

Prof. zw. dr hab. Zdzisław Kędzia
Wyższa Szkoła Bankowa
we Wrocławiu

RECENZJA
rozprawy doktorskiej mgra Adama Płoszki
„Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej”

Uwagi ogólne

1. Zwalczenie ubóstwa, a zwłaszcza jego skrajnej formy, jest uznawane od dziesięcioleci za fundamentalne wyzwanie międzynarodowe. Stało się ono pierwszym pośród Milenijnych Celów Rozwoju przyjętych przez ONZ w 2000 r. Pomimo niewątpliwie uzyskanych postępów w tym zakresie, walka z ubóstwem jest także pierwszym celem pomilenijnego programu ONZ „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”. Przewiduje on m.in., że do 2030 r. skrajne ubóstwo powinno zostać wyeliminowane w skali globalnej.
2. Porównując MCR z Agendą 2030 dostrzec można znamienne różnicę. Pierwszy z tych dokumentów w zasadzie pomijał związki pomiędzy rozwojem a prawami człowieka. Drugi podkreśla tego rodzaju związki. Czyni to jednak głównie w kontekście potrzeby ochrony wartości, do których odnoszą się te prawa. W ograniczonym stopniu wskazuje natomiast na korzyści, jakie działania na rzecz rozwoju mogłyby odnieść z oparcia ich na metodologii praw człowieka (human rights based approach - HRBA). Być może nie powinno to dziwić, skoro pomimo wieloletnich wysiłków nadal stosunkowo niewiele jest praktycznych ilustracji pokazujących, że profesjonaliści z takich dziedzin jak ekonomia czy rozwój lepiej i bardziej efektywnie radzą sobie z własnymi zadaniami stosując owe podejście. Te nadal nieliczne przykłady dowodzą jednak, że w tej metodologii tkwi poważny potencjał, a jej zastosowanie może pomóc sytuować dobro jednostki w centrum programów rozwojowych.
3. W tym kontekście nie może budzić zdziwienia, że wysoko oceniam wybór przez mgra Płoszkę tematu pracy doktorskiej. Jest to temat ważny poznawczo, doniosły praktycznie, a także ambitny. Przygotowanie tej dysertacji wymagało rozległej interdyscyplinarnej wiedzy teoretycznej, zdolności analitycznych oraz sumiennych

studiów nad orzecznictwem i bogatą literaturą przedmiotu. Warto też podkreślić, że, jak Autor wskazuje we wstępie, problematyka relacji między ubóstwem a prawami człowieka nie doczekała się dotąd w polskiej doktrynie prawa opracowania monograficznego, pomimo że z pewnością na to zasługiwała.

4. Autor przyjmuje jako tezę swojej pracy stwierdzenie, że „[...] z jednej strony skrajne ubóstwo negatywnie wpływa na możliwość korzystania z praw człowieka, zaś z drugiej strony prawa człowieka mogą przyczynić się do ograniczenia skali skrajnego ubóstwa, a w konsekwencji umożliwienia korzystania przez jednostki skrajnie ubogie ze wszystkich praw człowieka.” W celu weryfikacji tej tezy Doktorant zorganizował swoją pracę wokół szczegółowych pytań badawczych, które określa też mianem celów badawczych:

„1) czym jest ubóstwo i skrajne ubóstwo?;

2) jak prawo międzynarodowe praw człowieka (w tym także prawo Unii Europejskiej) ujmuje relację pomiędzy ubóstwem a prawami człowieka i czy prawa człowieka wnoszą do przeciwdziałania ubóstwu jakąkolwiek wartość dodaną?;

3) jak prawo konstytucyjne, w szczególności Konstytucja RP określa status jednostki skrajnie ubogiej?;

4) jak wygląda realizacja konstytucyjnego oraz międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego?”.

Należy ocenić, że zarówno ogólny cel pracy, jak i pytania szczegółowe zostały trafnie sformułowane i pozwalają na rozwiązanie problemu badawczego określonego w tytule pracy.

5. Autor nadał swojej pracy generalnie trafną konstrukcję, prowadząc rozważania od wyjaśnienia samego zjawiska ubóstwa poprzez ujęcie go z perspektywy praw człowieka na płaszczyźnie uniwersalnej, europejskiej i konstytucyjnej, a kończąc swoje dociekania na diagnozie deficytów w realizacji standardu praw człowieka skrajnie ubogiego. Jest to konstrukcja klarowna i spójna, pozwalająca Autorowi na rozwiązanie problemu badawczego, a czytelnikowi na podążanie śladem jego analizy. Stworzyła ona właściwą ramę dla systematycznej prezentacji zjawiska skrajnego ubóstwa z perspektywy praw człowieka.

6. Praca obejmuje pięć rozdziałów. W pierwszym Autor przedstawia istotę zjawiska ubóstwa jednostki, jego przyczyn i związanych z nim postaw społecznych. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest ustalenie, że ubóstwo wyraża się w sytuacji, w której jednostka nie dysponuje środkami materialnymi, które pozwoliłyby jej „na zaspokojenie minimalnych potrzeb życiowych (odnoszących się do wyżywienia, schronienia, higieny czy opieki zdrowotnej).” Niezbyt jasne są powody, dla których Autor postanowił przedzielić punkt 5.1 i podrozdział 11 (oba dotyczą Polski) rozważaniami na temat definiowania i pomiarów ubóstwa. Generalnie, czy nie należałoby pogrupować rozważania w tym rozdziale najpierw wokół zagadnień ogólnych, a potem przejść do kwestii ubóstwa w Polsce?
7. W rozdziale drugim analizowane są działania przeciwko ubóstwu w kontekście praw człowieka na poziomie uniwersalnym. Problematyka ta została przedstawiona w sposób wyczerpujący. Kiedy Autor będzie przygotowywał rozprawę do druku zachęcałbym do zastanowienia się, czy rozdział ten nie powinien zaczynać się od części poświęconej temu, co Autor określa jako „prawnoczwówiecza perspektywa”, a w tym HRBA. Tym łatwiej będzie ukazać długotrwałą tendencję do „marginalizacji” praw człowieka w dokumentach ONZ dotyczących rozwoju, w każdym razie do czasu Światowego Szczytu w 2005 r. i przyjęcia Agendy 2030.
8. Rozdział trzeci poświęcony jest bardzo ciekawej analizie znaczenia instrumentów praw człowieka przyjętych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej, a także polityce tej ostatniej nakierowanej na przeciwdziałanie skrajnemu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Ciekawe są rozróżnienia dokonane przez Autora pomiędzy wolnością od niedostatku, obowiązkami państw stron EKPCz w odniesieniu do elementów skrajnego ubóstwa, a także prawem do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym skonstruowanym na podstawie EKS. Na uwagę zasługują też krytyczne ustalenia dotyczące skuteczności podejścia UE do skrajnego ubóstwa.
9. Czwarty rozdział dotyczy znaczenia konstytucyjnych praw jednostki dla przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu i ochronie jego ofiar. Rozważania skupiają się tu przede wszystkim na prawach socjalnych, ale odnoszą się też do interpretacji prawa do życia, prawa do sądu, a także do zasady równości i niedyskryminacji. Jak rozumiem, analiza prawno-porównawcza dotycząca prawa konstytucyjnego Niemiec, Szwajcarii, Indii, RPA i Kolumbii ma służyć przede wszystkim rozszerzeniu

perspektywy, z której Autor analizuje rozwiązania przyjęte w polskim prawie konstytucyjnym.

10. Rozdział piąty koncentruje się na deficytach regulacji ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego w polskim ustawodawstwie. Czytelnik znajdzie tutaj wszechstronną analizę, a osoby zajmujące się polskim prawodawstwem wiele wskazówek dotyczących pożądaných zmian z punktu widzenia ochrony ofiar skrajnego ubóstwa.
11. Praca ma wszechstronną podstawę źródłową. Jak wiadomo, prace naukowe można podzielić m.in. na te, które dają świadectwo panowania autora nad zgromadzonym materiałem i takie, w których widoczne jest, że to materiał rządzi autorem. Pan mgr Płoszka jest autorem pierwszego typu i można to powiedzieć pomimo bogactwa źródeł, które wykorzystuje. W sposób całkowicie wyczerpujący analizuje prawo międzynarodowe, regionalne, porównawcze i krajowe. Opiera się na orzecznictwie sądów polskich, regionalnych i innych krajów, a także na postępowaniach oraz decyzjach relewantnych organów międzynarodowych i regionalnych. Uwzględnia nader liczne opracowania polskie i zagraniczne, a ich lista nie wymaga uzupełnień. Autor ze znanstwem posługuje się metodą prawną-dogmatyczną, kiedy na podstawie prawa międzynarodowego publicznego i konstytucyjnego określa treść standardu ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego i wskazuje na braki w polskim prawodawstwie. Wzbogaca swoje rozważania sięgając do metod komparatystycznej, empirycznej i historycznej.
12. Profesor Jerzy Zajadło określił kiedyś godność człowieka jako imperatyw humanizmu. Nie ulega wątpliwości, że Autor w pełni dostrzega uwarunkowania negacji tego imperatywu przez skrajne ubóstwo. Nie jest też zaskakujące, że mgr Płoszka napisał swoją dysertację doktorską łącząc w swojej argumentacji postawę zdystansowanego badacza i zarazem człowieka zaangażowanego. Czyni to zresztą jego rozprawę niezwykle interesującą. Nie trzeba jednak nikogo przekonywać, że owo zaangażowanie jest szczególnym rodzajem ryzyka w badaniach, które może wiązać się z nadinterpretacją jednych argumentów, a jednocześnie z niedocenieniem innych. Dziedzina praw człowieka dostarcza tu wielu ilustracji. Jestem przekonany, że Autor bardzo dobrze sprostał temu wyzwaniu. Jego wywody są przykładem solidnego, bardzo dobrze uargumentowanego i przekonującego dyskursu naukowego. Tylko w sporadycznych przypadkach zdarza się, że oceny jakby domagały się pewnej relatywizacji (np. s. 66). W sumie rozprawa doktorska mgra Płoszki jest dziełem

dojrzałym, wszechstronnym, wnoszącym autorski wkład w badania nad ujęciem ubóstwa z perspektywy praw człowieka. Co więcej, zawarte w niej oryginalne argumenty, wnioski i propozycje mogą okazać się bardzo przydatne w praktyce.

Niektóre uwagi szczegółowe

13. Autor dość często posługuje się słowem „standard” w swojej pracy. Zdaję sobie sprawę z narastającej popularności tego określenia. Podobnie jednak jak to bywa w dyskursie publicznym, Autor także zdaje się mu nadawać wieloraką treść. Zachęcałbym do przyjrzenia się tej kwestii, kiedy rozprawa będzie przygotowywana do druku. Może warto wrócić do słownikowych definicji słowa standard.
14. Zastanawiam się, jak Autor rozumie pojęcie praw społecznych, czy jako kategorii obejmującej prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne? Używa też pojęcia prawa społeczno-ekonomiczne - czy to pojęcie ma inny desygnat? Nadto pojęcie „praw społecznych” jest czasami stosowane w naszej literaturze, śladem oficjalnego tłumaczenia PPGSK, w odniesieniu do praw socjalnych. Myślę, że z pożytkiem dla klarowności wyводу byłoby wyjaśnienie tej kwestii.
15. Autor charakteryzując na s. 66 „prawnoczułecze podejście do ubóstwa” wskazuje na cztery najistotniejsze jego cechy. Wydaje się, że brakuje tu wskazania generalnego celu HRBA, jakim jest upodmiotowienie (empowerment) osób żyjących w ubóstwie, które w kontekście dyskutowanej w pracy koncepcji Sena dotyczącej *capabilities*, a także w świetle uwag Hunta, Nowaka i Osmaniego (opracowanie powoływane w dysertacji), ma istotne znaczenie. Ponadto, zachęcałbym do bardziej ostrożnego odwoływania się do progresywnej realizacji praw człowieka i zwłaszcza ich nieregresywności, sugerującej w tym miejscu, że zasady te dotyczą wszystkich praw człowieka. Kiedy mowa jest w innym miejscu o „nieregresywności” praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych w ujęciu PPGSK zachęcałbym do sięgnięcia nie tylko do Komentarzy Ogólnych 3 i 4, lecz także do doktryny Komitetu PGSK, która została rozwinięta w jego liście do państw-stron Paktu (Letter by the Chairperson of the Committee on austerity measures, 16 May 2012). Wreszcie obok materialnej strony HRBA niezwykle ciekawy i z praktycznego punktu widzenia ważny jest wymiar operacyjny tej metodologii. Mowa tu o jej zastosowaniu do ustaleń dotyczących m.in.

bezpośrednich i strukturalnych przyczyn braku realizacji relewantnych praw człowieka, zdolności podmiotów praw do zgłaszania roszczeń, ocen wpływu praw człowieka na programy rozwojowe i wpływu tych ostatnich na realizację praw człowieka (human rights impact assessment), itd. Być może Autor zechce w swych przyszłych pracach, jeśli zamierza kontynuować badania w tej tematyce, uwzględnić także ten operacyjny wymiar HRBA.

16. Ciekawy jest pogląd Autora, że ustanowienie przez Komisję Praw Człowieka ONZ w 1998 r. mandatu specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. skrajnego ubóstwa i praw człowieka było „Kolejnym kamieniem milowym w procesie normatywizacji wolności od niedostatku” było (s. 73). Byłoby interesujące poznać argumentację na rzecz postrzegania w fakcie ustanowienia procedury specjalnej KPCz/RPCz kroku zmierzającego do normatywizacji jakiegoś prawa jednostki? Myślę też, iż na s. 73-74 procedura skarg wnoszonych do piastunów mandatów procedur specjalnych ONZ została dość nieszczęśliwie połączona z procedurą skarg do RPCz (obecna procedura 5/1; dawna tzw. procedura 1503).
17. Jak należy rozumieć twierdzenie, że „Prawo do odpowiedniego poziomu życia w ramach praw II generacji stanowi dopełnienie zaliczanego do I generacji praw człowieka – prawa do życia” (s. 95). Autor powołuje tu A. Redelbacha, ale może należało poddać tę tezę krytycznej analizie? Myślę, że pojawia się tu, być może w sposób niezamierzony, niebezpieczeństwo związane z vasakowską teorią trzech generacji praw człowieka, która nadinterpretowana prowadzi może do hierarchicznego traktowania różnych kategorii praw (por. np. analizę EKS po EKPCz na s. 142 i n., a także pkt. 8 w rozdziale IV). Bardziej adekwatne zdaje się konsekwentne stosowanie zasady równego statusu i wzajemnej zależności różnych praw człowieka (§ 5 VDPA).
18. Na s. 103 Autor stwierdza, że Światowa Organizacja Handlu, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy reprezentują w istocie interesy prywatnych firm ponadnarodowych. Powołuje się przy tym na J. Zieglera. Czy brak komentarza w tej części oznacza, że Autor podziela tę opinię, a jeśli tak, to jakie przemawiają za tym argumenty. J. Zieglerowi zdarza się, że używa języka *advocacy*.
19. Bardzo ciekawe są rozważania na temat interpretacji wolności od niedostatku z EKPCz (s. 136 i następne). Brakuje tu jednak głębszej refleksji nad ryzykiem tak

szerokiej wykładni EKPCz i nad dopuszczalnymi granicami stosowania takiego podejścia (por. zwłaszcza s. 139). Autor zgodzi się zapewne z założeniem, że – co do zasady - ETPCz nie powinien dokonywać interpretacji wbrew naturze i zakresowi regulacji EKPCz.

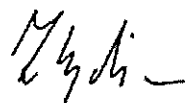
20. Na s. 214 mowa jest o obowiązku ochrony prawnej życia jednostek skrajnie ubogich. Niezbyt rozumiem, dlaczego Autor nie pisze konsekwentnie o prawie do życia, a zmienia płaszczyznę rozważań na sferę obowiązków. Czy jedynym powodem jest niefortunne, moim zdaniem, wyrażenie tego prawa za pomocą deklaracji dotyczącej zapewnienia jego ochrony w art. 38 Konstytucji RP. Niefortunne, bowiem w pewnym sensie powierzające państwu określenie środków tej ochrony zamiast wywiedzenia ich z prawa podmiotowego jednostki.
21. Szczególne znaczenie poznawcze ma koncepcja Autora wyróżnienia trzech filarów konstytucyjnego standardu ochrony praw jednostek żyjących w skrajnym ubóstwie. (s. 230 i n.). Ma ona z pewnością zastosowanie nie tylko do polskiego porządku prawnego. W tym kontekście zastanawiam się, czy nie zasługiwałaby ona na zasygnalizowanie wcześniej.
22. Na s. 235-6 Autor omawia stanowisko rządu w sprawie natury praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych ujętych w PPGSK. Wprawdzie stanowisko to nieco ewoluowało, gdy porównać ostatnie dwa sprawozdania do KPGSK, ale nadal wydaje się odbiegać od rozwiązań konstytucyjnych. Rozumiem, że nie było miejsca w recenzowanej pracy dla jego dogłębnej analizy, ale biorąc pod uwagę gruntowną znajomość tej problematyki przez Autora, zachęcałbym do podjęcia próby zainicjowania szerszej dyskusji na ten temat, z nadzieją, że przyniesie ona nowe spojrzenie rządu na tę kwestię. Dzisiejsze wyjaśnienia bowiem nie spotykają się ani ze zrozumieniem, ani z aprobatą ze strony KPGSK.

Konkluzje

23. Rozprawa mgra Adama Płoszki jest niewątpliwie znaczącym wkładem do prawoznawstwa i do interdyscyplinarnych badań nad problematyką ubóstwa, zwłaszcza w jego skrajnej formie. Stanowi ona istotny przyczynek do zwalczania tego cywilizacyjnie wstydliwego, a z punktu widzenia dotkniętej jednostki dewastującego

problemu. Uznając, że skrajne ubóstwo jest fundamentalnym naruszeniem praw człowieka, Autor upatruje w tych prawach niezwykle istotnego, a nawet niezbędnego wehikułu dla walki z ubóstwem. Sytuują one bowiem ofiarę ubóstwa w centrum wysiłków zmierzających do wykorzenienia tego zjawiska, traktując ją w sposób podmiotowy, a nie tylko jako adresata polityk, programów i projektów. Rozprawa została napisana z szacunkiem dla bogatego materiału źródłowego i cudzych poglądów, ale także z ferworem polemicznym i determinacją do wyrażenia własnych ocen i przemyśleń przez Autora. Przez to jest ciekawa i inspirująca. W wielu miejscach pobudza do dyskusji, a to najlepiej potwierdza, że dotyczy problemów ważkich i daje wyraz oryginalnym poglądom. Dlatego też, jak to już wynika z moich poprzednich uwag, bardzo zachęcam Autora do wydania drukiem tej rozprawy.

24. Recenzowana rozprawa jest samodzielnym i twórczym rozwiązaniem ważnego teoretycznie i praktycznie problemu badawczego. Z pełnym też przekonaniem stwierdzam, że rozprawa doktorska mgra Adama Płoszki spełnia wymogi art. 11 Ustawy o tytule naukowym i stopniach naukowych i proponuję dopuścić Autora do publicznej obrony tej rozprawy.



Zdzisław Kędzia

17 maja 2017 r.