

**Grzegorz Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz, wydanie 1, LexisNexis, Warszawa 2011, 208 s.***

Omawiana publikacja wpisuje się w ciekawy i potrzebny nurt analizy procedury administracyjnej w kontekście jednego, wybranego problemu. Choć komentarz ma charakter cząstkowy w stosunku do tradycyjnie ujmowanych tego typu dzieł, to wpisuje się on w potrzebny w praktyce stosowania prawa instrument wykładni, powodowany coraz szerszą skalą deregulacji k.p.a w przepisach proceduralnych ustaw materialnego prawa administracyjnego. Omawiana pozycja jest więc ważnym wycinkiem analizy zmian w tej procedurze powodowanych rozwojem środków komunikacji elektronicznej w Polsce. Publikacja pomimo stanu prawnego na dzień 15.02.2011 roku, uwzględnia również zmiany, które weszły w życie z dniem 1.7.2011.

Komentarz składa się z 3 części. Część pierwsza wprowadza w problematykę pojęcia elektronicznej administracji, podstaw prawnych administracji elektronicznej oraz ich genezę. W szczególności poruszono wzajemne relacje dwóch istotnych w tym zakresie ustaw, tj. kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W części wprowadzającej odnajdziemy również paragraf odnoszący się do dalszych, projektowanych i postulowanych przez naukę prawa zmian w postępowaniu administracyjnym związanych z komunikacją elektroniczną. Chodzi tu m.in. o zmiany w zakresie: podpisywania i sporządzania ugód administracyjnych i protokołów, pełnego zdigitalizowania doręczeń pomiędzy organami administracji publicznej przy wykorzystaniu elektronicznego, urzędowego obiegu dokumentów oraz automatyzację rozstrzygnięć w prostych czynnościach faktycznych w postępowaniu administracyjnym.

Część druga zawiera komentarz do zmian z zakresu stosowania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w poszczególnych artykułach kodeksu postępowania administracyjnego, w których potrzeba elektronicznej komunikacji doprowadziła do największych zmian, tj. w art. 14, 39<sub>1</sub>, 46, 54-55, 57, 61, 63, 73-74, 107, 109, 124-125, 138, 217, 220 oraz 226 i 238.

Część trzecia komentarza stanowi załącznik w postaci omawianych aktów prawnych. Autor przywołuje w pracy dość pokaźny, jak na nową problematykę, dorobek literatury polskiej i zagranicznej co stanowi dodatkową zaletę komentarza.

W pracy, w jej części definicyjnej, nie przesądzono czym jest elektroniczna administracja. Autor pokazuje natomiast, co wydaje się słusznym zabiegiem metodologicznym w przypadku nowych pojęć, szersze tło zjawiska. Informatyzacja czynności w postępowaniu administracyjnym jest tu omawiana na tle szerszego zjawiska jakim według autora jest „e-urząd” (ang. *e-government*). Pokazuje też, że elektroniczna administracja może być postrzegana w wąskim i szerszym znaczeniu. Wąskie ujęcie zmierza do zakwalifikowania jej jako jednego z aspektów funkcjonowania administracji w postaci urzędu elektronicznego (e-urzędu), ujęcie szersze zaś dostrzega elektroniczną administrację jako, jak się wydaje, nowy rodzaj administracji zwany w skrócie e-urzędem (str. 11.).

Autor naświetla zarówno plusy, jak i minusy elektronicznej administracji (str. 14). Do zalet tej formy administracji zalicza się szybkość przetwarzania i dostarczania informacji oraz mniejszy koszt tych zabiegów. Nieocenioną zaletą będą też nowe możliwości przetwarzania danych oraz przyśpieszenie

wielu procedur. Wadą tych procesów jest jednak, jak słusznie podkreślono, złe korzystanie z tych technik oraz brak zaufania do nich społeczeństwa, co przy słabym i wąskim ich wykorzystaniu czyni koszty informatyzacji niewspółmierne do efektów.

Pomimo braku propozycji własnej definicji elektronicznej administracji G. Sibiga pokazuje, co cenne dla dalszych jej badań, pewne instrumenty służące do analizy tego zjawiska (str. 12). Chodzi tu o wyodrębnienie dwóch płaszczyzn, organizacyjnych części składowych e-administracji tj. *front-office* oraz *back-office*. Pierwsza płaszczyzna wydaje się być polskim odpowiednikiem obsługi zewnętrznej obywateli, drugą zaś sam autor określa jako „zaplecze administracji”.

Cennym fragmentem opracowania jest także krótka ocena ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Autor pokazuje, iż ustawa ta nie obejmuje jednolitej kategorii przepisów (str. 21). Spośród trzech wymienionych w tej ustawie kategorii przepisów, komentowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego pozycjonować należy w trzeciej spośród nich a mianowicie w grupie przepisów dostosowujących zadania i czynności określone w ustawach szczególnych (materialnych i procesowych) do rozwiązań przewidzianych w ustawie o informatyzacji. Taki też jest cel zmian w kodeksie postępowania administracyjnego, które w sposób systematyczny zostały zreferowane w omawianej pracy (str. 23-29).

Bardzo cennym elementem opracowania jest analiza wzajemnych relacji k.p.a i ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Szczególną uwagę zwraca się na listę wzajemnych odesłań w obydwóch aktach prawnych (str. 31). Rzeczywiście skala odesłań związanych z elektroniczną administracją jest niespotykana w całym okresie obowiązywania k.p.a, to jest od 1961 roku. Istotną wadą zabiegu sprzężenia dwóch ustaw, poprzez liczne odesłania, na co pośrednio wskazuje autor (str. 35) jest jednak ryzyko utrudnień przy stosowaniu k.p.a w sytuacji różnorodnych problemów z ustawą o informatyzacji. Problemy te mogą być związane z rozumieniem pojęć i definicji ustawowych, opóźnieniami w wydawaniu aktów wykonawczych, częstymi nowelizacjami tego aktu oraz procesem wykładni sądowej.

W części drugiej opracowania zaprezentowano komentarz szczegółowy do wymienionych wyżej artykułów k.p.a. Słusznie zwraca się uwagę na istotną zmianę treści zasady pisemności z art. 14 k.p.a, gdzie obok formy pisemnej i papierowej dopuszcza się dokument elektroniczny jako równoważny sposób utrwalenia czynności w postępowaniu. Autor analizuje kluczowe dla toku instancji administracyjnej pojęcie dokumentu elektronicznego, a w tym jego elementy definicyjne, takie jak: dane informatyczne, zbiór danych, informacja, utrwalenie danych czy forma dokumentu elektronicznego. Komentarz stanowi istotny wkład do praktyki stosowania dalszych przepisów k.p.a dotyczących doręczeń, podań, zachowania terminów, czy postępowania dowodowego, a także innych elementów procedury administracyjnej, w których pojęcie i rola dokumentu ma istotne znaczenie. Autor podjął również trud analizy innych pozakodeksowych pojęć na gruncie samej procedury administracyjnej w kontekście elektronicznej administracji. Dotyczyła ona przesłanek i sposobów dokonywania doręczeń, elementów i form wezwania, obliczania terminów, wszczęcia postępowania, wnoszenia podań wraz z jego formami i potwierdzeniami. Poruszono także kwestie dostępu do akt oraz zmiany treści decyzji i postanowień administracyjnych w kontekście podpisu elektronicznego. Aspekty elektronicznej administracji zostały omówione nie tylko na gruncie postępowania jurysdykcyjnego, ale także postępowań w sprawach zaświadczeń oraz skarg i wniosków.

Reasumując, komentarz autorstwa dr Grzegorza Sibigi jest cennym wkładem do dalszej dyskusji nad elektroniczną administracją oraz powinien być pomocny przy dokonywaniu wykładni omawianych przepisów.

**Michał Możdżeń-Marcinkowski**

Zakład Prawa Administracji Ogólnej Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego