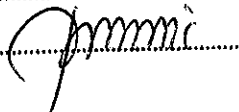


Mikołów 10 października 2021 r.

Dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego w Opolu

INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

wpłynęło dnia 11.10.2021r.

podpis 

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej mgr Piotra Lipińskiego „Osoba niepełnosprawna w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Standardy procesowe” Katowice 2021 r., s. 261 (maszynopis) przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Grzegorza Łaszczyca i promotora pomocniczego dr Anny Gronkiewicz

I.

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 29 czerwca 2021 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Piotra Lipińskiego, przekazanej mi do wiadomości pismem Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 19 lipca 2021 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. **„Osoba niepełnosprawna w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Standardy procesowe”** z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669), rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej

dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr Piotra Lipińskiego w pełni odpowiada tym wymaganiom ustawy i stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Stanowisko takie wynika z tego, że są spełnione wszystkie trzy przesłanki ustawowe. Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest status osoby niepełnosprawnej (osoby z niepełnosprawnościami) w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem standardów procesowych. Całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach ogólnych i szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta zarówno w zakresie nauki prawa postępowania administracyjnego, jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym: prawa administracyjnego i prawa zabezpieczenia społecznego oraz jego bardzo dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Piotra Lipińskiego zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym. W dotychczasowych opracowaniach z zakresu postępowania administracyjnego oraz prawa administracyjnego czy prawa zabezpieczenia społecznego brak jest pozycji poruszającej w sposób kompleksowy problematykę osoby niepełnosprawnej (osoby z niepełnosprawnościami) występującej w ogólnym postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem standardów tego postępowania, należy zauważyć, że w zasadzie problematyka sytuacji prawnej osób z niepełnosprawnościami jest sporadycznie poruszana w opracowaniach monograficznych, natomiast częściej można dostrzec poruszanie tej kwestii w opracowaniach artykułowych.

Rozważania rozprawy doktorskiej są prowadzone z rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego z odwoływaniem się do prawa zabezpieczenia społecznego i teorii prawa, w tym literatury obcojęzycznej (co dokumentuje obszerna bibliografia), ze znajomością materiału normatywnego oraz dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w szczególności sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych).

Mgr Piotr Lipiński jak wykazuje recenzowana praca, w sposób właściwy potrafi formułować problem badawczy oraz rozwiązywać go z zastosowaniem metod badawczych i

aparatury pojęciowej właściwych nauce prawa. Wykorzystuje w pracy metodę analityczno-prawną, uzupełniając ją ograniczonymi badaniami prawno-porównawczymi. Wskazuje to niewątpliwie na umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej, co znalazło odzwierciedlenie w ostatnim rozdziale przedkładanej dysertacji. Wnioski końcowe stanowią wyraz umiejętności sumarycznego ujęcia prezentowanej problematyki i uchwycenia kluczowych problemów z punktu widzenia badawczego.

Przedstawione przesłanki stanowią podstawę wyrażonej na wstępie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej oraz wniosku o podjęcie przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach dalszych czynności przewodu doktorskiego zmierzających do nadania mgr Piotrowi Lipińskiemu stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

II.

Problem badawczy, uzewnętrzniiony w tytule rozprawy, jest niewątpliwie interesujący i ważny dla doktryny szeroko rozumianego prawa administracyjnego, a w szczególności postępowania administracyjnego, a także dla praktyki organów administracji publicznej. Poruszana w pracy problematyka posiada istotne znaczenie także dla środowiska osób z niepełnosprawnościami.

Problematyka osób z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym pozostaje w kręgu zainteresowań nauki procesowego prawa administracyjnego oraz znajduje uzewnętrznienie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Można więc spotkać szereg opracowań naukowych, takich jak monografie, komentarze czy artykuły w których autorzy poddają analizie poszczególne unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego czy też zamieszczone w innych ustawach, przy czym dostrzec wypada, że sytuacja procesowa osób z niepełnosprawnościami stanowi element przyczynkarski, a nie główny przedmiot analizy. Podkreślić trzeba, że nie było do tej pory publikacji, która podejmowałaby to zagadnienie w sposób kompleksowy. Oznacza to, że przedstawiona do recenzji praca jest pierwszym opracowaniem monograficznym poświęconym prezentacji sytuacji prawnej osoby z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Systematyka i konstrukcja pracy są co do zasady prawidłowe. Pozwalają one na prezentację zagadnień, będących przedmiotem rozprawy. Pozytywna ocena pracy we wskazanym zakresie wymaga pewnej uwagi, ponieważ praca skupia się na unormowaniach prawnych obowiązujących w polskim porządku prawnym, a tym samym rozważania o charakterze prawnoporównawczym z innymi systemami prawnymi pojawiają się sygnałnie i nie stanowią elementu głównego nurtu prowadzonych rozważań. Według mnie jest to pewnego rodzaju ułomność pracy, jednakże nie rzutująca na końcową jej ocenę.

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów, podzielonych na mniejsze jednostki systemowe usytuowane w logicznej kolejności. Podział tekstu na poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny.

Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem pracy, pozwala stwierdzić, że przeprowadzana wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że doktorant opanował ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego a także w ograniczonym zakresie postępowania karnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywana synteza poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu. Pewne zastrzeżenia może budzić sposób prezentowania i uzasadniania własnego stanowiska w kwestiach stanowiących przedmiot rozważań, przede wszystkim ze względu na swoją lakoniczność w jednych przypadkach, a w innych momentach kategoryczność prezentowanych sądów. W kontekście konstrukcji przedłożonej pracy dostrzegam również pewną jej ułomność, która sprowadza się do tego, że w przypadku większości rozdziałów brak jest podsumowania prowadzonych rozważań i zwrócenia uwagi na jej zasadnicze aspekty.

Lektura rozprawy doktorskiej mgr Piotra Lipińskiego pozwala na sformułowanie kilku uwag ogólnych:

Po pierwsze – pewnego komentarza wymaga tytuł przedłożonego opracowania. Jak było to już sygnalizowane tytuł został ujęty jako „Osoba niepełnosprawna w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Standardy procesowe”. Przy takim tytule przedmiotem opracowania powinny być zagadnienia związane z pojęciem osoby z niepełnosprawnościami i jej udziałem w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tak wyznaczone ramy opracowania powinny determinować zakres zagadnień w niej poruszanych, jednakże lektura opracowania pozostawia pewien niedosyt, ponieważ pewne zagadnienia, którym powinno się nadać istotniejsze znaczenie, zostały w opracowaniu ujęte jedynie sygnałnie, a w niektórych przypadkach nawet

pominięte. Wśród zagadnień pominiętych uwagę zwraca brak rozważań na temat ogólnego postępowania administracyjnego i jak je Autor widzi. W pracy tematyce tej poświęcono dwie strony (str.90-92), przy czym uczyniono to w sposób skrótowy i na poziomie podstawowym. Brakło mi tu rozważań na temat różnych procedur, które wykorzystuje organ administracji publicznej i ich znaczenia dla ukazania sytuacji prawnej osoby z niepełnosprawnościami. Dostrzec należy przecież, że ustalenie formalnego statusu osoby z niepełnosprawnościami następuje w szczególnej procedurze odwołującej się do ogólnego postępowania administracyjnego, jednakże z licznymi odmiennościami. W przedłożonej pracy Autor całkowicie pominął problematykę sytuacji osoby z niepełnosprawnościami przed sądami administracyjnymi, a jest to przecież kontynuacja postępowania zapoczątkowanego przed organem administracji publicznej.

Po drugie – przyjęte przez Autora recenzowanej pracy stanowisko sprowadzające się do prezentacji wybranych zagadnień z zakresu ogólnego postępowania administracyjnego zasługuje na akceptację. Podkreślić trzeba, że Autor w poprawny sposób dokonał tego wyboru i zwrócił uwagę na te instytucje procesowe i problemy, które mają znaczenie z perspektywy osoby z niepełnosprawnościami uczestniczącej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Ocena doboru tych instytucji jest zadowalająca, ponieważ moim zdaniem zasadnie byłoby poruszyć jeszcze dwa zagadnienia, a mianowicie problematykę doręczeń oraz terminów. W przypadku doręczeń jak się wydaje rodzi się szereg zagadnień, które z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami mogą budzić wątpliwości i zasadnym byłoby zwrócić uwagę na te problemy, przykładowo odbiór korespondencji przez osoby niewidome, czy też mające trudności w podpisaniu potwierdzenia odbioru otrzymanej korespondencji. Innego typu problemy prawne dostrzegam w przypadku przestrzegania terminów do dokonania określonych czynności procesowych. W szczególności rodzi się pytanie czy niepełnosprawność jest wystarczająca przesłanką do skutecznego złożenia wniosku o przywrócenie terminu, czy też muszą w tym zakresie wystąpić dodatkowe przesłanki umożliwiające podjęcie pozytywnego rozstrzygnięcia.

Po trzecie – tytuł recenzowanej dysertacji odwołuje się do sytuacji osoby niepełnosprawnej (osoby z niepełnosprawnościami) w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jednakże treść pierwszych dwóch rozdziałów posiada charakter uniwersalny i poruszane są w nich zagadnienia o charakterze generalnym mającym znaczenie dla wyznaczenia pola badawczego prowadzonych analiz. Z jednej strony taka budowa pracy może wskazywać na pewną jej ułomność czy niedoskonałość, ponieważ poruszane są w niej

zagadnienia, które nie są bezpośrednio związane z przedmiotem wyznaczonym tytułem, a mianowicie z sytuacją osób z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Równocześnie taka budowa pracy może być uznana za jej zaletę czy walor, ponieważ w sposób pogłębiony przybliżone zostało tło głównych rozważań. Osobiście bliżej mi do tego drugiego ujęcia i z tego powodu oceniam w sposób pozytywny przyjętą budowę pracy.

III.

Analiza rozprawy doktorskiej nasuwa szereg uwag i spostrzeżeń szczegółowych wskazujących na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową doktoranta, jak też rodzi pewne wątpliwości, wynikające w dużej części z odmienności stanowisk doktoranta i recenzenta. Piszący te słowa dostrzega, że Autor w wielu momentach prezentuje poglądy zbieżne z nim, jednakże w szeregu przypadkach opowiada się za stanowiskiem, które może być w odmienny sposób ujmowane i prezentowane. Przedstawienie tych uwag i zastrzeżeń wydaje się pożyteczne, bowiem skłaniać może do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz wniosków końcowych.

Praca rozpoczyna się wprowadzeniem, w którym mgr Piotr Lipiński zwraca uwagę na sytuację osób z niepełnosprawnościami, które funkcjonują w społeczeństwie i muszą się z nim komunikować. Niepełnosprawność osób ma zróżnicowany charakter i stwierdzenie to jest bardzo istotne, ponieważ różnorodność ta determinuje funkcjonowanie takich osób w społeczeństwie. W tej części pracy podkreślono, że jej celem nie jest całościowe zaprezentowanie postępowania administracyjnego, w którym uczestniczy osoba niepełnosprawna (str. 13), ponieważ wiele jego elementów posiada charakter ogólny, dotyczący wszystkich podmiotów w nim uczestniczących. Z tego też powodu Autor zadeklarował omówienie części zagadnień, zwłaszcza tych, w które związane są z niepełnosprawnością. Wybór tematu uznać należy za trafny i cenny, a istotność poruszanych zagadnień związanych z udziałem osoby z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym wynika między innymi z tego, że brak jest monograficznego omówienia tej problematyki, co było już powyżej sygnalizowane.

Uwagi szczegółowe do „Wprowadzenia”:

1. Tytuł rozprawy jest czytelny i nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń, przy uwzględnieniu uwag podniesionych powyżej. Cel pracy został wyznaczony w sposób prawidłowy, natomiast

dostrzegam ułomność prowadzącą się do tego, że brak jest wskazania w sposób wyraźny i jednoznaczny celów badawczych, które stawia przed sobą Autor. Można utożsamić cel pracy z celami badawczymi, jednakże rozwiązanie takie w mojej ocenie nie jest prawidłowe. Na marginesie można zauważyć, że Autor nie sformułował w sposób wyraźny celów pracy, jednakże analiza poszczególnych rozdziałów, a zwłaszcza czwartego i piątego pozwala na stwierdzenie, że cele takie zostały wyznaczone, tyle że nie zostały wprost sformułowane i wyeksponowane.

2. Znaczna część wstępu poświęcona została przedstawieniu sytuacji faktycznej osób z niepełnosprawnościami, która przekłada się na ich sytuację prawną w relacjach z organami administracji publicznej, w szczególności w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. W tej części pracy postawiono zasadnicze pytanie badawcze jak również dokonano prezentacji zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach recenzowanej pracy i w tym zakresie ujęcie przyjęte przez Autora nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń i wątpliwości. Rolą wstępu jest wyznaczenie ram opracowania i zwrócenie uwagi na kluczowe zagadnienia będące przedmiotem analizy. Podobnie można ocenić przyjętą przez niego metodologię opracowania tego tematu, która odwołuje się do przyjmowanych i akceptowanych w doktrynie prawa administracyjnego.

Rozdział pierwszy pracy ma charakter wprowadzający do prowadzonych rozważań i obejmuje zagadnienia odnoszące się do pojęcia i społecznego kontekstu niepełnosprawności. W tej części Autor odwołał się w pierwszej kolejności do teoretycznych rozważań na temat niepełnosprawności i przybliżył definicje tego pojęcia, jak również zwrócił uwagę na główne modele występujące w doktrynie, a leżące u podstaw analizy niepełnosprawności, a mianowicie medyczny i społeczny. W dalszej kolejności przybliżył problematykę rodzajów niepełnosprawności, przy czym dostrzeżono występujące tu zróżnicowanie, gdy idzie o stronę normatywną i faktyczną tego zagadnienia. Z punktu widzenia recenzowanej pracy istotne w niej miejsce zajmują rozważania dotyczące pozaprawnych czynników wpływających na funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami. W tym zakresie za szczególnie istotne uznać należy rozważania poświęcone barierom z jakimi te osoby muszą się mierzyć, jak również sposoby ich likwidacji. W tożsamy sposób ocenić należy rozważania poświęcone społecznemu postrzeganiu niepełnosprawnych i występujące w tym zakresie stereotypy. Zakończeniem tego rozdziału stały się rozważania poświęcone zagadnieniom terminologicznym i występującym w tym zakresie komplikacjom z pojęciem niepełnosprawności. Zauważyć należy, że rozdział ten

nie zawiera podsumowania dotychczasowego etapu prowadzonych rozważań, co w mojej ocenie jest pewnego rodzaju ułomnością.

Uwagi szczegółowe do rozdziału pierwszego:

1. W części rozdziału poświęconej analizie rodzajów niepełnosprawności Autor ograniczył się do rodzajów wynikających z ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, natomiast brakło mi rozważań odwołujących się do regulacji zamieszczonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS w art. 12 i 13, jak również na temat wzajemnych relacji między tymi orzeczeniami. Wbrew pozorom podnoszona tu problematyka posiada znaczenie w ramach postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej, choć nie w kontekście procesowym, ale materialnoprawnym.
2. W części rozdziału poświęconej zagadnieniom terminologicznym doktorant opowiedział się za stanowiskiem, że brak jest podstaw dla wykorzystywania pojęcia „osoba z niepełnosprawnościami” i akcentuje, że formą prawidłową jest „osoba niepełnosprawna”. W mojej ocenie jest to problem zastępczy i osobiście opowiadam się za możliwością wykorzystywania obu tych pojęć, przy czym związane jest to z wrażliwością poszczególnych osób na zjawisko niepełnosprawności. Analiza norm prawnych obowiązujących w omawianym zakresie pozwala opowiedzieć się za stanowiskiem doktoranta, natomiast widoczne zmiany w społeczeństwie czy w środkach masowego przekazu świadczą o tym, że obecnie jesteśmy w pewnym okresie przejściowym, w którym pojęcie niepełnosprawności zastępowane jest pojęciem osób z niepełnosprawnościami. Warto zwrócić uwagę, że w dokumentach Unii Europejskiej poświęconych tej problematyce występuje już posługiwanie się pojęciem osoba z niepełnosprawnościami (zob. dokument z 3 marca 20201 r. Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030).
3. Doktorant w omawianym rozdziale poruszył problematykę funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie, która stanowi element wprowadzający do dalszych rozważań. Bez wyjaśnienia tych okoliczności dalsze rozważania zawieszono byłyby w próżni. Zatem, choć problematyka będąca przedmiotem analizy w tym rozdziale wydaje się być odległa od głównego tematu rozprawy, to jednak jest niezbędna i stanowi dobre wprowadzenie do dalszych analiz.

W rozdziale drugim doktorant skupia się w swoich rozważaniach na miejscu osoby z niepełnosprawnościami w systemie prawa. Tytuł tego rozdziału w pewien sposób wprowadza w błąd, ponieważ zamieszczone w nim rozważania ogniskują się wokół zagadnień związanych

ze źródłami prawa normującymi sytuację prawną osoby z niepełnosprawnościami, a z drugiej strony dokonuje się w nim prezentacji kilku aktów normatywnych (ustaw czy konwencji międzynarodowych), które regulują bądź sytuację prawną takiej osoby, bądź też związane są z określonymi bardzo konkretnymi regulacjami odnoszącymi się do niepełnosprawnych.

Uwagi szczegółowe do rozdziału drugiego:

1. Trafnie doktorant swoje rozważania w tym rozdziale rozpoczął od zagadnień związanych z prawami człowieka, albowiem osoba z niepełnosprawnością w pierwszej kolejności jest człowiekiem, a dopiero w dalszej kolejności ujawniają się jej dodatkowe atrybuty związane z niepełnosprawnością, które determinują jej funkcjonowanie w społeczeństwie.
2. Za trafne uznać należy prezentowanie sytuacji osoby z niepełnosprawnością w poszczególnych rodzajach źródeł prawa. W tym zakresie jednakże dostrzegam pewne braki, które są dla mnie widoczne i zastanawiające. W przypadku analizy postanowień Konstytucji RP poświęconych analizowanym osobom, brakuje mi rozważań poruszających kwestie godności człowieka, w tym osoby z niepełnosprawnością. Jak mi się wydaje, ta wartość aksjologiczna jest tak istotna i ważna, że w prowadzonych rozważaniach powinna zajmować poczesne miejsce. Brakuje mi także rozważań na temat innych konstytucyjnych wartości, a mianowicie równości czy wolności. Wymienione pojęcia odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu poszczególnych rodzin, ale ze szczególnym nasileniem uwidaczniają się one w przypadku osób i rodzin, w skład których wchodzi osoby z niepełnosprawnościami.
3. Istotną częścią tego rozdziału stanowią rozważania poświęcone dwóm ustawom wpływającym na sytuację prawną w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a mianowicie ustawę o języku migowym i innych środkach komunikacji oraz ustawę o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W kontekście tematu rozprawy istotne miejsce przypisać trzeba pierwszej z wymienionych ustaw, ponieważ w znacznym stopniu odnosi się ona do umożliwienia udziału w postępowaniu administracyjnym osób posługujących się tym językiem. Podkreślić trzeba, że ustawa ta co do zasady nie odnosi się do uprawnień w ramach omawianego postępowania, ale stwarza ramy pozwalające nabyć umiejętność posługiwania się tym językiem przez osoby z niepełnosprawnościami jak również przewiduje określone obowiązki, które ciążą na organach administracji publicznej. W ramach recenzowanej pracy poruszenie tej problematyki jest naturalne, jednakże dostrzec należy, że w opracowaniach poświęconych postępowaniu administracyjnemu i administracji publicznej, problematyka ta nie jest podnoszona, a jak już to tylko w sposób sygnałny. W zbliżony sposób

widzieć należy postanowienia drugiej z wymienionych ustaw, ponieważ także i w jej przypadku normuje ona kwestie dostępności osób z niepełnosprawnościami do administracji publicznej i do skutecznego udziału w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Podobnie jak w przypadku wcześniejszej ustawy, także i ta sporadycznie jest przywoływana w literaturze i omawiana w kontekście postępowania administracyjnego. Przywołanie postanowień tych ustaw i ich przybliżenie jest istotną wartością recenzowanej pracy.

4. Ważnym elementem recenzowanej pracy jest przybliżenie regulacji o charakterze międzynarodowym poruszających kwestie osób z niepełnosprawnościami i ich praw w ramach postępowania administracyjnego. Zwraca uwagę rozróżnienie na akty związane z Unią Europejską jak również na akty o charakterze uniwersalnym, których sygnatariuszem jest Polska.

Trzeci rozdział recenzowanej pracy poświęcony został osobie z niepełnosprawnościami występującej jako podmiot ogólnego postępowania administracyjnego. W kontekście omawianego rozdziału odczuwam pewien rodzaj niedosytu, ponieważ Auto jedynie na dwóch stronach poruszył problematykę istoty i cech postępowania administracyjnego. Tytuł recenzowanej pracy wskazuje na to, że problematyce tej poświęcone zostaną pogłębione analizy, pozwalające dostrzec złożoność procedur administracyjnych, natomiast sposób potraktowania tej problematyki uznaję jedynie za wstęp do takich rozważań i stwierdzam, że zostały one w rzeczywistości pominięte. W tym kontekście dostrzec można brak jakiegokolwiek odwołania się do procedury ustalania stopnia niepełnosprawności, w ramach której w szerokim zakresie wykorzystywane są postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uwagi szczegółowe do rozdziału trzeciego:

1. W kontekście rozważań prowadzonych w ramach przedmiotowego rozdziału doktorant dostrzegł kwestię osób niepełnosprawnych zatrudnionych w organach administracji publicznej, jednakże rozważania w tym zakresie ograniczył do kilkunastu zdań o charakterze ogólnych informacji, natomiast brakło mi w tej części pracy analizy, które rodzaje niepełnosprawności będą wykluczały możliwość zatrudnienia w organach administracji publicznej, a które takich ograniczeń nie będą stwarzały. Przykładowo można wskazać, że osoby ze schorzeniami narządów ruchu nie będą miały żadnych ograniczeń w dostępie do pracy w organach administracji publicznej, natomiast już osoby z innymi niepełnosprawnościami jak niewidome

czy głuche będą miały daleko idące ograniczenia w tym zakresie, a będą takie rodzaje niepełnosprawności, które całkowicie będą wykluczały z takiej możliwości.

2. Za wartościowe uznać należy rozważania doktoranta poświęcone poszczególnym podmiotom uczestniczącym w postępowaniu administracyjnym. O ile analiza pojęcia strony nie jest tu szczególnie rozwinięta, to już dostrzec można poświęcenie większej uwagi problematyce zastępstwa procesowego w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. O ile rozważania dotyczące klasycznych form zastępstwa są opracowane poprawnie to na aprobatę zasługują uwagi dotyczące osoby przybranej. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu tej osobie poświęca się niewielką uwagę, a w zasadzie pomija się jej rolę w postępowaniu administracyjnym. Zatem za wartościowy i wzbogacający dorobek doktryny uznać należy ten fragment pracy. W kontekście pozostałych uczestników postępowania administracyjnego uwagi Autora nie odbiegają od klasycznego ujęcia, przy czym można w tym zakresie zwrócić uwagę na interesujące rozważania dotyczące świadka w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie Autor, jak mi się wydaje nadmiernie wzoruje się na procedurze karnej, albowiem w ramach postępowania administracyjnego rola świadka jest znacznie ograniczona i w zasadzie pełni on wielokrotnie subsydiarną rolę w stosunku do innych działań podejmowanych przez organ administracji publicznej prowadzący dane postępowania.

Rozdział czwarty recenzowanej pracy stanowi jej trzon. W rozdziale tym doktorant poruszył problematykę standardów procesowych kształtujących status osoby z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zestaw standardów Autor pogrupował w trzy części i tak wyodrębnił standardy odnoszące się do stosowania prawa, standardy kultury administrowania i standardy techniczno-procesowe. Wybór poruszanej problematyki jest przykładowy i wynika to z tego, że już we wstępie doktorant sygnalizował, że nie będzie prezentował wszystkich instytucji ogólnego postępowania administracyjnego, ale dokona wyboru tych, które w jego ocenie mają znaczenie dla prezentacji statusu osoby z niepełnosprawnościami w tego typu postępowaniu. Wybór poruszanych zagadnień można zawsze kontestować i uznawać, że winny być omówione jeszcze inne zagadnienia, jednakże analiza poruszanych przez doktoranta zagadnień pozwala uznać, że dobór omawianej problematyki jest tego typu, że daje nam pewną całość pozwalającą dostrzec istotę sytuacji osoby z niepełnosprawnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Skoro dokonany wybór daje nam pewną wartość to tym samym należy ocenić go pozytywnie.

Uwagi szczegółowe do rozdziału czwartego:

1. W kontekście omawianego rozdziału podnieść należy zastrzeżenie sprowadzające się do tego, że doktorant rozpoczął rozważania w nim od prezentacji pojęcia standardu, jego klasyfikacji i funkcji oraz zasad postępowania. Dostrzec należy, że problematyka standardu i jego rozumienia jest zagadnieniem złożonym i niejednoznacznym, z tego też powodu ujęcie tego zagadnienia w pracy uważam za niewystarczające. W zasadzie doktorant nie wyjaśnił czym jest standard i swoje rozważania oparł na pojęciu zasady, a jak wynika to choćby z monumentalnej pracy Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego. red nauk. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka. Warszawa – Łódź 2019 r. jest to pojęcie wieloznaczne i pozwalające na analizowanie go z różnych punktów widzenia, w tym także procesowego.
2. Za interesujące uznać należy rozważania doktoranta poświęcone pojęciu osoby z niepełnosprawnościami w kontekście standardów stosowania prawa. Doktorant dostrzega złożoność sytuacji, a mianowicie komplikacje wynikające z tego, że część osób z niepełnosprawnościami nie legitymuje się stosownymi dokumentami potwierdzającymi ich stan faktyczny. Jak się wydaje w tym zakresie w polu widzenia należy mieć dwa porządki, mianowicie porządek wynikający ze stanu faktycznego i rzeczywistego związanego z daną osobą i osoba z niepełnosprawnościami niezależnie od tego, czy będzie legitymowała się stosownym orzeczeniem czy nie to będzie osobą z niepełnosprawnością. Drugim porządkiem jest porządek formalny, czyli wynikający ze stosownych orzeczeń uprawnionych organów państwa i jak się wydaje przepisy prawa nawiązują do tego drugiego porządku. Oczywiście w odniesieniu do pierwszego z wyodrębnionych porządków osoba taka zawsze będzie uznawana za osobę z niepełnosprawnościami, ale do puki nie będzie dysponowała stosownym dokumentem formalnym potwierdzającym ten stan to nie będzie mogła być w porządku formalnym zaliczona do tej kategorii osób.
3. Zasadnie doktorant w swojej dysertacji poruszył zagadnienie zapewnienia osobie z niepełnosprawnościami czynnego udziału w postępowaniu. Jest to nawiązanie do zasady ogólnej sformułowanej w art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego i docenić trzeba, że doktorant dostrzegł w respektowaniu tej zasady przez organy administracji publicznej nowe zagadnienia, które w kontekście tej zasady sporadycznie były poruszane. Rozważania poświęcone tej zasadzie w ścisły sposób doktorant wiąże z wcześniej już poruszaną problematyką języka migowego oraz innych form dostępności osoby z niepełnosprawnością do organu administracji publicznej. Ten fragment pracy należy ocenić wysoko i świadczy on o

umiejętnym łączeniu zagadnień procesowych z regulacjami zamieszczonymi w przepisach prawa materialnego.

4. W ramach prowadzonych rozważań doktorant nie uniknął drobnej wpadki, ponieważ na str. 131 odwołuje się do regulacji, o których mowa w art. 55 ust. 2a ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398), przy czym nie dostrzegł, że przepis ten przestał obowiązywać z dniem 1 grudnia 2017 r., a zatem już blisko cztery lata temu.

5. Za interesujące i poznawcze naukowo uznać należy rozważania doktoranta poświęcone wspieraniu osób niezdolnych do samodzielnego podejmowania czynności. W przypadku osób z niepełnosprawnościami występuje grup osób, która posiada trudności w samodzielnym podejmowaniu czynności procesowych, w tym na podejmowaniu decyzji. Doktorant przybliżył możliwości wsparcia tej kategorii osób, występujące na gruncie unormowań zamieszczonych czy to w ramach prawa cywilnego czy też rodzinnego, jak również dostrzegł występujące możliwości, mające swoje zakotwiczenie w postanowieniach art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego.

6. Za ważne uznać należy rozważania poświęcone standardom kultury administrowania. W omawianym zakresie zasadnie doktorant zwrócił uwagę na rzetelność prowadzenia postępowania administracyjnego. Trafnie dostrzegł występowanie w tym zakresie trzech filarów, a mianowicie norm prawnych regulujących przebieg postępowania, kwestie związane z organizacją administracji publicznej, jej strukturą i zadaniami stojącymi przed poszczególnymi organami i jako ostatni czynnik doktorant wymienił ludzi pracujących w administracji publicznej. Dostrzeżenie tego czynnika wydaje się być nie tylko cenne ale tym sposobem doktorant zwrócił uwagę na fundamentalną kwestię, otóż administrację publiczną i jej funkcjonowanie oceniamy nie w oparciu o normy prawne i jej organizację, ale właśnie w oparciu o to jak czynnik ludzki wpływa na relacje adresata działań administracji publicznej, w tym osoby z niepełnosprawnościami z samą administracją publiczną. W kontekście rzetelnego postępowania doktorant wyodrębnił i omówił szereg zasad, które podzielił na materialne i procesowe.

7. Interesującym problemem podniesionym przez doktoranta jest zwrócenie uwagi na te aspekty prowadzenia postępowania administracyjnego, które odwołują się do prowadzenia go w sposób budzący zaufanie obywatela do organów władzy. Ogólne rozważania na ten temat doktorant odniósł następnie do sytuacji prawnej osób z niepełnosprawnościami. Trafnym spostrzeżeniem

doktoranta jest teza, że zaufanie do organów władzy publicznej posiada charakter subiektywny i związane jest z doświadczeniami adresata działań organu administracji z samym organem.

8. Za inspirujące uznać należy rozważania doktoranta poświęcone problematyce równości wobec prawa i braku dyskryminacji. Doktorant zasadnie odwołuje się do zasady równości w kontekście osób z niepełnosprawnościami, ponieważ w odniesieniu do tej grupy adresatów działań organów władzy publicznej można dostrzec jej naruszenie, czy też przekraczanie. Z pojęciem równości blisko wiąże się problem dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. Pogłębione rozważania doktoranta na ten temat zasługują na uwagę, jak również to, że w tej części pracy odwołał się do orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, co nadało poruszanej problematyce uniwersalny charakter. Ten fragment pracy nawiązuje do wcześniejszej uwagi sformułowanej przy analizie regulacji zamieszczonych w Konstytucji RP, o braku rozważań na temat równości. Poruszenie tej problematyki w pracy jest zatem zasadne, jednakże miejsce, w którym jest ona omawiana w pewien sposób obniża jej znaczenie, pozbawia uniwersalności, a wiąże jedynie z określoną procedurą.

9. Ważne z punktu widzenia recenzowanej pracy są rozważania poświęcone zakazowi poniżającego i uwłaczającego traktowania. Występowanie takiego zakazu uznać należy za coś oczywistego i naturalnego, związanego z istotą człowieczeństwa. Nikt i nigdy niezależnie od tego kim jest, jak wygląda i co zrobił nie może być traktowany w sposób poniżający i uwłaczający jego godności. Doktorant przedstawił ten problem w kontekście osób z niepełnosprawnościami i z jego wywodów można wywnioskować, że o ile przepisy prawa nie zawierają takich norm, które można byłoby uznać, że zawierają poniżające i uwłaczające regulacje, to już w odniesieniu do tych, którzy te normy stosują w imieniu i na rachunek państwa nie zawsze tak można powiedzieć. Trafnie doktorant zauważył, że problematyka ta związana jest z pojęciami niedookreślonymi i wiąże się z subiektywizmem. W tym zakresie każdy adresat działań organu administracji czy osoba pozostająca w relacji z pracownikiem takiego organu w sposób indywidualny i osobisty będzie odbierała tę problematykę. W tym zakresie trudno jest wskazać jakiś jeden uniwersalny model postępowania. Doktorant dostrzega ten problem i podejmuje się wprowadzenia pewnego rozwiązania, jednakże jak sam zaznacza nie ma tu jednoznacznej odpowiedzi. Trafność poruszenia tej tematyki ocenić należy podobnie jak uczynione zostało w poprzednim punkcie tej recenzji w odniesieniu do równości i zakazu dyskryminacji.

10. Rozważania poświęcone udziałowi organizacji społecznych w postępowaniach z udziałem osób z niepełnosprawnościami, wyraźnie wskazują na zasadność udziału tego typu podmiotów w takich postępowaniach. Doktorant w swojej pracy trafnie dostrzega inny charakter udziału tych organizacji w postępowaniu administracyjnym z udziałem osób niepełnosprawnych, ponieważ wielokrotnie udział tych organizacji będzie formą ułatwienia relacji takiej osoby z organem prowadzącym postępowanie.

11. Trafnie doktorant w swojej pracy poruszył problem udzielania informacji w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego osobom z niepełnosprawnościami, przy czym na str. 172 doktorant w dwóch kolejnych zdaniach trochę sobie zaprzeczył, ponieważ raz uznał, że zasada ignorantia iuris nocet zostaje uchylona a zaraz stwierdza, że doznaje ograniczenia. Zatem doktorant ma trudności z opowiedzeniem się co do roli tej zasady na gruncie postępowania administracyjnego. W tej części pracy przytrafiły się doktorantowi drobne wpadki, ponieważ na str. 173 znajduje się zdanie, w którym jak się wydaje brakuje słowa „szkody”, ponieważ bez tego słowa zdanie jest wadliwe. Z kolei na str. 175 przywołuje art. 79 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w sytuacji kiedy jest to art. 79a tego aktu, a na str. 177 użył słowa „zamic” zamiast „zamienić”.

12. Ostatnią grupą standardów doktorant uczynił standardy techniczno-procesowe. Trafnie stwierdził Autor pracy, że standardy te wiążą się z dostępnością administracji publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. W tej części pracy przedstawiono w rozwiniętej formie analizę postanowień ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Zawarte tu rozważania należy ocenić pozytywnie i dostrzec ich unikalność. Warto w tym miejscu zauważyć, że sygnalizowana dostępność rozważana jest w kilku aspektach, kluczowych z perspektywy osoby z niepełnosprawnościami, jak dostępność do organu czy do środków komunikacji elektronicznej.

13. Poruszana problematyka ustnej formy składania podań jak się wydaje odwołuje się do klasycznych zagadnień z tego zakresu. Na uwagę jednakże zasługuje kwestia wykorzystania w tym zakresie osoby przybranej jest już nowym zagadnieniem związanym z tematem dysertacji. W zbliżony sposób widzieć należy problematykę udzielania pełnomocnictw przez osoby z niepełnosprawnościami uczestniczące w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

14. Końcowa część standardów techniczno-procesowych związana jest z informatyzacją postępowania administracyjnego. W kontekście osób z niepełnosprawnościami informatyzacja rodzić będzie skutki dwojakiego rodzaju, a mianowicie z jednej strony stanowi ułatwienie

dostępu do organu administracji publicznej, a z drugiej strony dla tych, którzy nie umieją czy nie potrafią korzystać z tych nowych środków komunikacji, będzie to dodatkowa bariera w kontakcie z administracją.

W rozdziale piątym doktorant poruszył zagadnienia związane z przedstawicielem niepełnosprawnego jako nowym standardzie procesowym. Rozważania z tego zakresu doktorant uznał za uwagi de lege ferenda. Przedstawiona w tej części pracy propozycja nawiązuje do instytucji występującej głównie na gruncie prawa karnego, a mianowicie na zapewnieniu oskarżonemu prawa do obrony i co najmniej obrońcy z urzędu. Proponowane przeniesienie tej instytucji na grunt prawa administracyjnego wymaga głębszego rozważenia, jednakże sama propozycja zasługuje na przychylną ocenę, ponieważ jak się wydaje jest krokiem we właściwym kierunku i może nie ograniczać się wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami, ale mieć znacznie szersze zastosowanie. W tej części rozważań doktorant zamieścił zdanie, które w mojej ocenie stanowi dobrą ilustrację prezentowanej w pracy problematyki, otóż na str. 201 doktorant pisze „Zamiast przyjmować kolejne gwarancje i standardy powszechnie obowiązujące, lepszym rozwiązaniem jest zastanowienie się nad potrzebami konkretnych grup i przyjęcie działań na nie ukierunkowanych”.

Uwagi do wniosków końcowych

1. We wnioskach doktorant podsumował swoje rozważania i zasadnie podniósł, że osoby z niepełnosprawnościami stanowią część składową każdego społeczeństwa, przy czym dostrzega złożoność rodzajów niepełnosprawności, występujących u nich. Problem niepełnosprawności jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych w tym także związanych z prawem. Normy prawne przyjmowane są przez podmioty o zróżnicowanym charakterze, ponieważ są wśród nich podmioty funkcjonujące w sferze prawa międzynarodowego, ale także są to organy krajowego porządku prawnego.
2. We wnioskach na stronie 231 doktorant ponownie odniósł się do problematyki kształtowania sytuacji prawnej osób z niepełnosprawnościami i dostrzegł w tym zakresie rolę unormowań międzynarodowych. Regulacje te wprowadzają nowe standardy prowadzenia postępowań przez administrację publiczną, które wyposażają osoby z niepełnosprawnościami w prawa pozwalające uwzględnić ich specyfikę i rolę w społeczeństwie. Osoby te dysponują tożsamymi prawami co pozostali członkowie społeczeństwa.
3. Doktorant zasadnie akcentuje, że wyodrębnione przez niego standardy ogólnego postępowania administracyjnego są nie tylko prezentacją przysługujących osobom z

niepełnosprawnościami praw, ale także są one wyrazem aspiracji tej części społeczeństwa, która chce i ma pełne prawo do tego, aby móc w sposób pełnoprawny i równoprawny uczestniczyć w życiu społecznym. Trafnie dostrzega doktorant i tę okoliczność, że same regulacje prawne nie są wystarczające, ponieważ jeszcze regulacje te muszą zakorzenić się w świadomości nie tylko tych, które je mają stosować, ale w pierwszej kolejności muszą dotrzeć do świadomości tych, dla których zostały przyjęte.

4. Za trafne należy uznać stwierdzenie doktoranta, że administracja publiczna funkcjonuje w dynamicznie zmieniającym się społeczeństwie i następuje jej ciągła modyfikacja, ponieważ pojawiają się nowe instytucje prawne oraz wprowadzane są nowe rozwiązania technologiczne powodujące, że adresaci działań tej administracji stykają się z nowymi wyzwaniami. Sytuacja ta dotyczy również osób z niepełnosprawnościami, które muszą się dostosowywać do zmieniającego się otoczenia, a osobom tym z uwagi na ich przypadłość wielokrotnie jest trudniej. Instytucją, która mogłaby wzmocnić pozycję tej grupy społecznej jest przedstawiciel niepełnosprawnego. Przedstawiciel ten dbałby o interesy osób z niepełnosprawnością w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Przedstawiona przez doktoranta propozycja jest interesująca, choć co należy zaznaczyć wymaga jeszcze uwagi i dalszej analizy.

IV.

W konkluzji jeszcze raz stwierdzić należy, iż praca doktorska mgr Piotra Lipińskiego spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669). Stanowi ona dzieło oryginalne, rozwiązujące istotny problem naukowy jakim jest problematyka osoby niepełnosprawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawione w niej rozważania wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta zarówno w zakresie nauki prawa postępowania administracyjnego, prawa administracyjnego jak i dyscyplin prawniczych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej oraz jego dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

Poddana ocenie rozprawa doktorska stanowi podstawę do nadania doktorantowi stopnia naukowego nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego.

Na marginesie pragnę zaznaczyć, że proponowałbym opublikowanie tej pracy, ponieważ stanowi ona istotny wkład do teorii prawa postępowania administracyjnego w Polsce.

P. Jedl. Sl