

Lublin, 27 września 2021

dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS

Katedra Prawa Administracyjnego

i Nauki o Administracji

WPiA UMCS

Plac Skłodowskiej 5

20-031 Lublin

**Recenzja rozprawy doktorskiej p. Piotra Lipińskiego pt. „Osoba niepełnosprawna w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Standardy procesowe”, napisanej pod kierownictwem naukowym Prof. dr hab. Grzegorza Łaszczycy, promotor pomocniczy dr Anna Gronkiewicz, Katowice, 2021 r., ss. 261.**

Praca dotyczy zagadnień szczególnie ważnych, aktualnych i interesujących. Wybór tematu należy przyjąć bardzo pozytywnie, można uznać, że praca stanowi odpowiedź na silne zapotrzebowanie na tego typu opracowanie. Tytuł pracy został skonstruowany precyzyjnie i poprawnie, choć – jak sam Autor wielokrotnie wskazuje – co do samego pojęcia osoby niepełnosprawnej, coraz częściej zastępowanego pojęciem osoby z niepełnosprawnościami – pojawiają się różne opinie. Tym bardziej cenne są rozważania metodologiczne, zawarte w pracy. Obecność w pracy wątków dotyczących zagadnień innych, niż postępowanie administracyjne, pozwoliła na szersze spojrzenie na omawiane zagadnienia. Tytuł pracy odpowiada treściom zawartym w pracy, a obecność w rozprawie wątków innych, niż ściśle dotyczące procedury administracyjnej, jest w pełni uzasadniona. Szerokie zainteresowania Autora pozwoliły dostrzec mnóstwo ważnych zagadnień, których analiza wymagała poruszania tematów należących do socjologii, psychologii, a także postępowania karnego. Jednak cały czas główną osią tematyczną pracy było

postępowanie administracyjne, zatem Autorowi udało się stworzyć wartościowe dzieło, które wpisuje się w dorobek doktryny postępowania administracyjnego.

Słownictwo wykorzystywane w pracy jest precyzyjne i zrozumiałe. Sferze pojęć zostało poświęconych wiele rozważań, co jest w pełni uzasadnione. Istniejące wątpliwości, dostrzegane w pracy, wynikają z rozbieżności perspektyw, przyjmowanych przez przedstawicieli różnych nauk, badających analizowaną w pracy problematykę. Autor zna pojęcia prawne, jak również umie korzystać z literatury. Rozwijając własne rozważania także umie odnosić się do odpowiednich przepisów i do publikacji tematycznie związanych z omawianymi zagadnieniami. Można dodać, że z przyjemnością czyta się kolejne strony pracy, recenzowana praca doktorska jest solidnym opracowaniem naukowym, a jednocześnie stanowi lekturę przyjazną dla czytelnika. Połączenie tych elementów przyjęć należy bardzo pozytywnie.

Autor w sposób klarowny przedstawia kolejne zagadnienia, plan pracy można uznać za logiczny, konstrukcja pracy jest wręcz przejawem mistrzowskiego tworzenia struktury opracowania naukowego. Drobnym minusem jest objęcie całego rozdziału drugiego jednym podrozdziałem oraz zróżnicowane proporcje pomiędzy podrozdziałem pierwszym i drugim w rozdziałach trzecim i czwartym. Klarowna wizja przedstawianych zagadnień łączy się z odpowiednią ich kolejnością w pracy. Rozdziały noszą odpowiednie tytuły, a mniejsze jednostki redakcyjne pasują tematycznie do miejsc wyznaczonych im w pracy. Można zauważyć, że wielkość poszczególnych rozdziałów jest odpowiednia. Strukturę pracy należy ocenić pozytywnie, jako umożliwiającą podjęcie zarówno szerokich, jak i bardziej szczegółowych rozważań.

Po wykazie skrótów, podzielonym na „Akty prawa krajowego i międzynarodowego” oraz „Pozostałe skróty” (podział ten nie został uwzględniony w Spisie treści) znajduje się Wprowadzenie. Wprowadzenie rozpoczyna się od długiego cytatu, (nomen omen) wprowadzającego w sposób

bardzo interesujący czytelnika w problematykę związaną z pracą. Dzięki komentarzowi Autora dowiadujemy się o przykładowych dysfunkcjach, jak i o wybranych podmiotach, zajmujących się pomocą określonym grupom osób niepełnosprawnych. Takie rozpoczęcie treści pracy doktorskiej uznać należy za przykład zdolności do zaciekawiania czytelnika treściami zawartymi w dalszych częściach książki. Również we Wprowadzeniu (s. 12-13) znaleźć możemy informację o często niedostrzeganej, ale znacznej ilości procentowej osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. Autor w ten sposób daje kolejny argument na rzecz słuszności podjęcia się opracowania wybranego tematu pracy. Wprowadzenie stanowi istotną część recenzowanej pracy, i zostało przygotowane w sposób prawidłowy.

W poszukiwaniu tez pracy moim zdaniem należy sięgnąć do jej szczegółowych treści zawartych w poszczególnych rozdziałach, ale także do części „Wnioski końcowe”, gdzie omówienie wyników rozważań ukazane jest w formie skondensowanej. W nawiązaniu do rozważań z rozdziału trzeciego wskazane zostało (s. 231), że „niepełnosprawni mogą występować w roli każdego podmiotu ogólnego postępowania administracyjnego, w miarę posiadanych możliwości”. Istotne treści w odniesieniu do zagadnienia tez znaleźć można w ostatnim rozdziale rozprawy, gdzie w sposób klarowny ukazane zostały sugestie zmian przepisów prawa. Wnioski de lege ferenda można interpretować jako tezę dotyczącą słuszności wprowadzenia określonych rozwiązań prawnych, a konkretnie – dotyczących przedstawiciela niepełnosprawnego – wzorowanego na obrońcy z urzędu, znanego z procedury karnej (s. 203). Informacje zawarte w pracy pozwalają stwierdzić, że tezy te zostały przedstawione i poparte argumentami w odpowiedni sposób.

Autor świadomie posługuje się pojęciem celu pracy, pisząc (s. 13), że „(...) praca ma na celu zaprezentowanie omawianej tematyki ze społecznego, systemowego i prawnego punktu widzenia”. Wybór tych trzech perspektyw jest niezwykle interesujący. O ile podkreślanie wymiaru społecznego omawianej

problematyki oraz jego szerokie analizy w rozdziale pierwszym, potwierdzają obecność w pracy wątków dotyczących perspektywy społecznej, zaś podnoszenie wątków prawnych w pracy należy uznać za wręcz oczywiste i jak najbardziej poprawne, to zastanowić się należy nad wskazaniem systemowego punktu widzenia, jako jednej z przyjętych perspektyw. Jednakże obecność w wielu miejscach rozważań dotyczących nie tylko kwestii organizacyjnych, ale także związanych z dostrzeganiem powiązania poszczególnych zjawisk i podmiotów, w pełni uzasadnia słowa o wykorzystaniu perspektywy systemowej. Wykorzystanie teorii systemów należy ocenić pozytywnie, przy czym należy zauważyć, że podejście systemowe w pracy ściśle łączy się z podejściem prawniczym, zatem Autor słusznie podkreśla rolę systemu prawa dla omawianej problematyki.

Autor wskazał na to, że „Redakcyjnie praca składa się z czterech rozdziałów, które zmierzają do realizacji następujących celów”, po czym omówione są zagadnienia, które zostaną przedstawione w danych częściach pracy. Jest to konsekwentne, i zgodne ze sposobem wskazania celu całej pracy. Mamy zatem do czynienia z przedstawieniem danych zagadnień – i właśnie ich przedstawienie jest traktowane jako cel. Taki sposób wykorzystania pojęcia celu jest zrozumiały, i przekonujący. Dodajmy, że wyznaczone cele zostały w rozprawie osiągnięte.

W pracy często wykorzystywane jest pojęcie metod, najczęściej w kontekście omawiania prowadzonych przez wybrane podmioty badań nad zagadnieniami związanymi z niepełnosprawnością, w tym z rehabilitacją. Autor w sposób świadczący o dobrym zrozumieniu pojęcia metody wykorzystuje to pojęcie w kontekście omawiania zagadnień metodyki wykładni prawa (s. 54, 56). Pewne wątpliwości może budzić określanie Polskiego Języka Migowego, Systemu Językowo-Migowego i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych mianem metod (s. 66). Mimo, że w sumie wykorzystane określenia są zrozumiałe, to jednak zastanawia wymienne traktowanie pojęć

formy, metody i narzędzi. Przypomina to w pewnym stopniu język potoczny, choć jest w pełni uzasadnione i często wykorzystywane przy badaniach interdyscyplinarnych. Zaznaczyć należy, że Autor poprawnie, być może nawet w sposób intuicyjny, wykorzystuje w pracy odpowiednie metody badawcze.

Nie zawsze stosowanie spacji przy znaku łącznika jest konsekwentne. Na s. 66 pojawia się „System Językowo-Migowy”, ale także „System Językowo - Migowy”.

Rozdział pierwszy jest niezwykle szerokim spojrzeniem na pojęcie niepełnosprawności. Autor słusznie podkreśla znaczenie społecznego kontekstu dla uznawania określonego stanu zdrowia jednostki za niepełnosprawność. Na początku rozdziału podkreślone zostało znaczenie języka potocznego, ale także znaczenie definicji należących do różnych nauk, dla wskazania, czym jest niepełnosprawność. Autor dzieli definicje na trzy grupy, pierwszą grupę nazywając definicjami ogólnymi, ustalającymi kryteria zaliczania do osób niepełnosprawnych. Druga grupa definicji odnosi się do poszczególnych niepełnosprawności, a trzecia związana jest z określonymi celami, np. uzyskania świadczeń. Przykłady pełnią w całej pracy, w tym również w rozdziale pierwszym, dużą rolę, pozwalając precyzyjnie wyjaśnić, jakie zjawiska są omawiane.

Interesujące i cenne jest odwołanie się do Międzynarodowej Klasyfikacji Uszkodzeń, Niepełnosprawności i Upośledzeń, wydanej przez WHO. Autor ukazuje odrębność tej klasyfikacji od wcześniej wskazanych definicji. Być może w tym kontekście można się zastanowić, na ile przydatne byłoby zamieszczenie w pracy omówienia pojęć odpowiadających pojęciu niepełnosprawności w innych językach.

Autor wskazuje na szereg dziedzin, z punktu widzenia których może być analizowana niepełnosprawność. Poza medycyną i naukami prawnymi, Autor wskazuje m.in. na pedagogikę, socjologię, psychologię, językoznawstwo czy kulturoznawstwo, dodając przy tym, że każda z tych dziedzin może tworzyć

właśnie definicje niepełnosprawności – co jest zrozumiałe, ale nie powinno prowadzić do powstawania zbyt oddalonych od siebie treściowo definicji. Autor dostrzega możliwość korzystania z dorobku różnych nauk, i w sposób odpowiedni ukazuje kontekst interpretacji wybranych definicji. Z pewnością niezwykle istotne dla pracy są zagadnienia prawne, stąd Autor w sposób prawidłowy odwołuje się do szeregu ważnych aktów normatywnych, regulujących kwestie związane z niepełnosprawnością.

Być może już w rozdziale pierwszym byłoby wskazane rodzajów orzeczeń o niepełnosprawności, i wskazanie odpowiednich kryteriów z tym związanych. Na szczęście szereg istotnych informacji, w tym również o komisjach i innych ważnych w omawianym zakresie podmiotach administrujących, jest w dalszych częściach pracy.

Bardzo słuszne jest wskazanie przez Autora (np. s. 29) znaczenia platformy EPUAP. Poza takimi ułatwieniami dla osób z niepełnosprawnością, Autor dostrzega także bariery prawne (np. związane z k.r.o., s. 25), co jest w pracy bardzo cenne. Dostrzeganie roli poszczególnych organów, choćby RPO (np. s. 34, 186), w odniesieniu do zapewnienia przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami, należy ocenić pozytywnie, również pozytywnie należy podkreślić dostrzeganie znaczenie administracji publicznej i prawa administracyjnego dla dostosowywania infrastruktury (np. s. 31).

Analizę teoretyczną, zawartą w części redakcyjnej „Modele interpretacyjne niepełnosprawności”, należy uznać za cenną. Autor omawia m.in. model medyczny, nazywany również (jak jest wskazane na s. 18) modelem indywidualnym. Rozważania są zrozumiałe i logiczne. Zauważyć należy przy tym dostrzeganie przenikania świata medycznego wątkami organizacyjnymi (s. 18-19). Niekiedy pojawiają się wątpliwości co do przedstawianych omówień pojęć w ramach modelu społecznego, np. pojęcia uszkodzenia (s. 19), lecz jeśli nie potraktujemy ich jako ścisłych definicji, tylko jako luźniejsze opisy, to można uznać je za poprawne. Ogólnie mówiąc, model

społeczny został omówiony w sposób wartościowy, a przedstawione podczas omawiania tego modelu przykłady i rozważania są bardzo interesujące i prawidłowe. Autor słusznie wskazuje, że omawianie wszystkich modeli niepełnosprawności (np. rehabilitacyjnego i interakcjonistycznego) wykaczałoby poza nakreślone ramy pracy.

Zauważmy, że w rozdziale pierwszym omówiony został podział niepełnosprawności na formalną i nieformalną (s. 24), mamy zatem do czynienia – jak słusznie wskazał Autor recenzowanej rozprawy – z kryterium formalnym, co ma wielkie znaczenie dla prawa administracyjnego. Autor słusznie dostrzega znaczenie kryterium formalnego również dla materialnego prawa administracyjnego (np. s. 12). Dodać jednak można, że przepisy prawa materialnego – choć przywoływane w rozprawie – mogły zostać również wykorzystane w kontekście omawiania używanych pojęć.

Socjologiczne zacięcie Autora ujawnia się m.in. podczas omawiania barier infrastrukturalnych w odniesieniu do infrastruktury społecznej (s. 27).

Rozdział drugi zawiera wiele wartościowych analiz dotyczących systemu prawa. Bardzo interesujące i przekonujące są przemyślenia na temat prawa międzynarodowego. Podkreślenie znaczenia praw człowieka dla ochrony osób z niepełnosprawnościami należy uznać za cenne i słuszne. Świadome szerokie stosowanie pojęcia systemu w odniesieniu do bardzo różnych zagadnień jest uzasadnione – Autor słusznie zatem nie uznaje systemu prawa za jedyny istotny dla pracy system. Wracając w tym kontekście do rozdziału pierwszego, zauważyć należy, że również język prawny i język prawniczy zostały uznane za systemy, i obrona używania pojęcia „osoba niepełnosprawna” a nie „osoba z niepełnosprawnością” została oparta o argument „porządku systemowego”, czyli – mówiąc w uproszczeniu – o argument posługiwania się pojęciami używanymi w przepisach prawa. Być może jednak rozważania językoznawcze (s. 48) tworzące analogię między oskarżycielem czy sędzią (a nie „osobą oskarżającą”

czy „osobą sądzącą”) i osobą niepełnosprawną (a nie „osobą z niepełnosprawnościami”) nie są przekonujące.

W rozdziale trzecim, gdzie osoba niepełnosprawna ukazana została jako podmiot ogólnego postępowania administracyjnego, omówione zostały m.in. cechy postępowania administracyjnego, jak również wskazane zostały podmioty ogólnego postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, że w tym kontekście ukazane zostały przykładowe formy prawne działania administracji, nie mamy jednak do czynienia z przedstawieniem całościowej ich klasyfikacji (s. 90). W rozdziale trzecim przywołanych zostało wiele cennych opracowań z zakresu postępowania administracyjnego, Autor wykazuje się znajomością literatury, jak również zrozumieniem wykorzystywanych pojęć. Widoczna jest umiejętność łączenia kwestii teoretycznych z analizą treści przepisów. Szczególnie cenne są odniesienia przepisów i pojęć teoretycznych z zakresu postępowania administracyjnego do analizy sytuacji osób niepełnosprawnych. Autorowi udało się przedstawić wiele wartościowych informacji, ściśle związanych z omawianymi kwestiami (np. w kontekście komunikacji osób niepełnosprawnych, w kontekście bycia świadkiem s. 101-105). O ile w kodeksie postępowania administracyjnego wielokrotnie jest mowa o pracowniku organu, o tyle pracownik organu nie jest podmiotem postępowania administracyjnego (s. 109), a jest nim organ.

Największym objętościowo rozdziałem jest rozdział czwarty, mówiący o standardach procesowych kształtujących status osoby niepełnosprawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Bardzo interesujące są rozważania na temat pojęcia standardów oraz pojęcia zasad (s. 111-118). Omówienie poszczególnych standardów i zasad należy uznać nie tylko za udane, ale za szczególnie ważne dla całej rozprawy. Autor w sposób przemyślany wskazuje na funkcje poszczególnych zasad. Cenne jest przywoływanie orzecznictwa sądów administracyjnych. Zauważyć należy, że również w tym rozdziale mamy do czynienia z szerokim spojrzeniem na postępowanie administracyjne. Bardzo



ciekawe i wartościowe są rozważania i przykłady bardziej szczegółowe dotyczące sytuacji z udziałem osoby niepełnosprawnej (np. s. 125). Należy uznać, że analizy dotyczące statusu osób niepełnosprawnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym są wartościowe, pogłębione i wyczerpujące. Ogólnie sposób przedstawienia standardów postępowania należy uznać za bardzo udany. Precyzyjna i dogłębna jest analiza tematyki udziału organizacji społecznej w postępowaniu (s. 167 i nast.). Bardzo cenne są rozważania dotyczące kwestii technicznych.

Rozdział piąty zawiera interesujące wnioski de lege ferenda. Można zastanawiać się, czy istnieje konieczność wprowadzania przedstawiciela niepełnosprawnego do regulacji prawnych. Autor przedstawił szereg argumentów przemawiających za takim poglądem. Argumentem przeciwnym byłaby prawdopodobnie pozycja przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Należy zaznaczyć, że analizy i propozycje przedstawione w rozprawie są rzetelne i poparte argumentami. Z pewnością przekonujące są argumenty o słuszności uwzględniania przez administrację publiczną i sądy potrzeb osób niepełnosprawnych. Na s. 205-225 obecne są wątki prawnokarne, co jest uzasadnione ukazywaniem potencjalnych rozwiązań dotyczących przedstawiciela niepełnosprawnego w sposób podobny do obrońcy z urzędu.

Język pracy jest zrozumiały i precyzyjny. Bardzo rzadko pojawiają się w rozprawie niedopracowane zdania, takie jak: „W obrocie profesjonalnym przejawiają się one problematyką upośledzających specjalistów” (s. 44), chociaż nawet w takich przypadkach przedstawiane treści są zrozumiałe. W pracy pojawiają się nieliczne błędy literowe, np. „obowiązywania” – powinno być „obowiązania” (s. 63). Niekiedy język wykorzystywany w rozprawie jest zbliżony do języka analiz socjologicznych czy też nauko-administracyjnych, ale nie należy tego uznać za błąd. Autor wykazał się znajomością słownictwa z zakresu postępowania administracyjnego.

W pracy przywołanych zostało bardzo wiele przepisów, regulujących analizowaną tematykę. Wykorzystana literatura jest rozległa, aktualna i niezwykle cenna. W pracy przywołanych zostało wiele cenionych prac. W literaturze przeważa literatura polska z zakresu postępowania administracyjnego, ale obecne są także pozycje z innych dziedzin i innych krajów. Autor oparł swoje rozważania również na licznych orzecznictwie. Praca tworzy spójną całość, Autor wykazał się bardzo dobrą znajomością analizowanej tematyki, jak również przedstawił spójną wizję przedstawionego tematu. Rozprawa mgr Piotra Lipińskiego pt. „Osoba niepełnosprawna w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Standardy procesowe” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Praca ta w pełni spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim przez odpowiednie przepisy.

PSzen