

Dr hab. Maciej Perkowski, prof. UwB
Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego
Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Białystok, dnia 7 lutego 2017 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Alicji Katarzyny Sytek
p.t. *Administracyjnoprawne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej*

W związku z powołaniem przez Radę Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Alicji Katarzyny Sytek pt.: *Administracyjnoprawne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej* (dalej: „rozprawa doktorska”), napisanej pod kierunkiem pana prof. zw. dr hab. Stanisława Wrzoska z pomocą pani dr Małgorzaty Ganczar, przedstawiam niniejszym jej ocenę:

Cyberprzestrzeń jest dla prawa olbrzymim wyzwaniem. Gdy ludzkość kształtowała prawo jako kluczowy mechanizm porządkowania swych relacji i położenia, nie wyobrażano sobie istnienia sfery wirtualnej w jej internetowym rozumieniu. Nawet jeśli doskonałe klasyczne uogólnienia myślicieli lat minionych można do niej ewentualnie dopasować, nie wynika to z przewidywania przezeń pojawienia się Internetu i implikacji jego funkcjonowania, lecz z uniwersalnej wymowy tych uogólnień. Pojęcia ujmowane jako filary tworzonego przez wieki prawa: terytorium, suwerenność, granice, jurysdykcja i inne im podobne w zetknięciu z cyberprzestrzenią okazują się na ogół nieadekwatne. W tych realiach jedynie relacje realizowane w dobrej wierze, nie testując skuteczności prawa, pozwalają zachować prawnikom resztki spokoju. Zasadniczo jednak cyberprzestrzeń wymusza prawnicze zainteresowanie sobą. O ile poruszając się w sferze prywatnoprawnej można przyjąć, że kryterium aktywności pozostaje interes prywatny i prawodawca może reagować na pojawiające się potrzeby, o tyle w sferze publicznoprawnej sytuacja przedstawia się zgoła odmiennie. Dominująca tu administracja publiczna musi zabezpieczyć i uporządkować cyberprzestrzeń co najmniej w zakresie, w jakim ją wykorzystuje w swej praktyce. Nie jest to

bynajmniej zadanie łatwe. To zaś, co sprawia trudności praktyce, przewrotnie budzi nieklamane zainteresowanie nauki. Paradoksalnie – i nauce nie przychodzi łatwo zajmowanie się problematyką cyberprzestrzeni. Oznacza ono bowiem balansowanie pomiędzy tym, co jeszcze nie poddaje się metodologii naukowej, a tym, co już przestarzałe i przez praktykę porzucone. Niewystarczająco jawi się także często praktykowane podążanie „krok w krok” z praktyką, jako jej obserwator i sprawozdawca. Nie oznacza to oczywiście, że nauce przypada tu sytuacja symbolicznego barona Munchausena. Wydaje się, że zadaniem nauki jest identyfikacja nowych rozwiązań w cyberprzestrzeni i konstruktywne proponowanie ich praktyce, a ważniejsza niż (obowiązkowa) znacząca wiedza, jest tu odpowiedzialna wyobraźnia. Poziom trudności problematyki cyberprzestrzeni jako prawniczego wyzwania trudno więc doprawdy przecenić. Z drugiej strony zagadnieniem tym zajmować się trzeba. Akceleracja problemów i zagrożeń w połączeniu z nieuchronną kontynuacją ekspansji w cyberprzestrzeni powodują, że wypracowanie koncepcji i rozwiązań optymalizacyjnych jest potrzebą chwili, zaś znalezienie adekwatnego paradygmatu cyberprzestrzeni stanowi jedno z poważniejszych wyzwań cywilizacyjnych. Z uznaniem przyjąłem więc wybór tematyki rozprawy pani mgr Alicji Katarzyny Sytek. Słowa uznania chciałbym w tym miejscu skierować także wobec promotora – Pana Prof. Stanisława Wrzoska oraz promotora pomocniczej – Pani Dr Małgorzaty Ganczar, którzy z pewnością przyczynili się w swych rolach nie tylko do ulokowania rozprawy w szeroko pojętej problematyce cyberprzestrzeni, ale także do sprecyzowania tematu.

Rozprawę zatytułowano *Administracyjne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej*. Tytuł jest zrozumiały i dobrze odzwierciedla treść rozprawy. Ta z kolei została oparta o stosunkowo prostą strukturę złożoną z pięciu rozdziałów wraz z typowymi elementami konstrukcyjnymi prac naukowych (wstęp, zakończenie, bibliografia, wykazy i in.). Na uznanie zasługuje obrona przez Autorkę metoda opatrywania każdego z rozdziałów wprowadzeniem i podsumowaniem. Wobec materii nieoczywistej z perspektywy prawnika zapewnia to czytelnikowi nieocenione porządkowanie wywodu i ułatwia weryfikowanie dokonań Autorki. Sekwencja elementów strukturalnych rozprawy jawi się, co do zasady, prawidłowo. Dyskutować można: ulokowanie wybranych podrozdziałów (2.3, 5.4), ulokowanie wykazu skrótów po (czy przed?) wstępem, uzupełnienie tytułów wybranych podrozdziałów (1.4, 2.6, 3.2, 3.4, 4.2, 4.4), w kierunku usunięcia wątpliwości poprzez konsekwentne tytułowanie, a także dodanie w rozdziale czwartym podrozdziału 4.6. odnoszącego się do instytucjonalnych aspektów ochrony danych osobowych, np. GIODO (na

wzór podrozdziału 4.3 względem 4.2) zaś w rozdziale piątym – podrozdziału na temat postawy klientów administracji publicznej wobec informatyzacji tejże.

Pani Alicja Katarzyna Sytek obrała za cel swojej rozprawy doktorskiej analizę obowiązujących przepisów prawa oraz literatury w zakresie tytułowej problematyki administracyjnoprawnych uwarunkowań informatyzacji administracji publicznej. Celem wtórnym uczyniła zaś określenie roli prawa administracyjnego w zakresie kształtowania tej informatyzacji. Postawiła przy tym tezę, że obserwowane zapóźnienie administracji publicznej w wykorzystywaniu nowych technologii jest w głównej mierze wynikiem braku precyzyjnych przepisów, w zakresie obowiązków, jakie stawiane są administracji publicznej w związku z informatyzacją. Trafnie zidentyfikowała kluczowy problem rozproszenia regulacji i mechanizmów technologicznych procesu informatyzacji administracji publicznej. Błyskotliwie zwraca tu uwagę, że w gąszczu tworzonych przepisów zapomina się o funkcjach, jakie powinna pełnić administracja publiczna względem obywateli, traktując ją jedynie jako podmiot a'priorycznej informatyzacji. Autorka jasno wyraża swoją ocenę tego stanu i postuluje dążenie do deregulacji, usuwania barier, analizowanie rozwoju zagrożeń i odpowiednie zabezpieczanie. Dostrzega też sceptycyzm uczestników administracyjnego obrotu prawnego do informatyzacji i cały szereg innych istotnych kwestii. Niepostrzeżenie (być może realizując dosłownie obiegową półprawdę, że wstęp pisze się na końcu) i zapewne mimowolnie przeplata założenia z wnioskami, a przynajmniej tak formułuje ujęte we wstępie wypowiedzi (zwłaszcza na ss. 7-8). To „zachwianie” metodologiczne zostaje opanowane, dzięki wyraźnie postawionym pytaniom badawczym, zwłaszcza o przyczyny: preferowania w administracji publicznej tradycyjnego obiegu dokumentów, wąskiego zakresu oferowanych przezeń e-usług, niskiego nimi zainteresowania ze strony klientów (zwłaszcza w kontekście wykluczenia cyfrowego), a także o perspektywę przeniesienia dobrych praktyk informatyzacji ze sfery gospodarki do administracji publicznej.

Treść recenzowanej rozprawy pani Alicja Katarzyna Sytek rozpoczyna od przedstawienia kluczowej przedmiotowo koncepcji Społeczeństwa Informacyjnego. Ciekawie jawi się wywód genealogiczny i ewolucyjny. Autorka nie ustrzegła się przy tym od drobnych uchybień, np. wskazując, że podstawą polityki Unii Europejskiej w dziedzinie budowy Społeczeństwa Informacyjnego była opublikowana przez Komisję Europejską w 1993 r. *Biała księga* (...), a przecież taki dokument nie ma charakteru wiążącego i podstawy nie stanowi (stosowny wywód zapewne usunąłby nasuwające się wątpliwości). Z kolei na ss. 31 i 35

bezzasadnie pojawia się dość powszechnie nadużywane słowo „zapis” (i to nie w kontekście spadkowym, czy arbitrażowym). Pojawiają się tu także rozważania bardzo wartościowe (np. s. 40 i n., s. 66). Wywód na temat relacji międzysektorowych (s. 56) zyskałby poprzez odniesienie do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Natomiast określenie administracji publicznej jako zjawiska (s. 75) skłania do polemiki, w kierunku określenia jej w założeniu jako procesu, a jedynie w obszarach dysfunkcyjnych – jako zjawiska. Rozdział drugi omawia (w założeniu) przedmiotowe źródła prawa. Choć Autorka rozpoczęła wywód od wzmianki konstytucyjnej, to jednak jej zakres w tym właśnie rozdziale budzi uzasadniony niedosyt i stanowi merytoryczny deficyt. Podobnie rzecz się ma z prawem międzynarodowym (którego zabrakło) i w pewnym stopniu z prawem Unii Europejskiej (gdzie zabrakło ujęcia systemowego, z wyjściowym prawem pierwotnym – traktatami i przedmiotowo właściwym prawem wtórnym). Autorka nie odniosła się tu także w sposób wyraźny do aktów prawa polskiego powiązanych w mniejszym, czy większym stopniu z tytułową problematyką. Sposób tytułowego ujęcia podrozdziału 2.6 (*Informatyzacja postępowania administracyjnego*) jest niekonsekwentny względem tytułu całego rozdziału (*Źródła prawa...*). Zabrakło też wyraźnego objaśnienia charakteru prawnego dokumentów strategicznych (które później pośrednio się pojawia, ale nie spełnia wówczas swej roli „wprowadzającej”). Natomiast wysoko ocenić można krytyczne wywody odnośnie kluczowej ustawy (np. na ss. 80-81 i ss. 96-97) i część oceny Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (na s. 101). Podsumowujące fragmenty tej oceny nie wydają się zaś trafne, gdyż wskazują na oczekiwania nieadekwatne do istoty dokumentów strategicznych. W rozdziale trzecim trudno nie odnieść wrażenia, że omawiając instrumenty funkcjonowania elektronicznej administracji, Autorka przywołuje niemal pełny, a na pewno szerszy, zestaw źródeł prawa, aniżeli w poprzednim (poświęconym im) rozdziale. Ciekawie zaś przedstawione zostały rozważania na temat dokumentów elektronicznych (zwłaszcza s. 156), archiwów (zwłaszcza ss. 179 i n.), a także ujęty w formule case study przykład udanego wdrożenia na poziomie regionalnym (EZD w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim). W zasadniczo dobrym rozdziale czwartym (poświęconym prawu do informacji publicznej oraz ochronie danych osobowych w tytułowym kontekście) pojawia się z kolei niedosyt wobec sposobu prezentacji treści podrozdziału 4.3 (ss. 201 i n.), gdzie pożądane byłyby klasyfikacje, wyliczenia i autorskie schematy, które z całą pewnością uczyniłyby wywód klarownym i łatwiej zrozumiałym, skutecznie przeciwdziałając zagubieniu czytelnika w trudnej treściowo materii. W ostatnim rozdziale Autorka stara się ocenić administracyjnoprawne rozwiązania w zakresie elektronicznej administracji publicznej. Opiera się przy tym na samoocenie urzędników z

wybranych urzędów administracji publicznej (w liczbie 15) uzyskanej wskutek badania ankietowego (ankietę załączono do pracy). Pożądane byłoby równoległe zbadanie postawy ich klientów. W dalszej części rozdziału Autorka polemizuje (z czym nie zawsze skłonny byłbym się zgodzić) z Kierunkami Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych. Z uznaniem należy zaś odebrać Jej rozważania odnośnie cyberbezpieczeństwa. Sformułowane w zakończeniu wnioski są na ogół trafne, choć niekiedy zbyt idealistyczne. Oceniając zarysowaną powyżej treść rozprawy należy zaznaczyć, że składają się nań obszernie wywody, których walor poznawczy trudno przecenić (np. ss. 101 i n., ss. 108 i n.). Tam, gdzie Autorka decyduje się na krytykę (np. ss. 80-81 i ss. 96-97) i/lub oceny (poza przywoływanymi warto zwrócić uwagę na zawarte na ss. 48-49 i ss. 51-53), tam wywód zaciekawia i jest najbardziej wartościowy. Natomiast unikanie rozwiązań „klarujących” (klasyfikacje, schematy itp.) i porządkujących treść nie wydaje się trafne. Zastanawia, dlaczego brak jest w rozprawie odniesień względem prawa do dobrej administracji oraz czy i jak Autorka postrzega tę zależność? Poza tym nie jest jasne, czy i jak Autorka postrzega znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze informatyzacji administracji publicznej?

Bazę bibliograficzną recenzowanej rozprawy doktorskiej pani Alicji Katarzyny Sytek stanowią właściwe przedmiotowo regulacje prawne, dokumenty niewiązące i literatura. Uzupełnieniem zaś są orzecznictwo i wyniki empirycznych badań własnych, a także determinowane specyfiką przedmiotową rozprawy opracowania popularnonaukowe, materiały informacyjne oraz swoiste (np. przedstawiona anonimowo wypowiedź internauty na s. 101, gdzie – w mojej ocenie – zabrakło autorskiego wyjaśnienia metodologicznego). Ujęta w bibliografii rozprawy literatura wydaje się, co do zasady, reprezentatywna (nie zaszkodziłoby pracy poszerzenie zakresu aktualnej literatury zagranicznej) i aktualna (wyjątkiem jest tu bezrefleksyjne przywołanie pracy sprzed ponad 60 lat, na ss. 152-153). Pewien niedosyt budzi umiędzynarodowienie bibliograficznego zakresu źródeł prawa, gdzie w zasadzie nie ujęto źródeł prawno międzynarodowych, a pośród źródeł prawno unijnych zabrakło aktów prawa pierwotnego (traktaty), co z uwagi na specyfikę prawa Unii Europejskiej jest niezbędne. Niezbyt fortunnym zwrotem jest tytuł *Inne akty prawne i dokumenty*, zwłaszcza, że w zaprezentowanym zbiorze doprawdy trudno doszukać się tych pierwszych. Natomiast neologizm *Netografia* (s. 266) jawi się adekwatnie do tematyki rozprawy i wydaje się akceptowalne.

Doktorantka deklaruje zróżnicowaną metodologię, wskazując na zastosowanie przede wszystkim: dogmatycznej, historycznej i statystycznej metody badawczej. Założenie to jest przez Autorkę realizowane. A'propos „Autorki” – choć we wstępie objawiła się w pierwszej osobie liczby pojedynczej rodzaju żeńskiego, to z zasady „woaluje się” bezosobowo, by coraz częściej pojawiać się znów w liczbie pojedynczej, ale w osobie trzeciej (jako „Autor”) rodzaju męskiego (?!). Pomijając niekonsekwencję – sugerowałbym raczej pierwszy wariant, albo rodzaj żeński („Autorkę”), co jest bardziej naturalne. Z pewnością nienaturalna jest maniera (bezrefleksyjnego?) nadużywania skrótów (co przywodzi na myśl „kodowanie” tekstu) nieraz utrudniająca odbiór merytorycznych treści. Podobnie jawi się konsekwentne przywoływanie w tekście rozważań jedynie inicjałów cytowanych lub przywoływanych osób (np. B. Clinton, zamiast Bill Clinton). Zdarza się Autorce nieostre operowanie pojęciami z zakresu „rdzenia” tytułowej problematyki (e-governance, e-government, e-rządzenie, e-administracja), co może i uatrakcyjnia czytelniczo treść wywodu, ale jednocześnie rodzi wątpliwości teoretyczne. Natomiast krytycznie podchodzę do praktyki (kilkunastokrotnego) cytowania „z drugiej ręki”, zwłaszcza łatwo dostępnych prac krajowych. Tu należy dodać, że przecież Autorka w rozprawie dowiodła, że potrafi swobodnie posługiwać się literaturą, co rodzi postulat rezygnacji z krytykowanej metody. Ponadto pojawia się niedosyt w zakresie odesłań (poprzez przypisy) we fragmentach, które choć autorskie, dotyczą materii wymagającej obiektywizowania (kilkanaście przypadków). Autorka nie wyjaśniła w sposób nie budzący wątpliwości doboru próby badawczej (s. 229, załącznik na s. 257; dlaczego 15 urzędów administracji publicznej, a nie inna liczba?), ani nie udokumentowała wyraźnie powoływanej postawy obywateli wobec informatyzacji administracji publicznej (s. 228). Deklarowane podejście pro praktyczne prowadzi niekiedy Doktorantkę do stylu instrukcyjnego (np. s. 135 i n., s. 174-175). Natomiast wyraźne objaśnienie „osobliwości” przedmiotowych (np. na s. 237) należy ocenić bardzo pozytywnie.

Strona formalna pracy, choć generalnie zrealizowana z konsekwencją i zauważalną troską, nie jest wolna od niewielkich uchybień. Na ss. 17-18 pojawiło się mimowolne (zapewne) powtórzenie akapitu (zapewne błąd edycji). Zauważyć można „zagubione” spacje, przecinki, symbole (np. „s.” w przypisach, czy cudzysłów), litery czy kursywa. Zdarzają się też uchybienia stylistyczno-gramatyczne. Tym niemniej te i inne wskazane w recenzji uchybienia nie umniejszają znacząco walorów merytorycznych recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Konkludując – po zapoznaniu się z rozprawą doktorską mgr Alicji Katarzyny Sytek pt.: *Administracyjnoprawne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej*, napisaną pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Stanisława Wrzoska, z pomocą dr Małgorzaty Ganczar, stwierdzam, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie: prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to, iż rozprawa ta spełnia wszystkie wymogi, określone w art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z późn. zm.). Tym samym może ona stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa. Na tej podstawie wnioskuję o przyjęcie rozprawy doktorskiej mgr Alicji Katarzyny Sytek pt.: *Administracyjnoprawne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej* i rekomenduję dopuszczenie do jej publicznej obrony.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes, positioned in the lower right quadrant of the page.

