

Warszawa, 30 czerwca 2019 r.

Ks. dr hab. Mirosław Kosek, prof. UKSW
Katedra Prawa Rodzinnego i Prawa Nieletnich
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Pawła Kawki
pt. "System pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną
w latach 2004-2018 w Polsce"

(Lublin 2019, s. 532)

1. Podstawy prawne i kryteria oceny

Przedłożona recenzja stanowi wykonanie uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 19 lutego 2019 roku. Z treści wskazanej uchwały wynika, że przewód doktorski prowadzony jest na podstawie przepisów obowiązujących po wejściu w życie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. *o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr. 84, poz. 455 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 13 wspomnianej wyżej ustawy z 14 marca 2003 roku *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 1789) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

2. Przedmiot i cel rozprawy

Pozytywnie należy ocenić wybór przedmiotu rozprawy oraz sposób jego ujęcia. System pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną należy do tej grupy zagadnień o charakterze interdyscyplinarnym, które z jednej strony - z racji na swój przedmiot - wykazują się dużym stopniem złożoności samej materii prawnej oraz ukształtowanej na jej podstawie praktyki, a z drugiej strony posiadają trudne do przecenienia znaczenie społeczne. Tytułowe zagadnienie autor omawia w kontekście tzw. europejskiego modelu społecznego. Konsekwencją takiego ujęcia przedmiotu rozprawy jest jej zasadnicza teza, zgodnie z którą obowiązujący w Polsce system pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną odzwierciedla generalnie założenia europejskiego modelu społecznego, jednak - w ocenie autora rozprawy - obciążony jest on elementami pozostawionymi po systemie komunistycznym (s. 23).

Celem recenzowanej rozprawy jest - jak wynika z jej wstępu - ukazanie ewolucji regulacji prawnych wspierających rodzinę z osobą niepełnosprawną, a także wskazanie poziomu skuteczności tego wsparcia w okresie ostatnich 14 lat. Zdaniem autora, jest to odpowiedni czas na dokonanie analizy realizowanego modelu polityki społecznej oraz efektywności udzielanego wsparcia, a także rozwoju świadczeń dostępnych w obrębie tego systemu.

Opisany powyższy cel zasadniczy uzupełniają cele szczegółowe. Stanowią je: 1) ukazanie zgodności krajowego systemu zabezpieczenia społecznego z Europejskim Modelem Społecznym oraz przedstawienie elementów łączących model przyjęty w Polsce z założeniami polityki społecznej Unii Europejskiej; 2) wskazanie świadczeniodawców wsparcia dostępnego dla rodzin z osobą niepełnosprawną w obrębie systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonującego w Polsce; 3) przedstawienie rodzajów świadczeń należnych rodzinie z osobą niepełnosprawną w ramach aktywizacji społecznej i zawodowej, a także analiza zadań powierzonych organom państwowym, zarówno na szczeblu samorządowym, jak i rządowym; 4) ukazanie nieefektywności istniejących rozwiązań prawnych i praktycznych, przyjętych w obowiązującym systemie zabezpieczenia społecznego oraz przedstawienie propozycji zmierzających do poprawy efektywności i przeciwdziałania problemowi przeregulowania systemu pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną. Wskazane cele realizowane są w rozprawie z zastosowaniem metody dogmatyczno-prawnej, historycznej, porównawczej, z szerokim wykorzystaniem

orzecznictwa i literatury przedmiotu, oraz metody heurystycznej, określonej przez autora jako "poszukiwanie nieznanych faktów i powiązań zachodzących między nimi, tudzież akcentowania nowych problemów i ustalania propozycji ich rozwiązania" (s. 26). Autor nie precyzuje, w jakich partiach rozprawy posługuje się tą metodą. Należy zauważyć, że nie jest to metoda stosowana w naukach prawnych, stąd może budzić wątpliwości zastosowanie jej w recenzowanej pracy.

3. Układ i struktura rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa składa się z wstępu, czterech obszernych rozdziałów, z których każdy zawiera końcowe wnioski oraz zakończenia i bibliografii.

W rozdziale I - "Podstawy funkcjonowania polskiego modelu polityki społecznej" - autor omawia najpierw realizację polityki społecznej w kontekście wytycznych Europejskiego Modelu Społecznego. Dokonuje następnie analizy strukturalnej modelu społecznego przyjętego w systemie polskim, by w części końcowej tego rozdziału przejść do analizy polityki społecznej państwa wobec rodziny z osobą niepełnosprawną. W tej części rozdziału autor omawia między innymi rodzaje niepełnosprawności - w tym pojęcie niepełnosprawności i pojęcie osoby niepełnosprawnej - procedurę orzekania o niepełnosprawności oraz - w punkcie ostatnim - założenia i cele polityki społecznej państwa wobec rodziny z osobą niepełnosprawną.

Rozdział II poświęcony został świadczeniodawcom pomocy przyznanej rodzinie. Autor omawia poszczególne jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za realizację pomocy rodzinie, w tym szczególnie jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz podmioty wspierające rehabilitację społeczną osoby niepełnosprawnej i jej rodziny (w tym PFRON, pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Asystenta osoby niepełnosprawnej). W treści tego rozdziału autor omawia także problematykę dotyczącą świadczeniobiorców systemu pomocy społecznej, a także zagadnienia dotyczące problemu marginalizacji i wykluczenia społecznego, uzależnienia socjalnego jako zagrożenia dla beneficjentów systemu

pomocy społecznej czy też wpływu świadczeń na niwelowanie ubóstwa - ujęte przez autora jako "rodzaje problemów występujących w rodzinie z osobą niepełnosprawną".

Rozdział III - najobszerniejszy w recenzowanej pracy - dotyczy rodzajów świadczeń należnych rodzinie z osobą niepełnosprawną w ramach aktywizacji społecznej. Jego zasadniczą część (s. 184 - 260) stanowi omówienie świadczeń pomocowych, ze sfery zabezpieczenia społecznego, których beneficjentem jest osoba niepełnosprawna. Autor omawia także w tym rozdziale zadania administracji publicznej i pomocy społecznej odnoszące się do rodzin oraz problematykę wsparcia osób niepełnosprawnych w obszarze rynku pracy.

Ostatni rozdział (IV), kluczowy w pracy, zawiera autorską ocenę efektywności obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących zasadniczego przedmiotu rozważań i praktyki ich stosowania oraz propozycje *de lege lata* i *de lege ferenda* zmierzające do zwiększenia efektywności systemu. Autor omawia także problem przeregulowania systemu, narzędzia monitorujące realizację zadań pomocy oraz integracji społecznej beneficjentów systemu, a także rolę organizacji pozarządowych w procesie integracji społecznej.

Scharakteryzowane powyżej układ i struktura rozprawy odpowiadają jej tematowi, przy czym pewne wątpliwości może budzić w odniesieniu do niektórych składników treściowych ich przyporządkowanie do poszczególnych rozdziałów. Przykładowo, rozdział II rozprawy dotyczy - na co wskazuje jego tytuł - świadczeniodawców pomocy przyznanej rodzinie. W punkcie trzecim tego rozdziału autor omawia jednak także problematykę dotyczącą świadczeniobiorców, co wykracza poza jego ramy treściowe. Ponadto, w tym samym rozdziale (pkt. 4) umieszczono rozważania dotyczące "rodzajów problemów występujących w rodzinie z osobą niepełnosprawną", w tym np. zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego. Wydaje się, że bardziej odpowiednim "miejscem", w którym wskazana problematyka powinna się znaleźć jest rozdział pierwszy rozprawy, w którym omawiane są m. in. założenia i cele polityki społecznej wobec rodziny z osobą niepełnosprawną (s. 85), tym bardziej, że przeciwdziałanie wspomnianym wyżej negatywnym zjawiskom

marginalizacji i wykluczenia społecznego stanowi, jak wskazuje sam autor, jeden z istotnych celów polityki społecznej wobec tych podmiotów (s. 162).

Podobne wątpliwości powstają na tle analizy struktury treściowej rozdziału III. Obok szczegółowego omówienia rodzajów świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego skierowanych do osób niepełnosprawnych i ich rodzin, co stanowi zasadniczy przedmiot rozważań w tym rozdziale, autor szeroko omawia także zadania administracji publicznej i pomocy społecznej w zakresie wspierania rodzin. Wydaje się, że przedmiotowa materia bardziej wiąże się z problematyką założeń i celów pomocy społecznej (rozdział I), ewentualnie z problematyką świadczeniodawców pomocy społecznej (rozdział II) i w ramach tych zagadnień powinna być analizowana.

Pewne wątpliwości mogą powstać także w kontekście przyjętych w recenzowanej rozprawie kryteriów decydujących o przeniesieniu niektórych omawianych wątków z treści do przypisu. Wydaje się, że przynajmniej niektóre z tych wątków (np. przypis 403, s. 114, przypis 1372, s. 330 czy przypis 1620, s. 417), z racji na ich znaczenie dla omawianej problematyki, powinny znaleźć się w treści rozprawy.

Przedstawione powyżej uwagi i wątpliwości, sformułowane na tle układu i struktury rozprawy, nie mają charakteru zarzutu. Stanowią raczej sugestię, którą należałoby rozważyć w przypadku decyzji o publikacji rozprawy.

4. Ocena merytoryczna rozprawy

Analiza rozwiązań normatywnych tworzących określony system, a zwłaszcza ocena jego efektywności, jest zadaniem trudnym. Wymaga ona nie tylko znakomitej znajomości samego systemu, w tym praktyki jego funkcjonowania, ale także umiejętności syntezy – wychwycenia rozwiązań kluczowych dla danego systemu, decydujących o jego normatywnym kształcie i praktyce funkcjonowania. Ocena recenzowanej rozprawy w tej perspektywie wypada pozytywnie. Autor trafnie uchwycił kluczowe rozwiązania kształtujące analizowany system, dokonał ich oceny oraz - w odniesieniu do niektórych rozwiązań - sformułował postulaty *de lege ferenda* i *de lege lata*. Pewien niedosyt w kontekście rozważań systemowych może budzić

stopień uwzględnienia problematyki uregulowanej w ustawie 9 czerwca 2011 r. (Dz. U. 2011, Nr 149, poz. 887 z późn. zm.) *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, mając na uwadze systemowe znaczenie tego aktu prawnego. Autor koncentruje się zasadniczo na instytucji asystenta rodziny (s. 112 i n.), a w zbyt małym stopniu (s. 186) uwzględnia sam model pomocy rodzinie wynikający z przepisów wskazanej ustawy, którego instytucja asystenta rodziny jest tylko jednym z przejawów.

W rozprawach, których przedmiotem jest analiza określonego systemu norm ważna jest także selekcja poszczególnych wątków i właściwa proporcja pod względem szczegółowości ich przedstawiania. Wątpliwości w tym kontekście budzi nadmierne rozbudowanie w recenzowanej rozprawie niektórych wątków o zbyt szczegółowe omawianie treści aktów prawnych (np. s. 92 i n., s. 187 i n.). W konsekwencji istotne kwestie giną w gąszczu zbędnych szczegółów. Należałoby ponownie przemyśleć omawiane zagadnienia pod kątem ich znaczenia i zrezygnować ze zbędnych szczegółów. Spowoduje to bardziej czytelne wyeksponowanie kluczowych wątków, czemu mogą służyć także wskazane w punkcie 3 recenzji modyfikacje w zakresie jej struktury.

Wartościowe w recenzowanej rozprawie - poza samym ujęciem zasadniczego przedmiotu rozważań na tle prawno-porównawczym, o czym była wyżej mowa - jest kompleksowe omówienie świadczeń przysługujących rodzinie z osobą niepełnosprawną. Wartościowe są także opis i analiza przyczyn nieefektywności obowiązujących rozwiązań prawnych szczególnie w kontekście przeregulowania systemu, zarówno w sensie prawnym, jak również organizacyjnym. Zgodzić należy się z autorem, że wielość unormowań o charakterze ustawowym i podustawowym – w powiązaniu z niskim poziomem wiedzy i praktyki urzędniczej - prowadzi do usztywnienia działania urzędów, obniżając skuteczność wsparcia przez ograniczenie możliwości jego dostosowania do zindywidualizowanych potrzeb (s. 327). Autor przyłącza się do krytyków obowiązującego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, trafnie wskazując, że system ten odznacza się brakiem kompleksowości i zintegrowania, przez co przypomina bardziej zbiór punktowych

działań (s. 330). Autor rozprawy popiera w tym kontekście postulat wprowadzenia tzw. "inteligentnej polityki społecznej", której elementem są między innymi strategiczne zarządzanie, profesjonalizacja służb społecznych, odejście od nadmiernego regulowania i wdrażania rozwiązań na zasadzie "jedna metoda pasuje do wszystkiego" - jako określa to autor - w kierunku decentralizacji umożliwiającej kreowanie rozwiązań na szczeblu lokalnym (s. 332). Celem tych działań powinna być rzeczywista inkluzja osób niepełnosprawnych do życia w danej społeczności, nie tylko ograniczenie typowych wad obowiązującego systemu, choćby w postaci wszechobecnej biurokracji i braku koniecznej koordynacji działań.

Bardzo interesujące są rozważania autora dotyczące koncepcji tzw. ujemnego podatku dochodowego i uniwersalnego dochodu podstawowego w kontekście sposobu rozwiązania problemu przeregulowania systemu polityki społecznej. Ich mianownikiem wspólnym jest uzyskanie określonego, stałego świadczenia pieniężnego o charakterze wyrównawczym. Autor, na podstawie badań prawnoporównawczych, formułuje w tym kontekście postulat częściowego wprowadzenia tych koncepcji do polskiego systemu. Zgadzając się z autorem rozprawy co do atrakcyjności samych koncepcji, wydaje się jednak, że problem ten należałoby poddać bardziej szczegółowej analizie, ale w odrębnym opracowaniu, nie tylko z czysto ekonomicznego punktu widzenia, ale przede wszystkim z punktu widzenia skutków tego rozwiązania dla obowiązującego systemu pomocy społecznej. Jest to ważny problem z pewnością godny rozważenia, ale szczegółowe jego uwzględnienie w niniejszej pracy wykracza poza jej ramy.

Zgodzić należy się z autorem w kwestii oceny programu "Rodzina 500+", także w zakresie jego wpływu na poprawę sytuacji rodzin z osobą niepełnosprawną. Autor trafnie ujmuje omawiane świadczenie wychowawcze jako specyficzny rodzaj uniwersalnego dochodu podstawowego. Trafnie definiuje także zagrożenia, które program ten może generować, szczególnie w postaci zbyt konsumpcyjnego podejścia świadczeniobiorców oraz możliwości wystąpienia - jak ujmuje to autor - tzw. "pułapki nieaktywności zawodowej", w wyniku rezygnacji z pracy zarobkowej, wywołanej otrzymywaniem omawianego świadczenia.

Poza wyżej wskazanymi walorami recenzowanej rozprawy pozytywnie należy także ocenić podkreślenie w rozprawie znaczenia działalności organizacji pozarządowych w kontekście ewolucji oraz efektywności analizowanego systemu pomocy rodzinie, w tym szczególnie wolontariatu i innych innowacyjnych form pozamaterialnego wsparcia osób potrzebujących.

Sposób przedstawiania złożonych problemów, formułowania wniosków i postulatów oraz sposób argumentacji wskazują nie tylko na dużą wiedzę autora recenzowanej rozprawy dotyczącą jej przedmiotu, ale także pasję i zaangażowanie w jego zgłębianiu. Wskazują także na jego dojrzałość naukową oraz zdolność do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

5. Ocena strony formalnej rozprawy

Strona formalna rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Autor opanował w wysokim stopniu zdolność posługiwania się językiem prawniczym. Wywód jest jasny, przekonujący, dobrze uargumentowany. Autor z dużą swobodą porusza się po skomplikowanej materii. Nie budzi także zastrzeżeń zakres i sposób wykorzystania źródeł i literatury przedmiotu.

Pewne uwagi dotyczą dwóch drobnych kwestii o charakterze językowym. We wstępie oraz we wprowadzeniach do poszczególnych rozdziałów autor posługuje się czasem przyszłym, np. "przedmiotowa rozprawa składać się będzie z..."(s. 26), "rozdział będzie zawierać analizę..." (s. 27). Należałoby posługiwać się w tego typu sformułowaniach czasem teraźniejszym, tj. "rozprawa składa się z...", itp.

W wielu miejscach rozprawy autor posługuje się staropolskim słowem "tudzież" (np. s. 25, 26, 31, 45). Nie jest to z pewnością błąd, ale używanie tego słowa w tekstach naukowych nie jest praktykowane.

6. Konkluzja

Stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pana mgr Pawła Kawki odpowiada wymogom przewidzianym w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki - stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a jej autor wykazał się wymaganą wiedzę teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z powyższym, wnioskuję o dopuszczenie Pana Magistra Pawła Kawkę do dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk prawnych.

Miroslaw Uosek