

Warszawa, 9 grudnia 2016 r.

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Profesor zwyczajny
w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Alicji Katarzyny Sytek
pt. Administracyjnoprawne uwarunkowania informatyzacji administracji publicznej

Szeroko rozumiana problematyka informatyzacji administracji publicznej jest atrakcyjna zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Jest przedmiotem zainteresowania praktyki, ale niestety mniejszym zainteresowaniem cieszy się w literaturze przedmiotu. Problematykę tę podejmują tylko niektóre ośrodki naukowe. Do nich, za sprawą prof. dr. hab. Stanisława Wrzoska, inspirującego podejmowanie zagadnień wychodzących naprzeciw wyzwaniom współczesności, należy Katolicki Uniwersytet Lubelski. Nic tedy dziwnego, że Jego Doktorantka za przedmiot swoich badań obrała tę właśnie problematykę i że zainteresowania te zaowocowały recenzowaną rozprawą doktorską.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska jest pracą, której potrzeby powstania nie trzeba szerzej uzasadniać. Przebudowa ustroju Państwa, a w tym ustroju gospodarczego, wymaga odpowiedzi na szereg fundamentalnych pytań. Jednym z nich jest pytanie o istotę i zakres informatyzacji administracji publicznej i to zarówno w okresie budowy gospodarki rynkowej, jak i w docelowych rozwiązaniach. W tym zakresie dorobek teorii nie jest ugruntowany, a postępujący rozwój technologiczny spowodował potrzebę przewartościowania wielu definicji i pojęć ogólnych. Z kolei oczekiwania społeczne skutecznej realizacji zadań przez administrację publiczną nie tylko nie osłabiają potrzeby badań nad informatyzacją administracji, ale wręcz przeciwnie, potrzebę tę wzmacniają. W płaszczyźnie jurydycznej konieczna staje się zatem analiza i ocena obowiązujących rozwiązań prawnych w tej mierze. To oznacza, że przedkładana praca, dotykając doniosłego problemu teoretycznego o istotnych walorach aplikacyjnych, dobrze świadczy o umiejętnościach Doktorantki, wyboru tego co atrakcyjne poznawczo, wymagające głębszych badań naukowych, a jednocześnie przydatne w praktyce.

O wartości rozprawy doktorskiej przesądza w dużej mierze trafnie dobrany temat i atrakcyjna teza (hipoteza). Co do tematu nie mam w zasadzie zastrzeżeń i już wcześniej uznałem go za dobrze dobrany. Informatyzacja administracji publicznej to niewątpliwie zagadnienie atrakcyjne z punktu widzenia nauk prawnych, zaś zamysł badawczy aby dokonać

stosownej analizy prawnej jest niewątpliwie warty realizacji, tym bardziej że Autorka już w początkowych partiach pracy zapowiada, że będzie się doszukiwała publicznoprawnych aspektów tego szczególnego zagadnienia i że będzie to czyniła w związku z problemami jakie niesie praktyka. Być może w trosce o wyczerpujące przeanalizowanie procesu informatyzacji administracji publicznej nieco umykają Jej z pola uwagi poczynione deklaracje o badaniu publicznoprawnych aspektów zagadnienia i giną w gąszczu zagadnień właściwych naukom o zarządzaniu, czy nawet nauk technicznych. W rezultacie można odnieść wrażenie nadmiernej wielowątkowości pracy. Sądzę, że przyczyniła się do tego stanu rzeczy słabo zarysowana i dość dyskusyjna teza pracy (zapóźnienie administracji publicznej w wykorzystaniu nowych technologii jest w głównej mierze wynikiem braku precyzyjnych przepisów). Zgoda, że zapóźnienie to jest wynikiem złego prawa, ale czy w głównej mierze. Czy nie ma innych, ważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy? Jak choćby koszty czy wykluczenie z nowoczesnych technologii stosunkowo dużej części społeczeństwa?

Ma rację natomiast Autorka, że rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych wymusza nowe spojrzenie na zarządzanie zasobami informacyjnymi, których gestorem są podmioty publiczne, informatyzacja zaś jako metoda zwiększania efektywności przetwarzania danych – staje się ważnym zagadnieniem zarządzania publicznego.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy i konstrukcję pracy zostały one zbudowane stosownie do założonych celów. Jest to rozbudowany podział materii. Praca została podzielona na 5 rozdziałów. Autorka zasadnie wychodzi od kwestii ogólnych (geneza i istota społeczeństwa informacyjnego oraz kształtowania się elektronicznej administracji) aby na tym tle przejść do kwestii szczegółowych związanych z uwarunkowaniami informatyzacji administracji publicznej. Kwestie te otwiera szczegółowa analiza podstaw prawnych dotyczących informatyzacji w Polsce, a zwłaszcza wielokrotnie nowelizowanej ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (rozd. II). Równie szczegółowo Autorka omawia Plan Zintegrowanej Informatyzacji Państwa i Krajowych Ram Interoperacyjności. Nadto przedstawia, w jakim zakresie można korzystać z TIK w postępowaniu administracyjnym. Kolejny III rozdział zawiera charakterystykę świadczenia e-usług w realiach polskiej administracji publicznej. Omówione tam zostały bariery niekorzystania z e-usług, jak np. niedostateczna wiedza o takiej formie komunikacji, brak zaufania do platform publicznych, trudności w potwierdzaniu tożsamości. Szczegółowej analizie Autorka poddaje platformy: elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej, Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców oraz Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej.

W związku z tym, że działalność administracji publicznej w znacznej mierze opiera się na różnych informacjach, które są w jej posiadaniu a ponadto są one gromadzone, wykorzystywane, oraz udostępniane, ich liczba ciągle wzrasta a nowe technologie w znaczący sposób zrewolucjonizowały korzystanie z informacji Autorka w rozdziale czwartym podjęła problematykę udostępniania informacji, ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych. Autorka zasadnie uznaje, że dużym wyzwaniem dla podmiotów administracji publicznej jest ochrona informacji niejawnych oraz ochrona danych osobowych. W obowiązującym stanie prawnym możliwe jest korzystanie z usług w chmurze, jednak może się to wiązać z szeregiem niebezpieczeństw. Ciężko jest bowiem zweryfikować kto ma dostęp do udostępnianych danych, czy są one przetwarzane także przez inne podmioty. Wreszcie w ostatnim piątym rozdziale Autorka zaprezentowała wyniki samodzielnie przeprowadzonych badań, które miały na celu zweryfikowanie postawionych tez, uściślenie stanu informatyzacji jednostek oraz wskazania największych barier i zagrożeń dotyczących informatyzacji. W związku z tym w ankiecie znalazło się dwadzieścia pytań dotyczących m.in. ilości udostępnianych e-usług, systemu obiegu dokumentów, formy kontaktu obywateli z urzędem oraz największych zagrożeń, jakie dostrzegają same jednostki związane z informatyzacją.

Co prawda można się zastanawiać nad korektami nazw poszczególnych rozdziałów i rozmieszczeniem w nich szczegółowych treści tak aby osiągnąć większy stopień jej czytelności, ale mając na uwadze czysto porządkowe znaczenie tego postulatu pozostawiam go bez szerszego komentarza. Stwierdzam jedynie, że poszczególne rozdziały zdają się być przeładowane „różnorodną” problematyką i w konsekwencji nie zawsze tytuł rozdziału wiernie oddaje jego treść (zob. np. rozdz. 2 i zawarte w nim podrozdziały), ale oczywiście nie ma to znaczącego wpływu na ocenę pracy. Istotniejsze są oczywiście treści merytoryczne poszczególnych rozdziałów. Zgadzam się ze zdecydowaną większością prezentowanych tam tez i przywoływanych poglądów innych autorów. W szczególności nie sposób nie podzielić poglądu Autorki, że obecnie nie można jeszcze mówić o pełnej informatyzacji administracji publicznej. Co więcej zdawać by się mogło, że stwierdzenie to jest tak oczywiste, że nie wymagało prowadzenia żadnych badań. Tak jednak nie jest. Czym innym bowiem są powszechnie wyrażane przekonanie, choćby jak w tym przypadku, intuicyjnie uznawane za niewątpliwe, a czym innym naukowa weryfikacja owego stwierdzenia. W pełni podzielam też zdanie Autorki, że aktualne prawo jest barierą w skutecznym wdrażaniu elektronicznej administracji, choć podtrzymują wyrażony już pogląd, że nie uważam, aby była to bariera najważniejsza. Gdyby tak było to można byłoby rozwiązać problem informatyzacji administracji publicznej dość szybko i to stosunkowo niewielkim nakładem sił i środków, a

przecież prawo choć jest istotnym instrumentem rozwiązywania problemów to nie jedynym i mimo wszystko nie najważniejszym co zresztą sama Autorka zdaje się zauważać analizując inne uwarunkowania informatyzacji administracji. Zgadzam się z Autorką w kwestii braku ustabilizowanej polityki państwa odnośnie do braku integracji podejmowanych działań w przedmiotowej płaszczyźnie. Ma rację Autorka także, że nie da się racjonalnie z informatyzować administracji publicznej bez wcześniejszego rozwiązania szeregu trudnych problemów z zakresu ochrony danych osobowych oraz cyberbezpieczeństwa. Wreszcie zgodzić się trzeba z Autorką co do losów informatyzacji administracji publicznej po 2020 r. w związku z ustaniem finansowania przedmiotowych działań przez UE.

To, że z większością tez i twierdzeń Autorki się zgadzam, często bez żadnych zastrzeżeń, nie oznacza, że w pracy nie wątków dyskusyjnych, z którymi można, a niekiedy nawet trzeba, polemizować.

Po pierwsze, jest to kwestia tezy głównej pracy. Sądzę, że w świetle podniesionych wcześniej argumentów teza ta powinna ulec przeredagowaniu.

Po drugie, aczkolwiek nie zgłosiłem zastrzeżeń do tematu pracy, to nie mogę nie odnotować, że po jej lekturze nieodparcie nasuwa się wniosek, że treści zawarte w pracy nie w pełni pokrywają się z tym co zostało zapowiedziane w tytule. Tytuł sugeruje, że treścią pracy będzie analiza uwarunkowań informatyzacji administracji publicznej i to uwarunkowań administracyjnoprawnych i niewątpliwie owe uwarunkowania są w pracy analizowane, zabrakło natomiast ich wyraźnego nazwania i uporządkowania.

Po trzecie, w powodzi szczegółowych kwestii podnoszonych w pracy gubią się podstawowe kwestie prawa administracyjnego, takie jak np. kształt ustrojowy administracji publicznej (scentralizowana czy zdecentralizowana?), jej zadań czy kontroli nad realizacją zadań (tylko państwowa czy także społeczne?), a przecież kwestie te zdają się mieć istotne znaczenie dla modelu informatyzacji.

Oczywiście podniesione kwestie nie umniejszają wartości recenzowanej pracy. Mają natomiast stanowić, w zamiarze recenzenta, sugestie do dalszych przemyśleń nad problematyką podjętą przez Doktorantkę.

Co do strony metodologicznej pracy to trzeba zauważyć, że Autorka deklaruje, że za podstawową metodę badawczą uznaje metodę dogmatyczną, uzupełniającą zaś metody historyczną u statystyczną. I chociaż metoda dogmatyczna ze względu na szeroki zakres badań, obejmujący także naukę administracji i zarządzania, a w pewnym zakresie inne rodzaje nauk, nie jest wyraźnie dominującą, to trzeba zauważyć, że Autorka swobodnie posługuje się metodami badawczymi właściwymi naukom prawnym.

Recenzowana rozprawa ma walory pracy naukowej, a dokonane analizy dostarczają wniosków o znaczeniu praktycznym. Walory poznawcze rozprawy są niewątpliwe, bez względu na to, że niektóre kwestie są dyskusyjne.

Poprawna jest strona redakcyjna recenzowanej pracy. Tok wyводу jest przekonujący, a język pracy poprawny. Opinii tej nie zmieniają zdarzające się, mniej znaczące, potknięcia redakcyjne ani nawet właściwy niektórym partiom pracy „żargon informatyczny”.

Reasumując, rozprawę mgr Alicji Katarzyny Sytek oceniam pozytywnie. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym przez obowiązujące w tym zakresie przepisy. W rezultacie proponuję przyjęcie jej w toczącym się postępowaniu i dopuszczenie mgr Alicji Katarzyny Sytek do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

