

**RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

**mgr Katarzyny Ziółkowskiej**

**pt. „Legal framework of the use of distributed ledger technology in the digital transformation of public administration”**

(„Uwarunkowania prawne cyfryzacji administracji publicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonych rejestrów”)

przygotowana pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Marka Wierzbowskiego

Warszawa 2022, maszynopis ss. 234

Przedmiotem rozprawy są prawne aspekty wykorzystania technologii rozproszonych rejestrów w administracji publicznej. Słusznie podkreśla Autorka, że zjawisko to jest bardzo specyficzne i prawnie niedowartościowane, zwłaszcza na gruncie polskich uregulowań. O ile rozproszone rejestry zaistniały w przestrzeni publicznej głównie w sferze finansowej – wraz ze wzrostem popularności kryptowalut, tak kontekst pracy odchodzi od finansowych aspektów koncentrując się na prawnych uwarunkowaniach. Uwaga Autorki skupia się zatem na analizie oddziaływania tych technologii na funkcjonowanie administracji publicznej w sferze cyfrowej poprzez pryzmat prawnych uwarunkowań.

Autorka rozprawy wyznaczyła szeroki zakres przeprowadzonych prac badawczych, przyjmując jako punkt wyjścia regulacje prawne mające zastosowanie do administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej. Uzasadnione to było nowatorskim podejściem, jakim jest technologia rozproszonych rejestrów oraz postępującą europeizacją prawa, w tym regulującego działania administracji publicznej w państwach członkowskich UE. Wciąż jest niewiele badań poświęconych opisywanym zagadnieniom, stąd zasadnym było przyjęcie odpowiednio szerokiej perspektywy pozwalającej na uchwycenie problemu. Kolejna kwestia, tj. europeizacja prawa administracyjnego, powiązana została przez doktorantkę z cyfryzacją administracji publicznej, która w dużej mierze kształtowana i inspirowana jest przez Komisję Europejską i inne instytucje unijne w ramach Jednolitego Rynku Cyfrowego. Jeden z jego fundamentalnych celów – interoperacyjność systemów informatycznych, które państwa unijne wykorzystują do świadczenia usług publicznych – odgrywa bardzo istotną rolę przy tworzeniu i rozwijaniu standardów zastosowania w tym obszarze nowych technologii.

W ramach prowadzonych badań Autorka rozprawy wykorzystwała kilka metod badawczych. W obliczu tego, jak nowatorski charakter ma opisywane zagadnienie i jak ubogi jest w tym zakresie dorobek polskiej nauki prawa, zabieg ten niewątpliwie należy ocenić za w pełni zasadny. Metoda dogmatyczna została wykorzystana do zbadania przepisów unijnych, które mają, a w przypadku projektów aktów prawnych, mogą mieć w przyszłości wpływ na zastosowanie technologii rozproszonych rejestrów w administracji publicznej państw członkowskich, w tym także Polski. Metoda ta wykazywała jednak istotne ograniczenia, które nie pozwoliły sformułować końcowych wniosków z badań. DLT jest w dużej mierze technologią nieuregulowaną. Aby uzupełnić badania, słusznie zastosowano dodatkowo metody empiryczne. Badając konkretne przypadki wdrożeń tej technologii i inicjatyw legislacyjnych w kilku jurysdykcjach europejskich, doktorantka podjęła próbę zidentyfikowania dodatkowych kontrowersji związanych ze stosowaniem DLT w administracji. Szczególnie ciekawym narzędziem badawczym wykorzystanym w tym celu były wywiady z przedstawicielami środowiska instytucji zaangażowanych we wdrożenia. Analizie poddano także dokumenty i publikowane raporty stanowiące sformalizowane źródła. Pozyskane w ten sposób informacje pozwoliły doktorantce zarysować funkcjonalności systemów opartych na DLT oraz nakreślić najistotniejsze aspekty prawne badanych projektów.

Wartościowym zabiegiem było wzbogacenie rozprawy o ujęcie komparatystyczne. Omawiając problematykę odniesiono się do rozwiązań istniejących w innych państwach zwłaszcza, że problematyka wykorzystania technologii rozproszonych rejestrów zdaje się być warunkiem ewolucji współczesnej administracji państwowej. Uwzględnione spojrzenie komparatystyczne stanowi istotny walor rozważań, a przede wszystkim jest źródłem aplikacyjnych wniosków, co w warunkach polskich ma niezwykłą wartość w ewentualnym kształtowaniu rozwiązań prawnych i dobrych praktyk administracyjnych.

Struktura rozprawy jest przejrzysta i logiczna. Wprowadzony porządek nadaje jej merytorycznej spójności. Duże walory estetyczne pracy, w tym umiejętne stosowanie języka prawnego i prawniczego, przy zachowaniu płynności stylistycznej czyni ją interesującą lekturą, co w kontekście stosowania języka angielskiego nie jest łatwym zadaniem.

Autorka dokonuje właściwego omówienia podjętej problematyki. Omawia wyczerpująco problematykę DTL, przy zachowaniu jednak właściwego umiaru. Uwaga Autorki orientuje się w tym zakresie na wymogach funkcjonowania administracji publicznej i co do zasady rozważania nie wykraczają poza przyjęte ramy merytoryczne.

Przechodząc do uwag bardziej szczegółowych warto podkreślić niektóre poglądy Autorki, a także uwagi nasuwające się w trakcie lektury recenzowanej rozprawy.

Konstrukcja wstępu jest prawidłowa. Zarysowany został ogólny kontekst pracy, cel i przedmiot, a także zasadniczy kierunek badawczy i zastosowane metody badawcze. Sformułowane zostały główne hipotezy, na których autorka oparła swoje dążenia badawcze. Podkreślić należy obecność ..... w podejmowanych rozważaniach, co nadaje im spójności i prowadzi do uzasadnionych konkluzji zawartych w zakończeniu.

Pierwszy rozdział zawiera podstawowe treści odnoszące się wyjaśnienia pojęć użytych w pracy, w tym do zdefiniowania systemu opartego na DLT. Jest to uzasadnione, gdyż w nauce prawa – jak dotychczas – nie wypracowano powszechnie akceptowanej definicji DLT. Co więcej, jak słusznie podkreśla doktorantka, precyzyjne zidentyfikowanie potencjalnych aspektów prawnych wdrożenia technologii DLT w administracji publicznej nie powinno opierać się na abstrakcyjnych wyobrażeniach tej technologii, ale raczej na ujęciu praktycznym, przy uwzględnieniu jej funkcjonalności oraz determinant. Dalsza część rozdziału stanowi typowe przedstawienie dotychczasowego stanu badań w zakresie, kolejno: prawnego ujęcia DLT oraz wykorzystania DLT w sferze administracji publicznej.

Rozdział II stanowi przegląd rozwiązań prawa unijnego do technologii rozproszonych rejestrów. Jest to o tyle istotna część pracy, że ukazuje swoistą bierność unijnego prawodawcy w odniesieniu do tego dynamicznie rozwijającego się zjawiska. I znowu na uznanie zasługuje spostrzeżenie Autorki, że obecnie przepisy te głównie koncentrują się na kryptowalutach i innych tzw. kryptoaktywach, co w istocie stanowi jedynie część problematyki technologii rozproszonych rejestrów i to nie znajdującą szczególnego zastosowania w administracji publicznej. Przyjęta w pracy perspektywa postrzegania systemów DLT jako rejestrów/baz danych pozwoliła na formułowanie konkluzji co do oceny systemów opartych na DLT w świetle zastosowania do nich unijnych aktów prawnych (Dyrektywy 96/9/WE w sprawie ochrony baz danych, Rozporządzenia 2016/679 o ochronie danych osobowych, Dyrektywy 2019/1024 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Rozporządzenia 2018/1807 w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w UE). Kontekst ten pozwolił Autorce sformułować interesujące wnioski odnośnie roli, jaką DLT może odegrać we wspieraniu dążeń unijnych do rozwoju technik cyfrowych w służbie obywatelom i innym podmiotom w Unii oraz transgranicznej interoperacyjności systemów.

W kolejnych pięciu rozdziałach doktorantka zawarła opis badań empirycznych, przeprowadzonych w obrębie Wielkiej Brytanii, Szwecji, Estonii, Malty oraz całej Unii Europejskiej. Po przedstawieniu kontekstu politycznego i prawnego w tych jurysdykcjach, doktorantka zaprezentowała własne badania eksploracyjne, nastawione na poszukiwanie potencjalnych problemów i kontrowersji prawnych, które mogą wystąpić przy próbie

wdrożenia DLT w administracji publicznej tych krajów. Słusznym punktem wyjścia stała się tu teza, że w krajach tych istnieją doświadczone zespoły, które z różnym skutkiem próbowały wdrożyć DLT w administracji publicznej. Ciekawym i zarazem żmudnym zabiegiem badawczym było dotarcie do tych zespołów i produktów ich pracy, a dalej zidentyfikowanie, czy i jakie problemy prawne napotkali. W oparciu o poczynione ustalenia doktorantka dokonała przeglądu funkcjonalności kilku zidentyfikowanych systemów, a na tej podstawie zaobserwowała szereg zależności pomiędzy sferą technologiczną oraz prawną. Te z kolei, w pierwszej kolejności zostały szczegółowo omówione, a następnie interesująco skonkludowane. Za interesujące należy uznać spostrzeżenia Autorki odnośnie braku możliwości wdrożenia niektórych projektów z uwagi na konieczność zmiany prawa, konieczność rezygnacji z niektórych funkcjonalności systemów dla wyeliminowania kontrowersji prawnych, czy niedostosowanie technologii do reżimu prawnego regulującego działalność danego organu.

Ostatni rozdział, również poświęcony polskiej jurysdykcji ma nieco inny charakter, z uwagi na brak wdrożeń DLT przez organy polskiej administracji publicznej. Służy on za interesujący przykład kraju, który w ostatnich latach wykazuje pozytywne nastawienie do tej technologii i którego administracja może w niedalekiej przyszłości dołączyć do grona tych, które testują, a następnie wykorzystują na szerszą skalę DLT do świadczenia usług publicznych. Rozdział ten zawiera rzetelne podsumowanie i przedstawienie w szerszym kontekście najistotniejszych konkluzji płynących z badań doktorantki. Bardzo wnikliwe, a jednocześnie kompleksowe zebranie wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda* pokazuje, że takie interdyscyplinarne projekty badawcze są obecnie bardzo potrzebne. Zależności pomiędzy prawem a technologią są bowiem, jak słusznie wskazano w rozprawie, dwustronne i bardzo dynamiczne. Problemy wynikające z niezgodności jakiegoś rozwiązania technologicznego z prawem da się zatem rozwiązać na wiele sposobów, modyfikując to rozwiązanie albo przepisy prawne. Prawo często wpływa na to, jak technologia się rozwija, ale także technologia coraz częściej determinuje prawo. Kompleksowe spojrzenie na problematykę oraz skorzystanie z metod empirycznych pozwoliło doktorantce na dotarcie do kwestii prawnych wymagających refleksji, do których nie dałoby się dotrzeć, posługując się wyłącznie metodą dogmatyczną czy analityczną. Refleksje te, przedstawione w rzetelny, rzeczowy i wyczerpujący sposób, wskazują kierunek, w którym prawodawcy powinni podążać, aby tworzyć prawo chroniące bezpieczeństwo użytkowników technologii, nie hamujące przy tym innowacji. Rozprawa stanowi cenne źródło informacji na temat zasadniczych aspektów technologii DLT w kontekście wymogów legislacyjnych, które powinny być nakierowane na wdrożenia tej technologii w systemach informatycznych obsługiwanych przez organy publiczne. Z drugiej strony badania uwzględniają opis

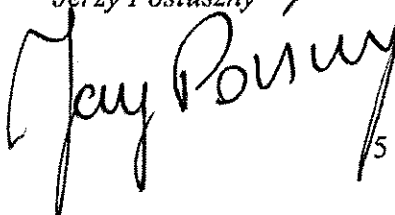
wybranych systemów opartych na DLT przedstawiający zależności pomiędzy ich funkcjonalnościami a obowiązującym prawem, które albo umożliwiają ich wprowadzenie, albo każą zrezygnować z nich lub z całego wdrożenia. Postulowane *de lege ferenda* rozwiązania świadczą o dojrzałości naukowej Autorki. Dają także świadectwo rzetelnego przygotowania i dogłębnego przemyślenia podjętej w rozprawie problematyki.

Jak wspomniano na początku recenzji, podjęcie się przez Autorkę opracowania zagadnienia wskazanego w tytule rozprawy jest w pełni uzasadnione. Temat został sformułowany jasno i logicznie. Swoje rozważania Autorka opiera o prawidłowo i starannie dobraną literaturę przedmiotu. Z dużą swobodą Autorka posługuje się bogatą literaturą obcojęzyczną oraz materiałem normatywnym i empirycznym Unii Europejskiej i wybranych krajów członkowskich. Jest to o tyle ważne, że polski dorobek naukowy jest w tym zakresie bardzo ubogi. Z uznaniem przyjąć także należy zabieg sięgnięcia do rozwiązań prawnych wybranych krajów. To wszystko dało dobre podstawy do prowadzenia analiz prawnych i niewątpliwie wpłynęło na wysoki poziom pracy.

Recenzowana rozprawa dowodzi, że Autorka dobrze opanowała warsztat naukowy. Wykazała umiejętność prawidłowego operowania pojęciami z dziedziny nauki prawa, a ta umiejętność idzie w parze ze zrozumiałym dla Czytelnika stylem i językiem.

Kończąc uwagi recenzenckie stwierdzam, że rozprawa Pani mgr Katarzyny Ziółkowskiej stanowi oryginalne, samodzielne opracowanie i rozwiązanie zagadnień naukowych oraz oparta jest na rzetelnie zebranych i dogłębnie przestudiowanym materiale. Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauki prawa administracyjnego. Wykazała się też umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Metody badawcze zastosowane w pracy są prawidłowe i pozwoliły osiągnąć zamierzony w niej cel.

W konkluzji uważam, że rozprawa pt. „Legal framework of the use of distributed ledger technology in the digital transformation of public administration” spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy a dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) i może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania związanego z nadaniem Autorce – Pani mgr Katarzynie Ziółkowskiej stopnia doktora nauk prawnych w dyscyplinie – prawo.

Jerzy Połuszny  
  
5