

ABC

ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red.
Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

Tom XI, 2016

ABC ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red.
Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

„SKAUTH”

Monografia naukowa

ISBN 978-83-944559-1-0

Recenzenci

Dr hab. Sławomir Fundowicz

Dr Anna Dąbrowska

Dr Tomasz Dąbrowski

Dr Iwona Warchoł

Dr Wojciech Wojtyła

Redaktorzy naukowci:

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof UTH

mgr Paweł Śwital

Redakcja techniczna: Emilia Gulińska

Skład: Paweł Śwital, Emilia Gulińska

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,

Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego

im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl

www.skauth.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-944559-1-0

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

Spis treści:

Rozdział I	6
Prawo obywatela do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego	6
Rozdział II	15
Komunikacja elektroniczna między obywatelem o organem w ogólnym postępowaniu administracyjnym	15
Rozdział III	25
Prawo do wolności sumienia i wyznania	25
w polskiej przestrzeni prawnej	25
Rozdział V	46
Nadanie obywatelstwa polskiego w świetle norm prawa powszechnie obowiązującego	46
Rozdział VI	60
Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym	60
Rozdział VII	72
Zakres współpracy Rzecznika Praw Dziecka z Rzecznikiem Praw Obywatelskich jako przykład współdziałania w administracji	72
Rozdział VIII	83
Współpraca administracji w zakresie współpracy transgranicznej – aspekty podmiotowe	83
Rozdział IX	92
Prawa i obowiązki wolontariusza	92
Rozdział X	104
Konstytucyjne obowiązki jednostki i gwarancje ich przestrzegania	104
Rozdział XI	113
Uprawnienie do uzyskania informacji w toku postępowania administracyjnego a zasada <i>ignorantia iuris nocet</i>	113
Rozdział XII	121
Instytucja współdziałania Prezesa URE z organami administracji Unii Europejskiej w Prawie energetycznym	121
Rozdział XIII	130
Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi	130
Rozdział XIV	139
Obywatel jako strona postępowania karnego w polskiej przestrzeni prawnej	139

Rozdział XV	155
Radny jako przedstawiciel społeczności lokalnych.....	155
Rozdział XVI.....	167
Prawo obywatela do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym.....	167
Rozdział XVI.....	180
Konstytucyjne aspekty prawa do nauki	180

Rozdział I

Prawo obywatela do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego

Abramczyk Piotr, Jabłońska Paulina¹

Abstract

Citizen in Polish legal space has many obligations but also many rights. In administrative proceedings citizen can not agree with the decisions made at first stage and he has the right to appeal to second stage. It means that administrative proceedings have to be two stages. The purpose of this article is provide information about two stages administrative proceedings. The first part of article contains information about essence two stages administrative proceedings. Next part of article include information about legal measures what citizen has in two stages administrative proceedings when he doesn't agree with decision. The last part of article include restriction what they are in relation with two stages administrative proceedings and information about measures which citizen has in this situation.

Wstęp

Obywatel w polskiej przestrzeni prawnej posiada wiele obowiązków, ale przysługują mu również liczne prawa. W postępowaniu administracyjnym obywatel ma prawo, aby nie zgodzić się z decyzją wydaną przez organ I instancji i możliwość odwołania się do organu II instancji w celu weryfikacji wydanej decyzji. Wynika z tego, że postępowanie administracyjne musi być dwuinstancyjne.

Zasada dwuinstancyjność postępowania administracyjnego została uregulowana w ustawie zasadniczej jak i kodeksie postępowania administracyjnego. Można ją zaliczyć do zasad ogólnych postępowania administracyjnego jak i konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności jednostki. Z uwagi na ten fakt, jest ona bardzo ważną zasadą w praworządnym państwie, a każdy obywatel powinien wykorzystywać prawo

¹ **Abramczyk Piotr**- student III roku I stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego.

Jabłońska Paulina- studentka III roku I stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego.

do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego gdy uzna, że rozstrzygnięciem wydanym przez organ I instancji nie został w pełni zrealizowany jej interes.

1. Istota zasady dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności została zagwarantowana w art. 78 Konstytucji RP² stanowiącym, iż „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Zgodnie z nim każdej ze stron została przyznana możliwość do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym. Nie został jednak sprecyzowany charakter i właściwość środków prawnych, które miałyby służyć realizacji tego prawa. Wykorzystanie pojęcia „zaskarżenia” oznacza zamiar ustawodawcy objęcia jego zakresem różnych środków prawnych, których cechą wspólną będzie możliwość weryfikacji przez stronę podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji.³ Zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji RP obejmuje orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji. Z uwagi na umieszczenie tego przepisu w rozdziale II Konstytucji RP wśród środków ochrony oraz odwołuje się do dwóch różnych i obszernych przedmiotowo kategorii indywidualnych aktów stosowania prawa, przyjmuje się, że prawo do zaskarżenia przysługuje od każdego indywidualnego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach lub obowiązkach jednostki, niezależnie od jego nazwy rodzajowej oraz procedury, w której zostało wydane. Na poziomie konstytucyjnym zagwarantowana została zaskarżalność rozstrzygnięć w postępowaniach o charakterze zarówno sądowym, które polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jak i pozasądowym, w których relacje między jednostką a organem rozstrzygającym oparte są na koncepcji władczej ingerencji organu.⁴ Wynikające z Konstytucji zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jest ważnym składnikiem gwarancyjnym w stosunku do konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zasada ta daje stronom prawo złożenia odwołania od każdej decyzji administracyjnej, która nie jest ostateczna do organu wyższego stopnia. Wyjątki od zasady mogą być przewidziane tylko w ustawie i dotyczyć mogą odstępstwa od rozpatrywania odwołania przez organ wyższego stopnia, gdyż do jego rozpatrzenia umocowuje się ten sam organ, albo też dają podstawę prawną do rozpoznania sprawy w jednej tylko instancji.⁵ Istotne jest, aby rozstrzygnięcie miało charakter indywidualnego aktu stosowania prawa, który określa prawa lub obowiązki strony

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2004, s. 64-65.

⁴ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Tom 2 Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. Z. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 281.

⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 37.

postępowania. Konstytucyjne prawo podmiotowe do zaskarżenia obejmuje każdą władczą konkretyzację, prowadzącą do powstania, zamiany lub zniesienia praw lub obowiązków jednostki w obszarze wynikającym z przepisów prawa materialnego, jak i procesowego.⁶ Środki służące zaskarżeniu muszą mieć charakter dewolutywny - tzn. muszą powodować przeniesienie sprawy do wyższej instancji i nie wystarczy, że spowodują ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał zaskarżone orzeczenie lub decyzję. Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji w przypadku orzeczeń sądowych musi uwzględniać środki przewidziane przez odpowiednią procedurę. W przypadku zaś postępowania administracyjnego skorzystanie z tego prawa umożliwia zaskarżenie decyzji do instancji wyższej, a dopiero później, gdy rozstrzygnięcie tej instancji nie zadowoli skarżącego, może on skierować sprawę do sądu administracyjnego.⁷

Zasada dwuinstancyjności została wprowadzona do postępowania administracyjnego poprzez nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego⁸ w 1980 r. i wywołała konieczność uregulowania zasady zaskarżenia decyzji administracyjnej wydawanej w pierwszej instancji przez naczelny lub centralny organ administracji państwowej.⁹ Z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wynika reguła, iż wszystkie decyzje nieostateczne mogą zostać zaskarżone do organu administracji publicznej wyższego stopnia na wniosek upoważnionej osoby. Zasada ta nie dotyczy tylko zwyczajnego toku postępowania administracyjnego, lecz także odnosi się do decyzji wydanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych. Zasada dwuinstancyjności zezwala na weryfikację decyzji nieostatecznych w administracyjnym toku instancji w drodze zastosowania przez uprawnione podmioty zwyczajnych środków prawnych.¹⁰

Zasada dwuinstancyjności stanowi regułę każdego praworządnego postępowania przed organami państwa. W oparciu o art. 15 k.p.a. oraz związany z nim art. 127 k.p.a. istotę zasady dwuinstancyjności można wyrazić jako gwarancję strony postępowania administracyjnego, ukazującą możliwości żądania ponownego rozstrzygnięcia jej sprawy. Strona ma więc prawo do dwukrotnego rozpatrywania sprawy pod względem merytorycznym, dwukrotnego oceniania dowodów, przeanalizowania wszelkich argumentów, a w konsekwencji doprowadzenia do wydania takiego rozstrzygnięcia, które będzie zgodne

⁶ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System Prawa...*, op. cit., s. 282.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 261

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1980 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.).

⁹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998, s. 109-110.

¹⁰ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Zakamycze 2004 s. 39.

z prawem, interesem publicznym i interesem strony.¹¹ Według wyroku NSA z 12 listopada 1992 r. „do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15. k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, aby rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem, przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone”.¹² Istota dwuinstancyjności polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która została poddana rozpatrzeniu i została rozstrzygnięta przez wydanie decyzji organu pierwszej instancji. Charakter bezwzględnie obowiązujący norm prawa administracyjnego, zmusza do wydania decyzji przez organ zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w tym dniu. To samo dotyczy stanu faktycznego będącego podstawą wydania aktu stosowania prawa. Funkcja organu odwoławczego nie może być jedynie działaniem kontrolnym wobec decyzji pierwszoinstancyjnej. Organ II instancji jest obowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej pod względem celowości i legalności oraz do wydania decyzji jej rozstrzygającej, a nie tylko do żądania poddania kontroli przez organ wyższego stopnia decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji.¹³ NSA w wyroku z 6 czerwca 1997 r. wskazuje, że „ograniczenie się przy rozpoznaniu sprawy przez organ odwoławczy wyłącznie do kontroli formalnej decyzji organu I instancji, a nie zasadności merytorycznej odwołania stanowi naruszenie art. 15 k.p.a.”.¹⁴

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego jest związana z prawem strony do zaskarżenia dotyczącego jej rozstrzygnięć. Wszczęcie z urzędu postępowania w drugiej instancji nie jest zatem dopuszczalne, a postępowanie to może toczyć się wyłącznie po złożeniu stosownego środka prawnego przez uprawniony podmiot i w ustawowym terminie.¹⁵ Zasada dwuinstancyjności posiada także aspekt formalny, który wyraża się w budowie toku instancji, polegający na działaniu dwóch kolejno uruchamianych instancji administracyjnych. W ujęciu dynamicznym zakłada przesunięcie uprawnień do ponownego rozstrzygania sprawy na organ II instancji. Jednak to aspekt materialny odgrywa ważniejszą rolę, gdyż istotna jest prawna możliwość dwukrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy, natomiast drugorzędne jest, to czy właściwy do ponownego rozstrzygnięcia sprawy jest organ wyższego stopnia czy

¹¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2005, s. 67.

¹² Wyrok NSA z 12.11.1992, V SA 721/92, ONSA 1992 nr 3 poz. 36.

¹³ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 109-110.

¹⁴ Wyrok NSA z 6 VI 1997 r. III SA 515/96, Wspólnota 1997 nr 45 poz. 26.

¹⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 65.

też ten sam.¹⁶ NSA w wyroku z 3 lipca 1992 r. wskazuje, że „w świetle rozwiązań prawnych przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 15 w związku z art. 127 § 1 i art. 128 k.p.a.) nie ma podstaw do wykładni, iż stronie przysługuje odwołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc nie uwzględniających w całości lub w części żądania zawartego w podaniu. Strona w postępowaniu administracyjnym broni swojego interesu prawnego i oceny, czy interes jej został w pełni zrealizowany, może dokonać tylko strona”.¹⁷

2. Środki prawne dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego

Podstawową grupę środków weryfikacji aktów administracyjnych stanowią tzw. środki prawne. Są to instytucje proceduralne, które służą stronie postępowania w celu sprawdzenia treści rozstrzygnięcia administracyjnego postanowienia lub decyzji administracyjnej. Znaczenie tym środkom nadaje przywrócenie prawidłowości stosunku prawno-administracyjnego w przypadku wadliwego jego ukształtowania przez organ administracyjny lub przekonanie obywatela, iż jest ona w błędzie, uznając rozstrzygnięcie danej sprawy jako wadliwe.¹⁸ Zgodnie ze stanowiskiem NSA z 9 października 1992 r. „istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, nie zaś jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu pierwszej instancji”.¹⁹ NSA w wyroku z 25 kwietnia 1984 r. natomiast stwierdza, że „organ odwoławczy nie może działać z urzędu. Dopiero czynność strony, którą jest wniesienie odwołania, powoduje, że organ wyższego stopnia może korzystać z uprawnień, jakie są przewidziane dla organu odwoławczego”.²⁰

Publiczne prawo podmiotowe do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji odnajdujemy w art. 127 k.p.a. Stanowi on, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji, zaś właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia. Uprawnienie do kwestionowania takiej decyzji posiada podmiot, gdy dotyczy ona jego interesu prawnego. Nie jest ważne, czy podmiot ten jest osobą fizyczną, prawną lub jednostką nie posiadającą osobowości prawnej. Uprawnienie strony do wniesienia odwołania nie jest zależne od jej czynnego udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Odwołanie może zostać złożone nawet przez podmiot nie

¹⁶ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 67-68.

¹⁷ Wyrok NSA z 03.07.1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993 nr 3 poz. 62.

¹⁸ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 323-324.

¹⁹ Wyrok NSA z 09.10.1992 r., V SA 137/92, ONSA 1993 nr 1 poz. 22.

²⁰ Wyrok NSA z 25.05.1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984 nr. 1 poz. 51.

będący stroną w danym postępowaniu, jeśli organ pierwszej instancji skierował do niego decyzję. Wówczas ma on interes prawny w weryfikacji takiego rozstrzygnięcia.²¹

Postępowaniu odwoławczemu przyświecają dwa cele, przy czym realizacja drugiego jest uzależniona od wyniku realizacji pierwszego. Pierwszy z celów musi być zrealizowany przez organ w toku postępowania odwoławczego, natomiast drugi ma charakter warunkowy. Bezwarunkowym celem postępowania odwoławczego jest weryfikacja decyzji organu I instancji, czyli sprawdzenia jej prawidłowości w aspekcie legalności i celowości. Warunkowym celem postępowania odwoławczego jest ponowne merytoryczne załatwienie sprawy, czyli ponowne zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do adresata decyzji.²² Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Wnoszący nie ma zatem obowiązku uzasadniania swego niezadowolenia.²³

Zadaniem organu odwoławczego nie jest wyłącznie kontrola czynności postępowania i rozstrzygnięcie sprawy w pierwszej instancji, lecz obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy na podstawie już zebranego materiału faktycznego i prawnego, ewentualnego uzupełnienia jego braków i usunięcia w nim uchybień oraz załatwienia sprawy co do jej istoty. Organ odwoławczy nie może jednak w wyjaśnieniu sprawy zastąpić w całości organu pierwszej instancji, gdyż byłoby to naruszeniem istoty zasady dwuinstancyjności, a strony byłyby pozbawione możliwości dwukrotnego zbadania sprawy.²⁴ Według wyroku NSA z 10 kwietnia 1989 r. „wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym (art. 15 k.p.a.), godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa”.²⁵

Innym środkiem ochrony praw i wolności jest prawo stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Sposób ujęcia tego prawa wskazuje, że winien on mieć szerokie zastosowanie. Każda ze stron może zatem zaskarżyć do wyższych instancji decyzje administracyjną. Wymienione prawo może być stosowane wobec orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej tylko instancji, co zakłada przyjęcie przez konstytucję zasady dwuinstancyjności postępowania.²⁶ W przeciwieństwie do odwołania, które jest generalnym

²¹ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 116.

²² Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 165.

²³ A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2002, s. 175.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 37.

²⁵ Wyrok NSA z 10.04.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989 nr 1 poz. 36.

²⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2009, s. 84.

środkiem kontroli, zażalenie przysługuje na niektóre tylko postanowienia, które zostały wskazane w przepisach k.p.a. Podmiotami uprawnionymi do wniesienia zażalenia nie zawsze są strony i uczestnicy na prawach strony²⁷. W pewnych wypadkach prawo wniesienia zażalenia może przysługiwać innemu uczestnikowi postępowania, a nawet podmiotowi niebędącemu uczestnikiem postępowania. Zażalenie nie ma, w przeciwieństwie do odwołania, mocy wstrzymującej. Organ, który wydał postanowienie, może jednak wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.²⁸

3. Ograniczenia zasady dwuinstancyjności

Prawo obywatela do dwuinstancyjnego postępowania nie jest pozbawione ograniczeń. Ograniczenia odwołania się strony od decyzji wydanej w pierwszej instancji wynikają zarówno z przepisów k.p.a., jak też z uregulowań zawartych w ustawach szczególnych. Kodeksowy wyjątek od zasady dwuinstancyjności przewiduje art. 127 § 3 k.p.a. Przepis ten przewiduje brak przysługującego odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra oraz decyzji wydanej przez samorządowe kolegium odwoławcze. Kodeks w miejsce odwołania wprowadza inny środek weryfikacji decyzji, którym jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.²⁹

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ został wprowadzony do katalogu środków prawnych po nowelizacji KPA w 1980 r., w celu zadośćuczynienia postulatowi pełnego zabezpieczenia zasady dwuinstancyjności, która w tym samym momencie została sformułowana jako zasada ogólna k.p.a.³⁰ Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ nie ma charakteru dewolutywnego, bowiem nie przesuwają sprawy do wyższej instancji.³¹ Koncepcja niedewolutywności zasady dwuinstancyjności została wprowadzona w wyniku zmiany art. 16 § 1 k.p.a. Ustawodawca wprowadza rozróżnienie odwołania i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Według art. 16 § 1 odwołanie jest środkiem służącym w toku instancji. Rozdzielenie regulacji odwołania i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przesądza, że ten ostatni środek nie służy w toku instancji. Granice niedewolutywności zasady dwuinstancyjności wyznacza art. 127 § 3 k.p.a. Koncepcja niedewolutywności zasady dwuinstancyjności różni się od klasycznej tylko układem kompetencji. Kompetencja w układzie niedewolutywnym należy do organu właściwego

²⁷ Uczestnikami na prawach strony są organizacje społeczne, Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich.

²⁸ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 175-176.

²⁹ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 111-112.

³⁰ A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 176.

³¹ A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 177.

do wydania decyzji w pierwszej instancji. Nie ma różnicy w zakresie przedmiotowym ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.³²

Instytucja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie powinna być rozpatrywana jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności, ale raczej jako przejaw dążenia ustawodawcy do utworzeniu substytutu tej zasady, nawet tam, gdzie ciężko mówić o pionowym administracyjnym toku instancji. Jednocześnie z zasady dwuinstancyjności wynika, że sprawa indywidualna ma być rozpatrywana tylko dwukrotnie, a zatem administracyjny tok instancyjny wyczerpuje się na dwóch instancjach.³³

Zakończenie

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego przejawia się w możliwości wniesienia odwołania bądź zażalenia na rozstrzygnięcia wydane przez organ I instancji. Powstaje wówczas obowiązek po stronie organu odwoławczego do ponownego rozpatrzenia danej sprawy, a nie tylko kontroli wydanej decyzji organu niższego stopnia. Doszłoby wówczas do pozbawienia obywatela prawa do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, a w związku z tym do naruszenia przysługującego i zagwarantowanego przez ustawodawcę prawa.

Istnieją ograniczenia, które pozbawiają obywatela możliwości wniesienia zażalenia na decyzje z którymi się nie zgadza. W takich przypadkach obywatel może skorzystać z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, które można uznać za próbę prawodawcy w zapewnienia zamiennika z którego mógłby skorzystać w takiej sytuacji. Dlatego obywatel w stosunku do każdej decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym posiada środek dzięki któremu może pokazać swoje niezadowolenie ze sposobu w jaki został rozstrzygnięty jej interes.

³² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2014, s. 89-90.

³³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 68.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1980 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013 poz. 267 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 10.04.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989 nr 1 poz. 36.

Wyrok NSA z 03.07.1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993 nr 3 poz. 62.

Wyrok NSA z 09.10.1992 r., V SA 137/92, ONSA 1993, nr 1 poz. 22.

Wyrok NSA z 12.11.1992, V SA 721/92, ONSA 1992 nr 3 poz. 36.

Wyrok NSA z 06.06.1997 r. III SA 515/96, Wspólnota 1997 nr 45 poz. 26.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998.

Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Zakamycze 2004.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej Tom 2*, Warszawa 2012.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.

Kmiecik Z. R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowno administracyjne*, Warszawa 2014.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2004.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Wierzbowskiego M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.

Rozdział II
Komunikacja elektroniczna między obywatelem o organem w ogólnym
postępowaniu administracyjnym
mgr Biardzka Edyta³⁴

Abstract

In the present article issues of applying electronic communication means in general administrative proceedings were discussed. Presenting the state of legal answers in this field is a purpose, making an appraisal of them and suggesting directions of changes. After the amendment of the Code of Administrative Procedure cases of using modern technologies by bodies of public authority were widened. Electronic communication means can now be used at submitting applications, for making deliveries and in other procedural situations.

Wstęp

Usługi elektroniczne w administracji odgrywają bardzo istotną rolę ze względu na rewolucję cyfrową, która ma miejsce obecnie, a także szybki rozwój technologii, dlatego też informatyzacja administracji jest elementem niezwykle istotnym dla rozwijającego się społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w 2014 r. Przedmiotem analizy jest stan rozwiązań prawnych a także dostosowanie przepisów proceduralno - prawnych do zastosowania komunikacji elektronicznej.

³⁴**mgr Biardzka Edyta** –Doktorantka w Katedrze Zarządzania Publicznego i Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie.

1. Wdrażanie systemu *e-government* w postępowaniu administracyjnym

Budowa społeczeństwa informacyjnego jest warunkiem, który stymuluje wzrost konkurencyjności gospodarki, sprawną integrację Polski ze strukturami Unii Europejskiej, realizację spójnej polityki regionalnej oraz rozwój wielu innych dziedzin życia społecznego. Bez wykorzystania technik informacyjnych obecnie nie uda się już rozwiązać wielu problemów społecznych i gospodarczych. Jednakże sama rewolucja technologiczna nie wystarczy, aby w epoce globalizacji nastąpił postęp społeczno-gospodarczy. Niezbędne są regulacje prawne sprzyjające swobodnej wymianie informacji³⁵.

Elektroniczna administracja (*e-administracja*, *e-government*) wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne ICT w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu usprawnienia zarządzania instytucjami użyteczności publicznej i poprawy świadczenia usług publicznych. Istotnym jest także zaangażowanie obywatela w procesy demokratyczne oraz wsparcie realizacji strategii państwowej³⁶.

Podstawę prawną dla funkcjonowania *e-administracji* tworzy przede wszystkim ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁷, która zobowiązuje organy administracji publicznej do zapewnienia możliwości przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do ich zakresu działania, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej³⁸. Do treści wskazanej ustawy dostosowano rozwiązania przyjęte w kodeksie postępowania administracyjnego³⁹, dokonując modyfikacji niektórych instytucji procesowych. Ponadto istotne znaczenie w tym zakresie mają:

- 1) ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁴⁰;
- 2) ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁴¹.

³⁵ A. Budziewicz – Guźlecka, *Rola e – administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego* [w:] *E – gospodarka w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju, Część II*, Zeszyty Naukowe Nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług Nr 58, red. nauk. H. Babis, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 347.

³⁶ www.kig.pl/badaniakig/3429-jaka-powinna-by-e-administracja

³⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.

³⁸ C. Martysz, G. Szpor K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LEX/el 2015.

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm., dalej zwana k.p.a.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 262 z późn. zm., dalej zwana: u.p.e.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1422, dalej zwana: u.s.u.

Natomiast najważniejszymi krajowymi dokumentami dotyczącymi stosowania technik cyfrowych w procesach administrowania są:

- 1) *Strategia Sprawne Państwo 2020* z dnia 20 lutego 2012 r., która stanowi podstawę dla przygotowania m.in. kierunków rozwoju cyfrowego i projektów systemowych wdrażających nowoczesne technologie informatyczno – komunikacyjne a także programy systemowe;
- 2) *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*;
- 3) *Narodowy Plan Szerokopasmowy*;
- 4) *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*.

Nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego z 2014⁴² r. rozszerzono przypadki wykorzystywania nowoczesnych technologii przez organy administracji publicznej. Środki komunikacji elektronicznej mogą być wykorzystywane przy wnoszeniu podań, dokonywaniu doręczeń oraz w innych sytuacjach procesowych. Większość przepisów ustawy weszła w życie 11 maja 2014 r., w tym przepisy wprowadzające zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego, z wyjątkiem art. 1 pkt 8 lit. a, który wszedł w życie 11 sierpnia 2014 r. Natomiast art. 3 pkt 29 dotyczący trybu wydawania i doręczania zaświadczeń w formie dokumentu elektronicznego w postępowaniu podatkowym wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r. Art. 4 dotyczący elektronizacji postępowania sądowo administracyjnego wejdzie w życie 11 lutego 2017 r. Ustawa ta stanowi kolejny etap zmian legislacyjnych w tym obszarze. Jej celem ma być usprawnienie funkcjonowania e-administracji poprzez ułatwienie kontaktów uprawnionych podmiotów z administracją publiczną i sądami administracyjnymi, a ponadto zwiększenie liczby i jakości usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną⁴³.

2. Środek komunikacji elektronicznej jako pojęcie prawne

Pojęcie „środek komunikacji elektronicznej” to pojęcie prawne, zdefiniowane w art. 2 pkt 5 u.s.u⁴⁴. W myśl przywołanej ustawy środki komunikacji elektronicznej stanowią rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy

⁴² Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 183.

⁴³ M. Kotulska, *Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2015/7-8., s. 75.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1422.

wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztą elektroniczną. Cechę konstytutywną środków komunikacji elektronicznej stanowi realizacja procesu komunikowania się przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi. Wpływ na fakt, że mamy do czynienia z elektronicznym podaniem, ma sposób jego złożenia (przesyłanie danych), a nie forma utrwalenia zawartych w nim informacji (nośnik elektroniczny). Poza zakresem regulacji kodeksowej znajduje się więc przypadek wniesienia podania na elektronicznym nośniku informacji, w sytuacji gdy czynność ta zostanie dokonana w inny sposób niż za pomocą sieci teleinformatycznych (np. przesłanie tradycyjną pocztą dyskietki, płyty CD-ROM czy nośnika USB, na którym zapisano podanie).

Ze względu na podkreślaną w doktrynie niejednoznaczność pojęcia dokumentu elektronicznego, zwłaszcza jego szeroki zakres znaczeniowy przepis art. 14 § 1 ma zastosowanie tylko do tych dokumentów elektronicznych, które są doręczane środkami komunikacji elektronicznej⁴⁵. Wniesienie podania za pomocą tego rodzaju środków porozumiewania się na odległość pozostaje więc dopuszczalne tylko przez elektroniczną skrzynkę podawczą, czyli dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego⁴⁶. Częścią tego systemu jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej⁴⁷ - w założeniu ustawodawcy jeden, łatwo dostępny kanał udostępnienia e-usług i wymiany informacji drogą elektroniczną⁴⁸.

3. Stosowanie środków komunikacji elektronicznej.

Wpływ techniki na obszar wykonywania zadań publicznych powoduje, że coraz większe znaczenie odgrywają informacje w formie elektronicznej, które łatwiej uzyskać, przesłać i gromadzić. Dlatego też, jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych do k.p.a.⁴⁹, która miała na celu usprawnienie kontaktu na linii obywatel – urząd, było umożliwienie

⁴⁵ R. Biskup, N. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2008, z. 1, s. 63.

⁴⁶ art. 3 pkt 17 u.i.p.d, Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.

⁴⁷ zwana dalej: ePUAP

⁴⁸ C. Martysz, G. Szpor K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*. Komentarz, LEX/el 2015.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

wnoszenia i doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a więc w postaci dokumentu elektronicznego⁵⁰.

Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej jest realnie możliwe już na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego. Postępowanie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Warunkiem uruchomienia postępowania z inicjatywy strony jest wniesienie wniosku, który kodeks określa mianem podania. Zgodnie z brzmieniem art. 14 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Jednak zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. podania, w tym także wnioski o wszczęcie postępowania, żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia, mogą być wnoszone:

- a) na piśmie,
- b) ustnie do protokołu,
- c) telegraficznie,
- d) za pomocą telefaksu,
- e) za pomocą „innych środków komunikacji elektronicznej” przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej⁵¹.

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, które podzielił Naczelny Sąd Administracyjny brzmi, że co prawda w art. 63 § 1 k.p.a. wskazano różne sposoby wnoszenia podań (pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej), to nie zmienia to faktu, że sporządzenie podania może nastąpić tylko w trzech formach, to jest: pisemnie, ustnie lub w formie dokumentu elektronicznego. Za konstatacją taką przemawia także brzmienie art. 14 k.p.a., statuującego zasadę ogólną pisemności w postępowaniu administracyjnym⁵².

W doktrynie formułowany jest pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest wnoszenie podań za pośrednictwem jeszcze bardziej nowoczesnych, niż wymienione w art. 63 § 1 k.p.a., środków łączności, jeżeli tylko przesłane w ten sposób podania będą odpowiadać wymaganiom określonym w art. 63 § 2 k.p.a. Pogląd ten można podzielić w tym sensie, że ustawodawca nie dookreślił z nazwy środków komunikacji elektronicznej, co wskazuje na ich

⁵⁰ B. Czerwińska, *Wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w e-Urzędzie* [w:] *Województwo - region - regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, J. Korczak (red.), Wrocław 2013, s. 168.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 listopada 2012 r. II SAB/OI 117/12, LEX nr 1241701, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2013 r., I OSK 310/13, LEX nr 1557305.

otwarty katalog, i z tym zastrzeżeniem, iż niedopuszczalne będzie skorzystanie z innych form podania niż wymienione w analizowanym przepisie⁵³.

Natomiast zasady i tryb wykorzystania środków komunikacji elektronicznej przy doręczaniu przez administrację pism w formie dokumentów elektronicznych reguluje znowelizowany art. 39¹ k.p.a. Zgodnie z § 1 tego artykułu doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- a) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej,
- b) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny,
- c) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny⁵⁴.

Wymóg pisemności, o którym mowa zarówno w treści art. 14 k.p.a. zostaje bowiem, w przypadku wydania decyzji administracyjnej drogą elektroniczną, zrealizowany dzięki normie przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym, zrównującą pod z względem skutków prawych elektroniczne oświadczenia woli asygnowane bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz oświadczenie woli stwierdzone dokumentem opatrzonym podpisem własnoręcznym⁵⁵.

Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej może nastąpić skutecznie, gdy strona albo podmiot na prawach strony złoży podanie o wszczęcie postępowania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Samo złożenie podania o uruchomienie postępowania w tej formie i tą drogą oznacza więc zgodę wnioskodawcy na doręczanie pism w formie dokumentów elektronicznych⁵⁶.

Wystąpienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 39¹ § 1 k.p.a. stwarza wobec organu administracji obowiązek doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej wyłącznie w toczącym postępowaniu administracyjnym w konkretnej sprawie administracyjnej.

⁵³ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 14 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2015.

⁵⁴ art. 39¹ § 1 k.p.a., Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

⁵⁵ M. Jachowicz, *E-administracja jako konsekwencja powstania i rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, CASUS 2004/2/21.

⁵⁶ art. 39¹ § 1 k.p.a., Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

Ponadto zgodnie z dodanym i obowiązującym od 11 maja 2014 r. art. 33 § 2 k.p.a. pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym może być udzielone:

- a) na piśmie,
- b) ustnie ze zgłoszeniem do protokołu,
- c) w formie dokumentu elektronicznego.

Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione za pomocą mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 lub 2 u.i.d.p.⁵⁷. Oznacza to, że pełnomocnik powinien je opatrzyć bezpiecznym podpisem elektronicznym:

- a) weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, lub
- b) potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, lub
- c) przy użyciu innych technologii, które umożliwią jego identyfikację w systemie teleinformatycznego organu⁵⁸.

W tej sytuacji nie ma on obowiązku dołączania do akt oryginału pełnomocnictwa. Ponadto odpis pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów w formie dokumentu elektronicznego powinny być uwierzytelnione przy użyciu tych samych mechanizmów i sporządzone w formach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 u.i.d.p. Warto nadmienić, że jest to wskazywane już rozporządzeniem w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵⁹.

Nowym rozwiązaniem jest także możliwość złożenia – w odpowiedzi na wezwanie organu – wyjaśnień lub zeznań w formie dokumentu elektronicznego⁶⁰. Do tej pory dla tych czynności zastrzeżona była wyłącznie forma pisemna. Decyzja co do sposobu złożenia zeznań lub wyjaśnień jest jednakże pozostawiona organowi administracji publicznej.

Nowelizując kodeks postępowania administracyjnego ustawodawca nie odniósł się wprost do kwestii prowadzenia akt sprawy w formie dokumentów elektronicznych. W związku z tym obecne rozwiązania mogą spowodować, że sądy administracyjne będą oczekiwać, iż akta sprawy w postępowaniu administracyjnym w I i II instancji będą prowadzone w formie elektronicznej⁶¹.

Podsumowanie

⁵⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.

⁵⁸ C. Martysz, G. Szpor K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LEX/el 2015.

⁵⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 526.

⁶⁰ art. 50 § 1 k.p.a, Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

⁶¹ M. Kotulska, *op. cit.*, s. 85 – 86.

Analizując rozwiązania w zakresie stosowania środków komunikacji elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, przyjęte w nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 2014 r. należy jednak stwierdzić, że dokonane zmiany mają charakter porządkujący, albowiem zmierzają do ujednolicenia terminologii. Jednak e – usługi nadal pozostają tylko fragmentaryczne, a obywatel nie ma pewności czy dany organ taką usługę zrealizuje. Na organy administracji publicznej nie został nałożony nawet obowiązek wdrożenia systemu elektronicznego obiegu dokumentów ani jednolite procedury wiążące wszystkie urzędy w kraju. W omawianym zakresie nie brak pewnej niekonsekwencji ustawodawcy. Wydaje się, że nie bez przyczyny wątpliwości wzbudza redakcja niektórych przepisów tj. zawarte w art. 63 § 1 k.p.a. określenie „inny” środek komunikacji elektronicznej oraz wykładnia językowa przepisów tj. stanowiących o „doręczeniu pisma”/„doręczaniu pism” w formie dokumentu elektronicznego. Niejednokrotnie przepisy odnoszą się do „pisma”, „pisma w formie dokumentu elektronicznego”, „dokumentu elektronicznego”. Konieczne jest wyeliminowanie niejasności i sprzeczności w celu ujednolicenia terminologii i usprawnienia funkcjonowania e – administracji, służącej zarówno jakości życia obywateli jak i działalności organów administracji publicznej.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.

3. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. z 2013 r. poz. 262 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2013 r. poz. 1422.
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.
6. Ustawa z 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 183.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2012 r. poz. 526.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2013 r., I OSK 310/13.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 listopada 2012 r., II SAB/Ol 117/12.

Literatura:

1. Babis H. (red. nauk.), *E – gospodarka w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju, Część II*, Zeszyty Naukowe Nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług Nr 58, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
2. Biskup R., Ganczar N. *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2008, z. 1.
3. Jachowicz M., *E-administracja jako konsekwencja powstania i rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, CASUS 2004/2/21.
4. Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2015.
5. Kotulska M., *Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2015/7-8.
6. Korczak J. (red.), *Województwo - region - regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013.

7. Martysz C., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz.*, LEX/el., 2015.

Netografia:

1. www.kig.pl/badaniakig/3429-jaka-powinna-by-e-administracja

Rozdział III
Prawo do wolności sumienia i wyznania
w polskiej przestrzeni prawnej
Bień Katarzyna⁶²

Abstract

The main aim of this article is to describe the matter of freedom of conscience and freedom of religion in Polish legal area. These two rules were included into Polish Enactment Act back in 1997. Both of them are considered important parts of Polish democracy, especially when we notice how important issue religion is for the Polish community. This elaboration will discuss past and present regulations alike. Both freedom of conscience and freedom of religion are called the subjective rights which gives every citizen the right to self-determination about certain attitudes and also to expect respect from other citizens and state authorities alike.

Wstęp

Celem opracowania jest analiza pojęcia wolności sumienia i wolności wyznania w rozumieniu ustawy zasadniczej, czyli Konstytucji RP z 1997 r.; uregulowań prawnych oraz orzecznictwa związanego z tymi zagadnieniami. Zostanie również poruszona kwestia jak te dwie wolności wzajemnie się uzupełniają i jaka była ich rola w przeszłości.

Wolności sumienia i wyznania dotyczą bardzo delikatnej materii, będącej przedmiotem dyskusji zarówno w czasach oświecenia, jak i współcześnie. Mimo iż dotyczą one wartości chronionych już od wielu pokoleń temat ten dawno nie był tak istotny jak dzisiaj. Religia, lub też postawy antyreligijne, stały się źródłem konfliktu, który rozgrywa się obecnie na arenie międzynarodowej. Niezbywalne prawo człowieka do swobodnego

⁶² **Bień Katarzyna** – studentka na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

wyrażania swojej wiary, oraz do respektowania go jako przedstawiciela odmiennej religii coraz bardziej traci na znaczeniu. Zarówno muzułmanie, jak i chrześcijanie nie mogą czuć się bezpiecznie w miejscach, które z ich wyboru stały się ich nowym domem. Po raz pierwszy od wielu wieków na nowo rozgorzały wojny religijne.

Jednakże również ludzie żyjący z dala od konfliktów zbrojnych często muszą ukrywać swoje przekonania religijne w obawie przed reakcją otoczenia; nierzadko odbywa się to przy współudziale prawa państwowego, zabraniającego np. nosić w miejscach publicznych oznak konkretnej religii.

Dlatego tak ważne jest poznanie roli wolności religii i sumienia w życiu każdego obywatela, jak również całych społeczności.

1. Pojęcie wolności sumienia i wyznania

Obie wolności zostały uwzględnione w Rozdziale II ustawy zasadniczej, zatytułowanej „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w art. 53:

„(...) 1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii (...) przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie (...) posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. (...)

5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.

7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.”

Do zapisów powyższego artykułu - w kontekście ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.) - odniósł się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 października 2015 r. z wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

„(...)art. 39 zdanie pierwsze [powyższej ustawy], w części określonej słowami

„z zastrzeżeniem art. 30”, w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego, pomimo że zwłoka w udzieleniu tego świadczenia nie spowodowałaby niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia

ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, z art. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 18 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) (...) orzekł mianowicie, iż:

„(...)1. Art. 39 zdanie pierwsze w związku z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464) w zakresie, w jakim nakłada na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 39 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 39 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza, wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego:

- a) jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,*
- b) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji.*

4. Art. 39 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza korzystającego z prawa do odmowy wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej:

- a) jest zgodny z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,*
- b) nie jest niezgodny z art. 53 ust. 7 Konstytucji.⁶³*

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny częściowo przychylił się do uwag Naczelnej Rady Lekarskiej. Stwierdzono m.in. niekonstytucyjność obowiązku skierowania pacjenta, zwracającego się o udzielenie świadczenia medycznego, do innego ośrodka zdrowia, w przypadku gdy lekarz z pierwszej placówki powołuje się na tzw. „klauzulę sumienia”.

⁶³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); wyrok TK z dnia 7 października 2015 r. K12/14, Dz. U. z 2015 r., poz. 1633).

Warto zauważyć, że ustawodawca użył w tekście Konstytucji określenia „wolność”, które jest pojęciem semantycznie szerszym niż „prawo”. Oznacza to, że jednostka, jaką jest obywatel, może nie tylko działać w granicach nakreślonych przez prawo, ale też ma pełną swobodę takiego działania, ograniczoną jedynie prawem innych osób, również wyposażonych przez ustawodawcę w „wolność”.

Nie oznacza to bynajmniej iż ustawodawca nie ma możliwości wpływania na zakres tych wolności. Może on jednak ograniczyć go wyłącznie w drodze ustawy, a zatem za zgodą odpowiednich organów centralnych, a także muszą zaistnieć istotne przesłanki do takiego ograniczenia wolności. Przesłanki te muszą być obiektywne i odnosić się do ochrony jednej z podstawowych wartości: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej, wolnościom i prawom innych osób. Ponadto, ograniczenie ustawowe wolności, m. in. wolności sumienia i wyznania może nastąpić tylko w koniecznym zakresie, zgodnie z zasadą proporcjonalności, bez naruszania samej istoty tych wolności.⁶⁴

W doktrynie możemy się spotkać z różnymi określeniami wolności sumienia i wyznania: „wolność religijna”, „wolność kultu”, „wolność religijna”. Wolności te oraz ich zakres przeszły ogromną ewolucję od załączków ich nadawania aż do chwili obecnej. Z początku mówiło się raczej o „tolerancji religijnej” z uwagi na fakt istnienia w każdym niemal państwie religii dominującej, panującej, otoczonej przez władzę opieką i czcią. Innowiercy byli zatem jedynie „tolerowani”, ale nie miało to wiele wspólnego z wolnością religijną, z jaką spotykamy się dzisiaj.

Pierwsze wzmianki na temat wolności religijnej w polskich źródłach historycznych odnajdujemy w epoce renesansu w dziele polskiego arianina Jana Crella z 1632 r. pt: *Żądanie wolności religijnej*, który propagował swobodę wyznawania swojej religii przez jednostkę, jak również grupy współwyznawców. Była to jednak idea tylko częściowej wolności religijnej. Zarówno chrześcijanie, jak i protestanci odmawiali bowiem prawa sumienia ateistom i bezwyznaniowcom. Każdy musiał przynależeć do jakiejś wspólnoty wyznaniowej. Wolność sumienia jest zatem pojmowana jako rozwinięcie wolności wyznania. Dzięki niej człowiek ma bowiem prawo nie tylko do wyznawania swojej wiary, ale również poglądów

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2/A, poz. 17 (Dz.U. Nr 39, poz. 377 z dnia 10 marca 2005 r.); Wyrok TK z 7 października 2008 r., P 30/07, OTK ZU 2008, nr 8/A, poz. 135 (Dz.U. Nr 182, poz. 1133 z dnia 14 października 2008 r.); oraz wyrok TK z 23 listopada 2009., P 61/08, OTK ZU 2009, nr 10/a, poz. 150 (Dz.U. Nr 202, poz. 1568 z dnia 1 grudnia 2009 r.)

filozoficznych, czy psychologicznych, a zatem może twierdzić, że żaden Bóg nie istnieje i kierować się własnym kanonem norm moralnych i etycznych.

Zarówno wolność wyznania, jak i wolność sumienia dają człowiekowi prawo do uzewnętrzniania swoich poglądów poprzez dokonywanie obrzędów, manifestowanie publiczne swojej wiary, np. poprzez noszenie stosownego ubioru czy ozdób, działanie zgodnie ze swoimi przekonaniem, np. poprzez nie używanie broni palnej, nie spożywanie alkoholu czy mięsa określonego rodzaju, ale również daje prawo do swobodnej zmiany swojej wiary. Prawo państwowe jest zatem w tej materii o wiele bardziej wyrozumiałe niż prawo wyznaniowe poszczególnych związków wyznaniowych⁶⁵.

Są jeszcze dwa niezwykle istotne aspekty wolności sumienia i wyznania. Pierwszym jest prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci według zasad własnej religii, drugim jest prawo do zachowania milczenia na temat swojej wiary i głoszonego światopoglądu. Prawo do milczenia przysługuje nam, obywatelom, nie tylko w kontaktach z innymi obywatelami, ale również w kontaktach z organami państwowymi. Tak więc ani drugi człowiek, ani państwo nie mogą żądać od obywateli podania informacji na temat wyznawanej wiary lub jej braku.

Tak szeroką interpretację stosują chociażby Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16. 12. 1966 r. oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.⁶⁶

2. Geneza, źródła oraz ewolucja wolności sumienia i wyznania

To, w jaki sposób dziś odbieramy wolność sumienia i wyznania zawdzięczamy głównie filozofii liberalizmu, a ściślej szkole prawa natury, która była jego prekursorem. Szkoła, której rozkwit datuje się na okres XVII – XVIII w., była polemiką z filozofią Arystotelesa. Nurt rozpropagowany m.in. przez Grocjusza, Hobbesa i Locke’a stawiał bowiem na indywidualizm, na prawa człowieka jako jednostki, wyjętej ze swoich struktur społecznych i od nich niezależnej. Prawa te filozofowie liberalizmu wywodzili z samej natury człowieka jako istoty rozumnej, wolnej i niezależnej, wyposażonej przez naturę w szereg praw przyrodzonych, podmiotowych. Państwo ma za zadanie utrwalić owe prawa w sposób sformalizowany i skodyfikowany, godząc jednocześnie prawa poszczególnych jednostek, by

⁶⁵ A. Banaszak, A. Preisner *Prawo i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002, str. 438

⁶⁶ *Ibidem*, str. 435-440, zob. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284)

żadne z nich nie było bez potrzeby ograniczane. Jednym z takich praw było właśnie prawo do swobodnego wyznawania swojej wiary.

Zwolennicy Grocjusza, w tym Pierre Bayle, zaznaczali, że państwo powinno ustanowić prawo chroniące wyznawców różnych religii, wprowadzając na terenie danego państwa powszechną tolerancję. Organy władzy zostały przez tych myślicieli sprowadzone do roli arbitra, który miał rozstrzygać spory na tle religijnym, ale co istotne – nie co do *meritum* sporu, ale miały zapewniać, by nie dochodziło do waśni na tle problemów, które co do zasady nie mogą zostać rozstrzygnięte.

Swego rodzaju rozwinięcie tych poglądów możemy odnaleźć w pracach wybitnego filozofa, Immanuela Kanta. Stwierdził on bowiem – rozwijając tezy swoich liberalnych poprzedników – że prawa jednostki nie wynikają z jej przynależności do określonych grup społecznych, ale z samego faktu bycia człowiekiem. Kant wprowadzał zatem pogląd o równości wszystkich ludzi, niezależnie od ich powiązań rodzinnych czy społecznych. Kant postawił człowieka w centrum wszechświata, jako swoisty punkt odniesienia. Człowiek nigdy nie może być wykorzystywany przez innych, nawet przez samego Boga, jako środka do realizacji nawet najwznioślejszych celów, albowiem człowiek – według niego – sam w sobie jest najdoskonalszym celem.

W związku z powyższym człowiek sam sobie staje się prawodawcą, sam ustala normy, których przestrzega kierując się własnym sumieniem, a które chciałby widzieć jako normy powszechne. Jedynym ograniczeniem – podobnie jak i w dzisiejszym ustawodawstwie, także polskim – są wolności innych członków społeczeństwa. Wolność rozumiana jest przez Kanta jako uprawnienie, nieograniczone i nie zakazane przez prawo stanowione.

Kant był również piewą wolności religijnej, rozumianej jako „religia moralna”. W nawiązaniu do już przedstawionych tez tego filozofa można stwierdzić, że miał on na myśli religię opartą o indywidualny system wartości i przekonań, skonstruowany przez każdego człowieka indywidualnie. Kant nie tępi natomiast religii rozumianych w bardziej „tradycyjny” sposób, oparte o teksty świętych ksiąg. Przeciwnie, uważa że znajomość i studiowanie tych tekstów pomaga jednostce znaleźć dla siebie właściwą drogę i samodzielnie kształtować własne sumienie. Był za to zdecydowanie przeciwny jakiegokolwiek ingerencji państwa w serca i sumienia swoich obywateli. Tym bardziej organy państwowe nie mają prawa przymuszać lub karać za wyznawanie konkretnych idei⁶⁷.

⁶⁷ A. Banaszak, A. Preisner *Prawo i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, op. cit., s. 444-445.

Warto również zaznaczyć, że Kant – jako jeden z pierwszych – nie zgadzał się na wartościowanie człowieka ze względu na jego status społeczny, wykształcenie czy doświadczenie. Według niego każdy ma prawo do wolności i do samostanowienia o sobie, niezależnie od tego czy jest się szlachcicem, duchownym, czy chłopem.⁶⁸

3. Wolność sumienia i wyznania jako prawa podmiotowe

Współcześnie uznaje się wolność sumienia i wyznania za prawa podmiotowe. Oznacza to, że ich istnienie tworzy swojego rodzaju intymną klauzurę przekonań; swoistą przestrzeń indywidualnego samookreślenia każdego człowieka. To z kolei oznacza całkowitą nietykalność człowieka ze względu na jego wiarę lub przekonania, niemożliwą do naruszenia zarówno przez państwo, jak i inne grupy wyznaniowe czy społeczne⁶⁹.

O tym fakcie świadczy chociażby orzecznictwo europejskich sądów konstytucyjnych. Prawo do sumienia i wyznania jest przyrodzonym prawem człowieka jako istoty ludzkiej, osobistym i niezbywalnym, nakazującym jego poszanowanie przez osoby trzecie.

Środowiska wyznaniowe – zwłaszcza te chrześcijańskie – wywodzą genezę tego prawa z prawa naturalnego, prawa Bożego. Człowiek jako istota stworzona na podobieństwo Boga ma prawo do poszanowania swojej godności.

Środowiska ateistyczne wskazują na prawo człowieka jako istoty myślącej, odczuwającej, wolnej i autonomicznej jednostki, niezależnej od woli nawet własnej grupy społecznej.

Podmiotowość prawa do wyznania i sumienia dotyczyła jednak nie tylko jednostki, ale również kościołów i związków wyznaniowych. Postulowały one zrównanie ich wszystkich w prawach na obszarze danego państwa, niezależnie od wielkości owych grup wyznaniowych, tradycji narodowych czy zasług dla władz świeckich.

Jako prawa podmiotowe wolność sumienia i wyznania podlegają ochronie ze strony państwa, wyrażającej się poprzez zamieszczenie w Konstytucji lub innych aktach normatywnych o randze ustawy zasadniczej, a pośrednio również w ustawodawstwie zwykłym norm chroniących te wartości. M. Pietrzak dzieli owe normy prawne na dwie kategorie gwarancji: gwarancje bezpośrednie i gwarancje pośrednie⁷⁰.

Gwarancje bezpośrednie polegają na przekształceniu nieformalnych uprawnień jednostki i grup wyznaniowych wynikających z wolności sumienia i wyznania w normy

⁶⁸ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1953, s. 50.

⁶⁹ A. Banaszak, A. Preisner, *Prawo i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, op. cit., str. 440.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 440-442.

prawne. Zabieg ten ma zapobiec dowolności postępowania organów państwowych w przypadku naruszenia tych norm.

Gwarancje pośrednie mają ułatwić obywatelom i grupom wyznaniowym korzystanie z ich wolności do sumienia i wyznania. Wyrażają się one poprzez zapewnianie przez Państwo środków realizacji tych praw poprzez edukację społeczną w szkołach, kościołach, mediach, a przede wszystkim w rodzinie. Środki te mają również zapewnić powszechne respektowanie tych praw przez społeczeństwo i samo Państwo.⁷¹

4. Wolność sumienia i wyznania na podstawie obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Zagadnienia dotyczące wolności sumienia i wyznania zostały w sposób pośredni zawarte już w preambule do obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej. Mimo iż znalazły się w niej również odniesienia do wiary chrześcijańskiej, w domyśle katolickiej, Konstytucja RP zrównała w prawach osoby wszystkich wyznań, jak również te, które swoje zasady etyczne i moralne wywodzą ze źródeł nie – fideistycznych (pochodzących z wyznawanej wiary): „(...) *Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom (...) za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach (...) w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję RP jako prawa podstawowe dla państwa (...)*”.⁷²

Natomiast sama istota zasady indywidualnej wolności sumienia i wyznania została szeroko uregulowana w art. 53 Konstytucji, obejmującym aż 7 ustępów. Natomiast w kwestii zbiorowej wolności sumienia i wyznania, której przykładem jest stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, ustawa zasadnicza wypowiada się w art. 25 (5 ustępów). Szczególnie ta druga kwestia została uznana przez ustawodawcę za wyjątkowo istotną z punktu widzenia ustroju państwa, gdyż umieszczono ją w rozdziale 1 pt: „Rzeczpospolita”, regulującym najważniejsze zasady ustrojowe.

Na pierwszy plan wysuwa się zasada bezstronności Państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych, czy filozoficznych przy jednoczesnym zapewnieniu

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

swobody w ich wyrażaniu (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP). Trzeba zwrócić uwagę na użycie określenia „bezstronność”, a nie „neutralność”, gdyż samo państwo nigdy nie jest neutralne w sferze aksjologii, przyjmując określone wartości etyczno-moralne jako swoje własne.

Drugim aspektem wolności wyznania i sumienia zawartym w obecnie obowiązującej Konstytucji RP jest prawo do milczenia, wyrażające się w braku możliwości wymuszenia na obywatelu ujawnienia swojego światopoglądu, wyznawanej wiary czy przekonań.

Z zasady bezstronności państwa wobec wiary i sumienia wynika również zasada równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Stosunki pomiędzy Państwem a tymi grupami społecznymi cechuje wzajemne poszanowanie autonomii i wzajemne współdziałanie dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Ta ostatnia zasada zyskała potwierdzenie w szeregu dokumentów sygnowanych lub zaakceptowanych przez polskie państwo. Jednym z takich dokumentów jest Konkordat z 28 lipca 1993 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą (art. 1).

Przejawem tego rodzaju „współpracy” pomiędzy Kościołem a Państwem jest m.in. prowadzenie w szkołach publicznych oraz niepublicznych lekcji religii. Jednak jak słusznie zauważa w swoim *Komentarzu do Konstytucji RP* Piotr Winczorek dotyczy to wyłącznie tych kościołów i związków wyznaniowych, których status został uregulowany, a ich działania opierają się na przepisach prawnych, zawartych bądź to w ustawach, lub w umowie międzynarodowej. Taki status w Polsce posiada wyłącznie jeden Kościół i to jego zasady są wykładane w szkołach poczynając już od podstawówki. Można by ten fakt uznać za przejaw dyskryminacji innych związków wyznaniowych ze strony Państwa, gdyby nie fakt, że Rzeczpospolita nie nakazuje nauki religii w szkołach. Gwarantuje jednakowoż wolności tych uczniów, którzy z pewnych przyczyn na te zajęcia nie mogą lub nie chcą chodzić. Konstytucja zatem jedynie zapewnia możliwość nauki religii tym uczniom, którzy są wychowywani w wierze chrześcijańskiej i chcą tę wiarę podtrzymywać.⁷³

Pewnym rozwinięciem, a zarazem potwierdzeniem, jest tutaj wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 1998 r., w którym m.in. znosi się obowiązek umieszczania oceny z religii na świadectwach szkolnych. Trybunał orzekł, że dalsze przyzwalanie na takie zachowanie godziłoby w prawa innych kościołów i związków wyznaniowych, które funkcjonują na terenie RP, i do których również należą polscy obywatele.⁷⁴

⁷³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, str. 74.

⁷⁴ Wyrok TK z dn. 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK ZU 1998 r., Nr 3, poz. 32.

Zatem współcześnie obowiązująca Konstytucja RP – w kwestii współpracy na linii Państwo-Kościół - wprowadza w życie zasady separacji skoordynowanej, w przeciwieństwie do tzw. separacji czystej, polegającej na całkowitym zaniechaniu jakiegokolwiek współpracy pomiędzy obydwoima podmiotami. Separacja skoordynowana zakłada wspólne działania na rzecz sprawnego funkcjonowania określonych dziedzin, tj. oświata, służba zdrowia, pomoc społeczna. Przy czym granice działalności zarówno Państwa, jak i Kościoła, zostały bardzo wyraźnie zaznaczone, by uniknąć konfliktów kompetencyjnych między tymi podmiotami.⁷⁵

Jeśli natomiast chodzi o kwestię indywidualnej wolności sumienia i wyznania, zawartej w art. 53 ustawy zasadniczej na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Słowo „każdemu” użyte w tekście Konstytucji oznacza, że prawo to dotyczy nie tylko obywateli RP, ale również przebywających na jej terytorium cudzoziemców.

Wolności te dotyczą również możliwości odprawiania modłów i budowania świątyni wszędzie tam, gdzie zachodzi tego rodzaju potrzeba, nie tylko na terenie Polski, ale i poza jej granicami.⁷⁶

Podsumowanie

Niniejsze opracowanie porusza zagadnienie jednej z kluczowych dla polskiej demokracji wolności, przysługującej każdemu obywatelowi – wolności do sumienia i wyznania. Z treści tego artykułu wynika, że wolności te nie są ze sobą tożsame, lecz nawzajem się uzupełniają. Prawa człowieka jako osoby wierzącej powinny również dotyczyć tych osób, które deklarują bezwyznaniowość, a swój osobisty „kodeks” zasad etycznych i moralnych pozyskują z innych źródeł, np. filozoficznych. Temu ma służyć wolność sumienia. Ustawodawca polski stoi na straży poszanowania tych wolności, ale stara się nie ingerować w ich istotę. Pełni zatem rolę gwaranta, który konstytuuje normy ustanawiane przez poszczególne kościoły i związki wyznaniowe, a także te uznawane przez samych obywateli. Ustawodawca przydaje im zatem rangę prawa, chronionego przez państwo.

Zakres obowiązywania tych wolności został poszerzony i obejmuje nie tylko samych obywateli Rzeczypospolitej, ale również cudzoziemców przebywających na terytorium państwa polskiego oraz tzw. bezpaństwowców. Pomimo wyrażonej wprost w Konstytucji RP rozdzielności państwa od Kościoła prawo do swobodnego wyrażania swojej religii, chociażby poprzez noszenie symboli kultu, przysługuje również żołnierzom odbywającym czynną

⁷⁵ *Prawo administracyjne materialne* pod red. M. Stahl, Warszawa 2014, s. 206.

⁷⁶ A. Banaszak, A. Preisner, *Prawo i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*...op. cit., s. 456-457.

służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywilnej.⁷⁷ Czynnici żołnierze, służący w polskiej armii, którym wyznawana religia nie pozwalała na wykonywanie służby wojskowej (choćby z powodu zakazu noszenia i używania broni) zyskali mocne wsparcie ze strony Trybunału Konstytucyjnego, który pozytywnie rozpatrzył skargę konstytucyjną, wniesioną przez żołnierza, Jarosława F. 17 kwietnia 1998 r. Mężczyzna ten zaskarżył decyzję administracyjną ówczesnego Ministra Obrony Narodowej, który odmówił byłemu już żołnierzowi rozłożenia na raty kosztów szkolenia, zakwaterowania i umundurowania w Wojskowej Akademii Technicznej, jakie Jarosław F. miał ponieść w związku z wystąpieniem ze służby przed odpracowaniem w armii oznaczonego okresu czasu. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku skarżącego, że decyzja ta była złamaniem zasady wolności sumienia i wyznania oraz równości obywateli wobec prawa.⁷⁸

W dzisiejszych czasach wolności te budzą wiele emocji. Pomimo dosyć jasnej wykładni przepisów wiele osób – zarówno osób publicznych, jak i zwykłych obywateli, zdaje się próbować interpretować sens tych wolności po swojemu. W dyskusję na temat wolności sumienia i wyznania włączają się politycy, przedstawiciele kleru, artyści czy lekarze. Niektórzy uważają, że wolności te przysługują wyłącznie osobom wierzącym, dyskryminując tym samym ateistów. Inni jeszcze bardziej zawężają krąg podmiotów tych przepisów wyłącznie do chrześcijan, wyznania rzymsko-katolickiego. Jest to błędna interpretacja, więcej - może ona stać się w przyszłości niebezpieczna. Zwłaszcza na tle ostatnich wydarzeń związanych z masowym napływem do Europy uchodźców i imigrantów wyznających islam. Dowodzi to potrzeby prowadzenia dalszej dyskusji na temat równości wyznawców wszystkich religii oraz osób niewierzących. Jednak przede wszystkim potrzeba, by przedstawiciele władz państwowych każdego szczebla stali na straży gwarancji ustanowionych w Konstytucji RP i interpretowali je zgodnie z literą prawa.

Bibliografia:

Akty normatywne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania
(Dz. U. 1989 r., Nr 25, poz. 155).

⁷⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. 1989 r., Nr 25, poz. 155).

⁷⁸ Wyrok TK z dn. 16.02.1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 22.

3. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z dn. 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK ZU 1998 r., Nr 3, poz. 324.
2. Wyrok TK z dn. 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999 r., Nr 2, poz. 22.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2/A, poz. 17(Dz.U. Nr 39, poz. 377 z dnia 10 marca 2005 r).
4. Wyrok TK z dn. 7 października 2008 r., P 30/07, OTK ZU 2008, nr 8/A, poz. 135 (Dz.U. Nr 182, poz. 1133 z dnia 14 października 2008 r.).
5. Wyrok TK z dn. 23 listopada 2009., p 61/08, OTK ZU 2009, nr 10/a, poz. 150 (Dz.U. Nr 202, poz. 1568 z dnia 1 grudnia 2009 r.).
6. Wyrok TK z dn. 7 października 2015 r. K12/14, Dz. U. z 2015 r., poz. 1633.

Literatura:

1. Banaszak A., Preisner A., *Prawo i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
2. Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa 1953.
3. Stahl M., *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014.
4. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Rozdział IV

Prawo obywatela RP do wniesienia apelacji od wyroku w postępowaniu karnym.

Biernat Patrycja, Kwaczyńska Ewa⁷⁹

Abstract:

An article in a comprehensive manner raises the issue of remedy that is an appeal and the appeal proceedings. The right to appeal against the decision of the court of first instance by the parties is one of the fundamental rights of a citizen of the Republic of Polish, as a democratic state of law. The appeal also carries one of the basic principles of the Polish legal system which is the principle of two-instance proceedings. The principal function of how fully the appeal and the appeal procedure is a control function.

Wstęp

Apelacja jest jednym ze środków odwoławczych w powszechnym postępowaniu karnym. Środek odwoławczy jest to środek zaskarżenia służący od decyzji nieprawomocnych albo od pozostałych odmiennych od decyzji czynności wywołując ich kontrolę przez inny organ niż ten, który czynności dokonał bądź wydał określoną decyzję procesową. Organ ten jest z reguły wyższy instancyjnie albo usytuowany w hierarchii jako inny organ sprawujący kontrolę. Apelacja służy do odwołania się od wyroków wydanych w I instancji (art. 444 k.p.k.), z wyjątkiem wyroku nakazowego, od którego przysługuje sprzeciw (art. 506 k.p.k.). Środek ten służy stronom postępowania karnego a także osobie, która jest obowiązana do zwrotu korzyści Skarbowi Państwa. Służy on również pokrzywdzonemu w wypadku gdy wydano na posiedzeniu przed rozprawą wyrok warunkowo umarzający postępowanie.

„ W apelacji wolno przy tym także podnosić zarzuty, które nie stanowiły lub nie mogły stanowić przedmiotu zażalenia w toku postępowania pierwszoinstancyjnego (art. 447§3 k.p.k.), gdy tylko mogło to mieć wpływ na treść skarżonego obecnie wyroku. Mogą to być

⁷⁹**Biernat Patrycja** – studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

Kwaczyńska Ewa - studentka na kierunku Prawo w działalności gospodarczej Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

*zatem zarzuty dotyczące niezaskarżalnych w toku postępowania postanowień, zarządzeń lub decyzji procesowych, z których zaskarżenia strona w trakcie postępowania w I instancji zrezygnowała.*⁸⁰

Z historii apelacji warto wspomnieć, iż funkcjonowała ona już w prawie Polski międzywojennej. W tamtym okresie była środkiem pozwalającym sądowi odwoławczemu badać aspekty sprawy oraz przeprowadzać dowody. Efektem takiego postępowania było albo zatwierdzenie wyroku ogłoszonego przez sąd I instancji bądź uchylenie i wydanie przez sąd nowego, własnego wyroku. Po wojnie środek ten został zastąpiony rewizją. Był to środek przy, którego rozpoznawaniu sąd badał zaskarżony wyrok w oparciu o akta sprawy tylko w drodze wyjątku mógł przeprowadzić własny dowód. Efektem postępowania było utrzymanie w mocy orzeczenia wydanego przez sąd I instancji, jego zmiana bądź uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji. Identyczny stan został utrzymany przez kodeks postępowania karnego z 1969 r. W 1995 roku apelacja powróciła do polskiego systemu prawa procesowego na mocy nowelizacji, natomiast z zachowaniem elementów dawnej rewizji. Stan ten też utrzymuje nowy kodeks.

Następstwem wniesienia środka odwoławczego jest jego rozpoznanie w trakcie postępowania odwoławczego, które przeprowadza organ odwoławczy. Organami takimi są: sąd odwoławczy oraz prokurator, natomiast w drodze wyjątku może być nim też równorzędny lub inny określony ustawą skład tego samego sądu. Sąd odwoławczy orzeka wówczas gdy wniesiono apelację od wyroku bądź zażalenie na postanowienia sądu. Sądem odwoławczym jest wtedy odpowiednio sąd okręgowy wobec rozstrzygnięć sądu rejonowego oraz sąd apelacyjny, gdy w I instancji orzekał sąd okręgowy.

Natomiast prokurator jest organem odwoławczym w przypadku zaskarżania postanowień, zarządzeń bądź czynności dokonanych przez prokuratora lub innego organu, który prowadził postępowanie przygotowawcze wówczas gdy rozpoznanie środka odwoławczego nie należy do kompetencji sądu.

Podstawowym warunkiem, aby skorzystać z prawa do wniesienia apelacji jest dysponowanie przez podmiot uprawniony doręczonym mu przez sąd wyrokiem łącznie z uzasadnieniem. Z tego względu, iż uzasadnienia nie doręcza się z urzędu strona, która chce wystąpić z apelacją musi wcześniej wnieść wniosek o sporządzenie uzasadnienia na piśmie i doręczenia go razem z wyrokiem. Zgodnie z artykułem 422§1 kodeksu postępowania karnego

⁸⁰ T. Grzegorzczak, J. Tylman *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003, s.818

z wnioskiem takim występuje się „w terminie zawitym 7 dni o daty ogłoszenia wyroku. W przypadku, gdy osoba składająca apelację jest pozbawiona wolności (przebywa w areszcie bądź zakładzie karnym itd.) wówczas sąd odwoławczy, na wniosek oskarżonego pozbawionego wolności złożony w terminie 7 dni od daty doręczenia mu zawiadomienia o przyjęciu apelacji, zarządza doprowadzenie go na rozprawę. Jeśli uzna za wystarczającą obecność samego obrońcy, oskarżony nie zostaje sprowadzony na mającą odbyć się rozprawę apelacyjną. Wniosek złożony po terminie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie powoduje to konieczności odroczenia rozprawy. O prawie złożenia wniosku powinno się zawiadomić oskarżonego. W sytuacji gdy sąd apelacyjny nie zarządza sprowadzenia oskarżonego, który nie posiada wybranego przez siebie obrońcy, sąd, prezes sądu lub referendarz sądowy wyznacza mu takiego obrońcę z urzędu.

Termin zawity wniesienia apelacji przez podmiot do tego uprawniony i dysponujący wyrokiem wraz z uzasadnieniem wynosi 14 dni od daty doręczenia mu tego uzasadnienia. Warto wspomnieć, iż termin ten jest liczony indywidualnie dla każdego podmiotu uprawnionego do wniesienia apelacji zgodnie z artykułem 445§1 kodeksu postępowania karnego. „Jeżeli w terminie przewidzianym do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku uprawniony zamiast takiego wniosku składa od razu apelację, apelacja taka wywołuje podwójny skutek. Jest ona traktowana jako wniosek o uzasadnienie wyroku, a następnie, po doręczeniu tego uzasadnienia uprawnionemu, może on uzupełnić apelację w terminie 14 dni od otrzymania uzasadnienia lub nie czynić już żadnego kroku, a wówczas apelacja uprzednio złożona podlega rozpoznaniu jak środek odwoławczy od wyroku (art. 445§2 k.p.k.).”⁸¹

Zgodnie z artykułem 428§1 k.p.k. „Środek odwoławczy wnosi się na piśmie do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie”. W przypadku gdy apelacja jest wnoszona od wyroku sądu okręgowego i jednocześnie nie pochodzi od prokuratora bądź radcy prawnego, w przypadkach kiedy może być on pełnomocnikiem strony objęta jest przymusem adwokackim. Zgodnie z tym wymogiem apelacja musi zostać sporządzona i podpisana przez adwokata (zob. art. 446§1 k.p.k.). Przymus nie dotyczy samego wniosku o sporządzenie i dostarczenie uzasadnienia wyroku.

Sąd odwoławczy rozpatruje apelację na rozprawie, a w przypadkach wskazanych w ustawie na posiedzeniu. „Z uregulowań zawartych w Kodeksie wynika, że możliwość skierowania apelacji na posiedzenie przez prezesa sądu odwoławczego i wydania na posiedzeniu wyroku

⁸¹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, ibidem., s. 818

ograniczona została do sytuacji, gdy zaskarżony wyrok dotknięty jest uchybieniem stanowiącym bezzwzględną przyczynę odwoławczą art. 439 k.p.k. Wówczas sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania albo postępowanie umarza. W tej sytuacji, sąd odwoławczy może wydać wyrok na posiedzeniu. Inne przyczyny odwoławcze sąd może badać i uwzględniać jedynie na rozprawie.⁸²

Rozprawa przed sądem apelacyjnym składa się z takich samych etapów jak rozprawa tocząca się przed sądem pierwszej instancji. Można wyróżnić cztery następujące fazy:

1. Rozpoczęcie rozprawy
2. Przewód sądowy
3. Głosy stron
4. Wyrokowanie.

Mimo tych samych faz jak w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w rozprawie przed sądem odwoławczym zachodzi wiele odmienności.

Tak samo jak w przypadku postępowania pierwszoinstancyjnego rozprawa przed sądem odwoławczym rozpoczyna się w raz z ogłoszeniem uczestnikom postępowania i publiczności jaka sprawa będzie rozpatrywana. Następnie przewodniczący dokonuje czynności sprawdzających, czy każda z osób wezwanych na rozprawę stawiła się oraz czy nie istnieją żadne przeszkody, które uniemożliwiają rozpoznanie zaskarżonej sprawy. W przypadku gdy przewodniczący stwierdzi, że nie stawiły się osoby, których obecność jest obowiązkowa, powstanie wówczas konieczność przerwania rozprawy (zgodnie z art. 402 k.p.k.) albo w przypadku gdy zarządzenie przerwy nie byłoby wystarczające następuje konieczność odroczenia sprawy (zob. art. 404 k.p.k.). Zgodnie z artykułem 117§3 k.p.k w razie niestawiennictwa strony bądź obrońcy, których obecność jest konieczna, czynności procesowej nie przeprowadza się pod ich nieobecność. Natomiast niestawiennictwo pozostałych osób, których obecność na rozprawie nie jest obowiązkowa z zasady nie zatrzymuje rozpoznania sprawy, z wyjątkiem przypadku, gdy nie ma dowodu na to, iż zostały one powiadomione o wyznaczonym terminie rozprawy. Inaczej niż w toku postępowania przed pierwszą instancją przewód sądowy toczący się przed sądem odwoławczym rozpoczyna się od ustnego sprawozdania, w którym sędzia sprawozdawca dokonuje streszczenia wyników postępowania toczącego się dotychczas, w szczególności przypomina treść zaskarżonego

⁸² A. R. Światłowski (red.), *Postępowanie karne. Przebieg*, Warszawa 1999, s. 204

wyroku i wnioski apelacyjne. Zwraca także uwagę na kwestie, które zobowiązany jest rozpatrzyć z urzędu sąd odwoławczy.

Po rozpoczęciu przewodu sądowego, strony, które biorą udział w postępowaniu mogą składać oświadczenia, wyjaśnienia oraz wnioski zarówno w formie ustnej jak i pisemnej. W tym momencie zostają również odczytane wnioski i oświadczenia, które zostały złożone wcześniej na piśmie. W toku postępowania odwoławczego strony mają prawo do składania wniosków dowodowych. Uprawnienia sądu apelacyjnego do przeprowadzania dowodów są jednakże, w porównaniu z uprawnieniami jakie przysługują sądowi pierwszoinstancyjnemu bardzo ograniczone. Zgodnie z artykułem 452§1 k.p.k.: „Sąd odwoławczy nie może przeprowadzać postępowania dowodowego co do istoty sprawy”⁸³. Z przepisu tego wynika, że kontrola zaskarżonego orzeczenia jest przeprowadzana na podstawie tych dowodów, które zostały przeprowadzone przez sąd pierwszej instancji. Jednakże już z drugiego paragrafu artykułu 452 k.p.k. wynika wyjątek od tej reguły, który pozwala sądowi apelacyjnemu na bezpośrednie przeprowadzenie pewnych dowodów. Sąd odwoławczy może w szczególnych przypadkach, gdy uzna potrzebę uzupełnienia przewodu sądowego przeprowadzić dowód sądowy, jeżeli według jego oceny przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, z zachowaniem warunku, że dla przeprowadzenia tego dowodu nie będzie konieczne ponowne prowadzenie przewodu sądowego w całości lub jego znacznej części. Jeśli więc dojdzie do przekonania, iż nieprawidłowości lub nieścisłości jakich dopuścił się sąd, który orzekał w pierwszej instancji powodują konieczność powtórzenia całego przewodu sądowego lub jego znacznej części, w tym wypadku musi uchylić zaskarżony wyrok, a następnie przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji. Sąd odwoławczy może dopuścić taki dowód również przed rozprawą.

Kolejna faza rozprawy przed sądem odwoławczym, głosy stron, także różni się od postępowania przed sądem pierwszej instancji. W przypadku rozprawy przed sądem odwoławczym, Kodeks postępowania karnego nie narzuca ustalonej kolejności, w jakiej strony mają wygłosić swoje przemówienia. Bowiem z artykułu 453§3 k.p.k. wynika, że o kolejności w jakiej strony wygłoszą swe przemówienia decyduje przewodniczący, który udziela głosu poszczególnym stronom według wyznaczonej przez siebie kolejności. Przewodniczący jest jednakże zobowiązany do udzielenia głosu w pierwszej kolejności tej stronie, która wniosła środek odwoławczy, a więc tej, która kwestionuje zasadność

⁸³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. nr 33 poz. 313

rozstrzygnięcia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Tym samym strona przeciwna, której zależy na utrzymaniu w mocy orzeczenia sądu pierwszoinstancyjnego wygłaszająca przemówienie po skarżącym, może ustosunkować się do jego argumentów. W przypadku, gdy wyrok został zaskarżony zarówno przez prokuratora, jak i oskarżonego, przewodniczący decyduje o tym w jakiej kolejności strony będą wygłaszać swoje przemówienia z tego względu, iż obydwójce są skarżącymi. W praktyce w takim przypadku przewodniczący powinien najpierw udzielić głosu prokuratorowi, a następnie oskarżonemu. W ten sposób realizuje dyspozycje artykułu 453 § 3 zd. 2 k.p.k., zgodnie z którym: „Oskarżonemu i jego obrońcy nie można odmówić zabrania głosu po przemówieniach innych stron”⁸⁴.

Po tym etapie postępowania odwoławczego następuje faza wyrokowania, której przebieg nie różni się od analogicznego etapu rozprawy przed sądem pierwszoinstancyjnym. Jednakże w czasie wyrokowania sąd apelacyjny musi mieć na uwadze treść artykułu 434 § 1 k.p.k., który mówi, że: Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, także tylko w granicach zaskarżenia i tylko w przypadku stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Natomiast jeśli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego bądź pełnomocnika, sąd apelacyjny może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko i wyłącznie w sytuacji stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym lub podlegających uwzględnieniu z urzędu. Jak wynika z powyższego przepisu określony zakaz pogorszenia sytuacji oskarżonego w wyniku wniesionego środka odwoławczego, obowiązuje w sytuacji, gdy wyrok został zaskarżony wyłącznie na jego korzyść. Brak środka odwoławczego wniesionego na niekorzyść osoby oskarżonej wyklucza możliwość dokonania modyfikacji przez sąd odwoławczy orzeczenia na niekorzyść oskarżonego. Dotyczy to nie tylko modyfikacji wydanego w pierwszej instancji orzeczenia w zakresie kary zasadniczej, ale wszelkich rozstrzygnięć, które zostały zawarte w orzeczeniu, które mogą pogorszyć sytuację oskarżonego. Kwestia dotycząca tego jakie orzeczenie jest w danej sytuacji korzystniejsze dla oskarżonego musi być rozpoznawana na gruncie konkretnego stanu faktycznego. Z tego względu, iż może się na przykład zdarzyć, że dla osoby oskarżonej, która jest zawodowym kierowcą orzeczenie przez sąd apelacyjny nieco wyższej kary pozbawienia wolności aniżeli oznaczona w zaskarżonym wyroku przy wyraźnym obniżeniu wymiaru środka karnego z zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych będzie dla takiej osoby korzystniejsze.

⁸⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. nr 33 poz. 313

Środek odwoławczy, który został wniesiony na jego niekorzyść pozwala sądowi odwoławczemu na orzeczenie niekorzystne dla oskarżonego, ale tylko co do zasady w granicach zaskarżenia, w zakresie szerszym natomiast tylko wtedy, gdy przepis szczególny na to zezwala.

Sąd odwoławczy rozpoznając sprawę w wyniku środka odwoławczego wniesionego wyłącznie na korzyść oskarżonego nie może zatem orzekać na jego niekorzyść. Zakaz obowiązuje także wtedy, gdy sąd apelacyjny rozpoznaje dwa przeciwstawne środki odwoławcze na korzyść oraz na niekorzyść osoby oskarżonej. Jest tak wtedy, gdy granice zaskarżenia w środku odwoławczym, który został wniesiony na niekorzyść oskarżonego są węższe niż granice zaskarżenia w środku odwoławczym wniesionym na korzyść oskarżonego.

Poza ogólnie sformułowanym zakazie pogorszenia sytuacji oskarżonego, w postępowaniu apelacyjnym obowiązują dalsze ograniczenia, które zapobiegają modyfikacji orzeczenia na niekorzyść oskarżonego. Ograniczenia te dotyczą zarówno orzekania w przedmiocie winy oskarżonego, jak i rozstrzygnięć dotyczących kary. Należą do nich ograniczenia zawarte w art. 454 § 1, 2 i 3 k.p.k.:

- Zgodnie z art. 454 § 1 k.p.k. sąd odwoławczy nie może skazać osoby oskarżonej, która w pierwszej instancji została uniewinniona bądź co do której umorzono postępowanie w pierwszej instancji albo warunkowo umorzono postępowanie;
- Zgodnie z art. 454 § 2 k.p.k. karę pozbawienia wolności surowszą niż orzeczoną w zaskarżonym wyroku, sąd apelacyjny może orzec tylko wtedy, gdy nie zmienia ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku;
- Zgodnie z art. 454 § 3 k.p.k. sąd odwoławczy nie może zaostrzyć kary przez wymierzenie kary 25 lat pozbawienia wolności bądź dożywotniego pozbawienia wolności.

Ogłaszając orzeczenie wydane w postępowaniu apelacyjnym sąd jest zobowiązany do ustnego zapoznania uczestników postępowania z motywami jakimi się kierował wydając rozstrzygnięcie. Ponadto zgodnie z art. 457 k.p.k., w terminie 14 dni od ogłoszenia wyroku sąd zobowiązany jest do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, w którym powinny być podane motywy oraz wskazanie dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za zasadne bądź niezasadne.

Czynności kończące postępowanie apelacyjne koncentrują się przede wszystkim wokół powyżej wskazanego sporządzenia uzasadnienia. Czynność ta następuje z urzędu. Strona zainteresowana uzyskaniem prawomocnego wyroku wraz z uzasadnieniem np. gdy chce przygotować kasację musi złożyć w ciągu 7 dni od dnia jego ogłoszenia odpowiedni wniosek. Postępowanie odwoławcze kończy się z chwilą przekazania wydanego orzeczenia do wykonania co pociąga za sobą pewne praktyczne konsekwencje takie jak na przykład, że do chwili skierowania wyroku do wykonania osoba tymczasowo aresztowana zachowuje swój status, chociaż wyrok już się uprawomocnił.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. nr 33 poz. 313.

Literatura:

1. Grzegorzcyk T., Tylman J. *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003.

2. Górowski W., *Obywatel w postępowaniu karnym*, Warszawa 2015.
3. Prusak F., *Postępowanie karne*, Warszawa 2001.
4. Światłowski A. R., *Postępowanie karne. Przebieg*, Warszawa 1999.

Netografia:

1. <http://www.sprawnik.pl/artykuly,10223,26337,szybka-powtorka-apelacja-w-postepowaniu-karnym>, dostęp styczeń 2016
2. <http://www.rp.pl/artykul/627094-Apelacja-w-postepowaniu-karnym.html>, dostęp styczeń 2016

Rozdział V

Nadanie obywatelstwa polskiego w świetle norm prawa powszechnie obowiązującego

Drażek Patrycja⁸⁵

Abstract

Citizenship is an important institution, known to all. But not everyone knows what to do to receive it. In Poland, as a citizens of Polish we have certain rights and responsibilities that are contained in chapter II of the Polish Constitution. In this article I want to show the ways of give citizenship and analyze the citizenship places in the polish law. Moreover, in this article I want to present new regulations in the current Act of 2 April 2009 about Polish citizenship and the rules of law on Polish citizenship contained in Polish legal system.

Wstęp

Obywatelstwo jest instytucją znaną każdemu. Nie każdy jednak zdaje sobie sprawę, co trzeba zrobić, aby je osiąść, ponieważ większość ludzi uważa je za coś oczywistego. To właśnie z takim przymiotem –my Polacy, rodzimy się, więc nie musimy nic konkretnego robić, aby je nabyć. Od samego urodzenia jesteśmy obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie mamy pewne prawa oraz obowiązki względem naszego kraju jak i ich mieszkańców.

Podstawowym aktem prawnym regulującym status podmiotu, starającego się o nabycie obywatelstwa polskiego jest ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁸⁶. To właśnie w tym akcie zawarte są zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, a także potwierdzania jego posiadania lub utraty, jak również właściwość organów w tych sprawach. Obowiązująca ustawa wprowadza pewne zmiany w sposobach nabycia obywatelstwa, co było powodem skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP, dlatego też, weszła w życie dopiero 15 sierpnia 2012 r.

⁸⁵ **Drażek Patrycja** - studentka na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego.

⁸⁶T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 161ze zm.

Celem niniejszej pracy jest analiza przepisów regulujących status podmiotu starającego się nabyć obywatelstwo polskie w świetle regulacji prawnych, orzecznictwa oraz poglądów doktryny.

1. Pojęcie obywatelstwa oraz usytuowanie w przestrzeni prawnej

Punktem wyjścia charakterystyki i analiz obowiązujących regulacji prawnych dotyczących instytucji obywatelstwa polskiego powinno być zdefiniowanie samego pojęcia „obywatelstwo”. Jest to bowiem bardzo istotne, ponieważ mimo iż niewątpliwie owe pojęcie przynależy do kategorii pojęć języka prawnego, nie zostało prawnie zdefiniowane⁸⁷.

Przyczyną braku legalnej definicji „obywatelstwa” może być m.in. fakt, że termin to występuje w wielu naukach prawnych. Główne zainteresowanie obywatelstwem leży w sferze zainteresowania prawa międzynarodowego publicznego oraz prywatnego i definicje w tej dziedzinie prezentowane są dla potrzeb tego prawa⁸⁸.

Zarówno „obywatel” jak i „obywatelstwo” były pojęciami znanymi już w państwie rzymskim, jednak początek ich współczesnego rozumienia i definiowania wyznaczyły idee i spuścizna rewolucji francuskiej. Wówczas to w charakterystyce relacji jednostka-państwo dotychczasowemu „poddanstwu”, którego istotę i treść determinowały przede wszystkim obowiązki jednostki względem państwa, przeciwstawiono „obywatelstwo” i „obywatela” jako osobę nie tylko zobowiązaną, ale i uprawnioną. Od tego momentu w porządkach prawnych większości państw, fakt posiadania ich obywatelstwa tj. bycia obywatelem, stanowi istotny element determinujący status prawny osób fizycznych⁸⁹.

Niezależnie od sporów co do natury obywatelstwa i ewolucji, jakiej ta instytucja podlega, przyjmuje się, że obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z pewnym państwem, co więcej na przynależności jednostki do tego państwa, a jego istota wyraża się w całokształcie wzajemnych praw i powinności jednostki oraz państwa, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne⁹⁰. Charakterystyczne przy tym jest, że mimo wiązania obywatelstwa ze szczególnymi uprawnieniami i obowiązkami jednostek i państwa, względnie rzadko dochodzi do jego definiowania w aktach normatywnych. Stąd ustalenia w tym względzie są przede wszystkim rezultatem dociekań

⁸⁷ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. Pojęcia. Instytucje. Zasady*, (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 43.

⁸⁸ E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 397.

⁸⁹ Z. Duniewska, M. Lewicki, *Prawo osobowe*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, (red.) M. Stahl, Z. Duniewska, Difin, Warszawa 2002, s. 19.

⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2012 r. Kp 5/09, trybunal.gov, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/4648-zasady-uznawania-za-obywatela-polskiego/> [dostęp: 03.12.2015].

przedstawicieli nauki prawa⁹¹. W literaturze prawa konstytucyjnego mówi się o prawach obywatelskich, jako zespole praw przyznanych jednostce przez porządek prawny państwa, w oparciu o kryterium przynależności państwowej tj. obywatelstwa⁹².

Dokonując analizy obywatelstwa, jako węzła prawnego determinującego sytuację prawną jednostki w państwie, należy zwrócić uwagę na jego trwałość. W tym kontekście można stwierdzić, iż o trwałości węzła obywatelstwa przesądzają rozwiązania obowiązujące w prawie danego państwa. W Polsce powszechne jest w tym względzie obowiązywanie regulacji przewidujących utratę obywatelstwa, co pozwala w takich przypadkach przyjąć, że owa trwałość tegoż węzła prawnego jest względna, ponieważ może on zostać rozwiązany⁹³.

Przyjęcie, iż obywatelstwo jest instytucją o charakterze prawnym oznacza, że jest ona ukształtowana przepisami prawa. W związku z tym wszelkie zdarzenia, działania i czynności mające za swój przedmiot obywatelstwo, jak i ich skutki w tym zakresie są uregulowane prawnie.

W Polsce na prawo o obywatelstwie składają się regulacje zawarte przede wszystkim w:

- 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹⁴;
- 2) Ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, i aktach wykonawczych do tej ustawy⁹⁵;
- 3) Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹⁶ i aktach wykonawczych do tej ustawy⁹⁷.

⁹¹ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...*, op.cit, s. 43.

⁹² W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowiek i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, (red) W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 155.

⁹³ M. Lewicki, *Obywatelstwo Polskie...* op.cit, s. 44.

⁹⁴ Dz. U. nr 78, poz.483 ze sprost. i zm.

⁹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 927), Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzoru zawiadomienia o treści postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 928), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz. U. 2012 poz. 916), a także Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 925) i Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz. U. 2012 poz. 501).

⁹⁶ Tj. Dz. U. z dnia 4 września 2014 r. ze zm

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączonych do wniosku (Dz. U. z 2012 r. poz. 46).

2. Zasady ogólne prawa o obywatelstwie polskim

Zagadnienie obywatelstwa jest regulowane przede wszystkim w art. 34 Konstytucja RP, w myśl którego w ustępie 1 przytoczonego przepisu, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Ustawa zasadnicza przyjmuje więc jako podstawowy sposób nabywania obywatelstwa polskiego *iussanguinis* (zasadę krwi, prawo krwi, zasadę pochodzenia), nakłada jednocześnie na ustawodawcę obowiązek określania w ustawie innych sposobów nabywania obywatelstwa polskiego⁹⁸. Stwierdzenie takie prowadzi do konkluzji, iż źródłem nabycia obywatelstwa może być tylko ustawa, a co za tym idzie, żaden akt podustawowy np. akt prawa wewnętrznego, nie może stanowić podstawy nabycia *ex lege* lub z mocy aktu indywidualnego obywatelstwa polskiego⁹⁹.

Kolejna ważna zasada prawa o obywatelstwie polskim wynika z art. 34 ust.2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym obywatelstwo polskie można utracić tylko na podstawie oświadczenia woli o zrzeczeniu się tego obywatelstwa. Oznacza to, iż decyzje organów administracji publicznej i orzeczenia sądowe nie mają możliwości pozbawiania podmiotu obywatelstwa, nawet jeśli w grę wchodzi najcięższe przestępstwo¹⁰⁰.

Ustawa o obywatelstwie polskim w pierwszym rozdziale wskazuje następujące zasady: zasadę ciągłości obywatelstwa polskiego (art. 2), zasadę równego statusu osób posiadających wyłącznie polskie wielokrotne obywatelstwo (art. 3 ust.1), zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego (art. 3 ust. 2), zasadę równouprawnienia małżonków w zakresie obywatelstwa (art. 5), zasadę obejmowania skutkami rozstrzygnięć w sprawach obywatelstwa małoletnich (art.7).

3. Nabycie obywatelstwa polskiego

W doktrynie najczęściej stosowanym kryterium podziału sposobów nabycia obywatelstwa polskiego jest konstrukcja jurydyczna, na której są one oparte. Nabycie obywatelstwa polskiego dokonuje się z mocy prawa przez: urodzenie, znalezienie, przysposobienie, a także repatriację oraz uznanie za repatrianta. Natomiast nabycie obywatelstwa polskiego na podstawie aktu indywidualnego przez: nadanie obywatelstwa polskiego, uznanie za obywatela polskiego i przywrócenie obywatela polskiego.

⁹⁸ *Demokratyczne państwo prawa*, (red.) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Temida 2, Białystok 2014, s.50.

⁹⁹ P. Ruczkowski, *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Materiale prawo administracyjne cz. 1*, (red.) J. Stelmasik, P. Ruczkowski, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa, Kielce 2010, s. 195.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 195.

Ważnym faktem jest, iż w polskim prawie nie ma różnicowania praw i obowiązków obywateli RP ze względu na sposób nabycia obywatelstwa¹⁰¹.

Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie opiera się na dwóch zasadach. Wspomnianej wyżej zasadzie krwi (*iussanguis*) oraz zasadzie ziemi (*ius soli*)¹⁰². W tym wypadku wystarczy, aby przynajmniej jedno z rodziców posiadało obywatelstwo polskie. Nie jest ważne, które z rodziców je posiada.

Drugim sposobem nabycia obywatelstwa polskiego jest znalezienie. Oznacza, iż jeśli dziecko zostało znalezione na terytorium RP, a jego rodzice nie są znani, bądź też nie posiadają żadnego obywatelstwa lub też ich obywatelstwo nie jest określone, wówczas dziecko staje się obywatelem polskim.

Trzecią przesłanką dotyczącą nabycia obywatelstwa *ex lege* jest przysposobienie cudzoziemca do 16 roku życia. Owa możliwość pojawiła się po raz pierwszy w obowiązującej ustawie o obywatelstwie polskim w art. 16. W tym przypadku warunkiem nabycia obywatelstwa jest, aby rodzice posiadali obywatelstwo polskie, wówczas uznaje się jego nabycie przez małoletniego z dniem urodzenia, co jest charakterystyczną cechą omawianego sposobu nabycia obywatelstwa polskiego¹⁰³.

Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa możliwe jest także przez repatriację. Ten sposób został unormowany w ustawie o repatriacji. Akt ten definiuje repatrianta jako osobę polskiego pochodzenia, która przybyła do Polski na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe. Zgodnie z wolą ustawodawcy umożliwienie nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji nie jest bezwzględnym obowiązkiem Państwa Polskiego, zaś powinnością wobec tych Polaków, którzy na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych, nigdy nie mogli osiedlić się w Polsce¹⁰⁴.

Podstawę prawną nabycia obywatelstwa polskiego przez repatriację stanowi art. 4 ustawy o repatriacji, w myśl którego osoba przybywająca do Polski na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy RP. Trzeba przy tym podkreślić, że przybycie do Polski, czyli przekroczenie polskiej granicy, na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji, rodzi skutek nie tylko w postaci nabycia

¹⁰¹ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...*, op.cit., s. 53.

¹⁰² Dziecko nabywa obywatelstwo państwa, na terytorium państwa którego następują narodziny.

¹⁰³ M. Miemiec, *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 28.

¹⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r. II OSK 2503/13. (Baza orzeczeń NSA, dostęp: 01.12.2015).

obywatelstwa polskiego, jednakże również uzyskanie statusu repatrianta, z którym wiążą się określone uprawnienia¹⁰⁵.

Wiza krajowa w celu repatriacji jest wydawaną przez konsula, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szczególnego rodzaju decyzją administracyjną, uprawniającą jej posiadacza do wjazdu na terytorium RP. Wiza ta wydawana jest na wniosek cudzoziemca po łącznym spełnieniu przesłanek:

1. wykazaniu, że wnioskodawca jest osobą pochodzenia polskiego;
2. wykazaniu, że przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2001r., wnioskodawca zamieszkiwał na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu, albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej;
3. przedawnieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania – ważne jest, iż niespełnienie tej przesłanki (przy spełnieniu pozostałych) rodzi po stronie wnioskodawcy prawo do uzyskania decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy;
4. wyrażeniu zgody na wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych – zgoda taka wydawana jest w trybie art. 106 k.p.a.¹⁰⁶, na postanowienie ministra o odmowie służy skarga do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy o repatriacji, osobę pochodzenia polskiego uznaje się podmiot, który deklaruje narodowość polską oraz wykaże swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów. Ponadto osoba ta musiała posiadać w przeszłości polskie obywatelstwo lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków posiadało obywatelstwo polskie lub była narodowości polskiej¹⁰⁷.

Stwierdzenie, że wnioskodawca jest osobą pochodzenia polskiego następuje w wyniku wydania decyzji przez konsula – jest to decyzja o charakterze deklaratoryjnym i wiążącym, co potwierdził w swoim wyroku NSA¹⁰⁸.

¹⁰⁵ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...* op.cit, s.55.

¹⁰⁶ Tj. z dnia 30 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 267ze zm.).

¹⁰⁷ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...* op.cit, s.56.

¹⁰⁸ „Decyzja wydana w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego lub stwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego ma charakter deklaratoryjny. Oznacza to, iż stwierdza ona jedynie istnienie pewnego stanu faktycznego i prawnego. Nie podlega ona zatem wykonaniu i nie wymaga wykonania. Wydanie takiej decyzji nie wiąże się dla stron z obowiązkiem działania, zaniechania, czy też nakazem znoszenia zachowania innych podmiotów” Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 maja 2013 r. II OSK 73/12 LEX nr 1327939.

Ustawa o repatriacji, w art. 8 przewiduje również następujące obligatoryjne przesłanki odmowy wydania wizy:

- a. utrata obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji na podstawie niniejszej ustawy;
- b. repatriowanie się z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo przez Polską Rzeczpospolitą Ludową z Białoruską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Ukrainą Socjalistyczną Republiką Radziecką, Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich do jednego z państw będących stroną tych umów;
- c. działała na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pobytu poza jej granicami;
- d. uczestniczenie w łamaniu praw człowieka.

Decyzja konsula o odmowie wydania wizy krajowej w celu repatriacji jest ostateczna, co oznacza, iż nie można się od niej odwołać, jednakże niezadowolonemu z jej treści cudzoziemcowi przysługuje prawo złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁰⁹.

Nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa następuje także wskutek uznania za repatrianta. Zgodnie z art. 16 ustawy o repatriacji uznana, za repatrianta może być osoba, która spełniła kumulatywnie takie warunki jak:

- a. polskie pochodzenie;
- b. przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwanie na stałe na terytorium Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej;
- c. przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 144 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹¹⁰ tj. zamieszkanie na terytorium RP na czas oznaczony, w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi;
- d. złożenie wniosku do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

¹⁰⁹M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...* op.cit, s. 57.

¹¹⁰Dz.U. 2013 poz. 1650.

Nabycie obywatelstwa polskiego następuje z dniem, w którym decyzja wojewody o uznaniu za repatrianta stała się ostateczna. Od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹¹¹.

Nadanie obywatelstwa polskiego (naturalizacja) jest konstytucyjną kompetencją Prezydenta RP¹¹², realizowaną w formie postanowienia, a ponadto jest podstawowym sposobem nabycia obywatelstwa. Zakres podmiotowy naturalizacji wiąże się z ustaleniem, kto może być adresatem postanowienia Prezydenta o nadaniu obywatelstwa. W tym zakresie nie powinna budzić wątpliwości teza, że mając na uwadze zarówno postanowienia Konstytucji, jak i również ustawy o obywatelstwie polskim, naturalizowanymi mogą być zarówno osoby posiadające obywatelstwo (obywatelstwa) innego państwa, jak i bezpaństwowcy¹¹³.

Obowiązujące regulacje ustawowe nie określają, poza wnioskiem, jakichkolwiek materialnoprawnych przesłanek naturalizacji. Oznacza to, iż ustawodawca nie ograniczył w żaden sposób prerogatywy Prezydenta RP, czyniąc z rozstrzygnięcia głowy państwa w tym zakresie akt w pełni uznaniowy. Konkludując Prezydent będzie suwerennie decydował, jakie argumenty wskazane przez cudzoziemca we wniosku o nadanie obywatelstwa oraz inne związane ze sprawą okoliczności, będą istotne na tyle, aby mógł on nadać obywatelstwo polskie¹¹⁴.

Obowiązująca ustawa nadaje Prezydentowi ten przywilej, że rozstrzygnięcie w sprawie nadania cudzoziemcowi obywatelstwa, nie podlega kontroli przez inny organ. Oznacza to, iż głowa państwa ma pełną swobodę w tej kwestii. Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie o nadanie obywatelstwa polskiego są ostateczne. W przypadku podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej takiego postanowienia, Szef Kancelarii Prezydenta wydaje zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa polskiego. Oryginały zaświadczeń Kancelaria Prezydenta przekazuje właściwemu wojewodzie lub ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w celu doręczenia wnioskodawcom za pośrednictwem starosty lub konsula Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵.

Jeśli chodzi o sam wniosek, wówczas interesant składa go do Prezydenta za pośrednictwem wojewody, bądź konsula, którzy przekazują go wraz z odpowiednimi

¹¹¹ P. Ruczkowski, *Obywatelstwo polskie...* op.cit. s. 201.

¹¹² Art. 137 Konstytucji RP.

¹¹³ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...* op.cit., s.58.

¹¹⁴ Ibidem..., s. 58 oraz Uchwała Składu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.

¹¹⁵ rpo.gov.pl, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-jaki-spos%C3%B3b-nadaje-si%C4%99-obywatelstwo-polskie> [dostęp: 03.12. 2015 r.].

dokumentami, a także z własną opinią do właściwego ministra do spraw wewnętrznych. Ten ostatni wraz z własnym stanowiskiem przekazuje wniosek głowie państwa¹¹⁶.

W przypadku wydania przez prezydenta postanowienia o nadaniu obywatelstwa polskiego, datą jego nabycia przez cudzoziemca jest dzień wydania tego aktu prawnie wiążącego¹¹⁷.

a) Uznanie za obywatela polskiego jest *stricte* administracyjnym sposobem nabycia obywatelstwa. Wydane rozstrzygnięcie jest w formie decyzji administracyjnej, a całe postępowanie jest oparte na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Właściwymi w tych sprawach są wojewodowie, od których decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast decyzje zapadające w postępowaniu odwoławczym podlegają, na zasadach ogólnych, kontroli sądów administracyjnych¹¹⁸.

Przesłanki uznania za obywatela znajdują się w art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim. Jest to szeroki katalog wymogów odnoszących się do długości pobytu cudzoziemca, zarówno małoletniego, jak i dorosłego, na terytorium RP, na podstawie odpowiednich zezwoleń.

Nadanie obywatelstwa i uznanie za obywatela nie są konkurencyjnymi względem siebie sposobami nabycia obywatelstwa. Możliwość uzyskania obywatelstwa z rąk Prezydenta RP stanowi pewną furtkę pozostawioną dla osób, które czują się w jakiś sposób związane z Polską, mają dla niej pewne zasługi, lecz nie mają szans na nabycie obywatelstwa polskiego w inny sposób. Ma charakter subsydiarny w stosunku do innych dróg nabycia obywatelstwa, określonych zarówno w art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jak i w ustawie o obywatelstwie polskim¹¹⁹.

Przywrócenie obywatelstwa, podobnie jak nabycie przez przysposobienie, jest nowym elementem w katalogu sposobów nabycia obywatelstwa polskiego. Jest to sposób, który umożliwia powrót do obywatelstwa polskiego przez osoby, które wcześniej posiadały to obywatelstwo, ale utraciły je na podstawie enumeratywnie wyliczonych art. 38 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, przepisów wcześniejszych polskich ustaw o obywatelstwie.

Zgodnie z treścią wyżej wymienionego artykułu, przywrócenie obywatelstwa następuje na wniosek cudzoziemca, który spełnia następujące przesłanki:

1. utracił obywatelstwo polskie przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie:

¹¹⁶ P. Ruczkowski, *Obywatelstwo polskie...* op.cit. s. 201.

¹¹⁷ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie...* op.cit., s. 58.

¹¹⁸ Ibidem, s. 61.

¹¹⁹ M. Gołębiowski, Glosa do wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, GSP-Prz.Orz. 2014/3/79-88, System Informacji Prawnej LEX.

- a. art. 11 lub 13 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego¹²⁰,
- b. art. 11 lub 12 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim¹²¹,
- c. art. 13, 14 lub 15 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim¹²².

Należy wspomnieć, iż ustawa wymienia także negatywne przesłanki przywrócenia instytucji obywatelstwa, którymi są określone okoliczności leżące po stronie wnioskodawcy. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 2 nie przywraca się obywatelstwa cudzoziemcowi:

1. dobrowolnie wstąpił w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników;
2. przyjął w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. urząd publiczny w służbie Państw Osi lub ich sojuszników;
3. działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka;
4. stwierdzenie, iż przywrócenie obywatelstwa będzie stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Istotną kwestią jest to, iż przywrócenie obywatelstwa następuje w drodze decyzji administracyjnej wywierającej skutek w postaci nabycia obywatelstwa w dniu, w którym stała się ona ostateczna. Organem odpowiedzialnym za jej wydanie jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wobec braku odmiennych regulacji w tym zakresie trzeba przyjąć, że weryfikacja decyzji ministra w trybie administracyjnym może nastąpić przy wykorzystaniu przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonego do tego samego ministra, a decyzja ministra wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy może zostać zaskarżona, na zasadach ogólnych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²³, do sądu administracyjnego.

Podsumowanie

W Polsce podstawowe znaczenie w prawnej regulacji obywatelstwa polskiego odgrywają unormowania zawarte w aktach prawa krajowego. Obywatelstwo jest stanem prawnym, dlatego uregulowanie to obejmuje tylko przepisy normujące jego powstanie, istnienie i ustanie. Na regulację prawną obywatelstwa polskiego składa się zatem ogół norm prawa powszechnie obowiązującego, których przedmiotem są sprawy z zakresu nabywania, posiadania i utraty obywatelstwa polskiego. Normują one: zasady ogólne prawa

¹²⁰ Dz. U. Nr 7, poz. 44, ze zm.

¹²¹ Dz. U. Nr 4, poz. 25.

¹²² Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.

¹²³ Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270.

o obywatelstwie polskim, sposoby nabywania i utraty obywatelstwa oraz procedury i organy właściwe w sprawie z zakresu obywatelstwa polskiego.

Instytucja nadania obywatelstwa polskiego w obowiązującej ustawie przedstawiona została w sposób kompleksowy. Nowe uregulowania dotyczą kwestii przysposobienia pełnego, a także przywrócenia obywatelstwa polskiego. Ponadto ustawa szczegółowo reguluje kwestie związane z postępowaniem w sprawie potwierdzenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, dzięki czemu cudzoziemiec starający się nabyć obywatelstwo polskie ma w przejrzysty sposób uregulowane zarówno wymagania, jak i całą procedurę administracyjną.

Bibliografia

Literatura:

1. *Demokratyczne państwo prawa*, (red) Aleksandrowicz M., Jamróz A., Jamróz L., Temida 2, Białystok 2014.

2. Duniewska Z., Lewicki M., *Prawo osobowe* [w:] *Materialne prawo administracyjne*, (red.) M. Stahl, Z. Duniewska, Difin, Warszawa 2002.
3. Gołębiowski Michał, Glosa do wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, GSP-Prz.Orz. 2014/3/79-88
4. Lewicki M., *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. Pojęcia. Instytucje. Zasady*, (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
5. Miemieć M., *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
6. Ruczkowski P., *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Materialne prawo administracyjne cz. 1*, (red.) J. Stelmasik, P. Ruczkowski, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa, Kielce 2010.
7. Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008.
8. Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowiek i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, (red) W. Skrzydło, Lublin 2006.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 Dz. U. nr 78, poz.483 ze sprost. i zm.
2. Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44, ze zm.).
1. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tj. Dz. U. z dnia 4 września 2014 r. ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270).
6. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 161 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.).

9. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączonych do wniosku (Dz. U. z 2012 r. poz. 46).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz. U. 2012 poz. 501).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku (Dz. U. 2012 poz. 916).
12. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 927).
13. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzoru zawiadomienia o treści postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 928).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (Dz. U. 2012 poz. 925).

Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r. II OSK 2503/13.
2. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 maja 2013 r. II OSK 73/12 LEX nr 1327939.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2012 r. Kp 5/09.
4. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.

Netografia :

1. rpo.gov.pl, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-jaki-spos%C3%B3b-nadaje-si%C4%99-obywatelstwo-polskie> [dostęp: 03.12. 2015 r.]

Rozdział VI

Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym

Gulińska Emilia¹²⁴

Abstract

The article analyzes the concept of parties in administrative proceedings, entities that are party and power of attorney procedural. Presented was also entitled for active participation in the proceedings, the right to grant the public authority's factual and legal information and also the right to review the case file and make notes and write-offs and the right to take a stand towards the whole evidence and claims documents in the file. It also includes a rights of the parties at any stage of the administrative procedure.

Wstęp

Postępowanie administracyjne jest to dział prawa administracyjnego regulujący tryb wydawania aktów administracyjnych do określonych podmiotów. Celem pracy jest analiza uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym w świetle przepisów prawa, orzecznictwa sądowego i praktycznego działania administracji.

W pracy zanalizowano pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, podmioty będące stronami oraz pełnomocnictwo procesowe. Przedstawione zostało również prawo do czynnego udziału w postępowaniu, prawo do udzielenia stronie przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej, a także prawo do przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek i odpisów oraz prawo do zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań zawartych w aktach sprawy. Przedstawione zostały również uprawnienia stron w każdej fazie postępowania administracyjnego.

Wśród źródeł bibliograficznych znajdują się pozycje naukowe m.in.: M. Wierzbowskiego *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*; B. Adamiak, J. Borkowskiego *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne* i inne. W pracy wykorzystano szereg aktów normatywnych, orzecznictwa, a także materiały dostępne na stronach internetowych dotyczącej omawianej problematyki.

¹²⁴ **Gulińska Emilia** – studentka na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, II v – ce Prezes ds. ogólnie – administracyjnych Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

1. Pojęcie strony postępowania administracyjnego i pełnomocnictwo procesowe

Ogólna definicja strony została wyrażona w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a), który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek¹²⁵. W określeniu przyjętym w kodeksie przez interes prawny należy rozumieć roszczenie prawne (prawo podmiotowe) i interes oparty na prawie, czyli taki interes, który może być wzięty pod uwagę wtedy, gdy obowiązujące przepisy prawne to przewidują. Interes prawny może zatem polegać na rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy decyzją administracyjną albo na uchyleniu lub zmianie takiej decyzji¹²⁶. W wyroku NSA z dnia 9 grudnia 2005 r. stwierdzono, iż cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego¹²⁷. Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzje, które rozstrzygają o prawach i obowiązkach tej osoby, lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby. Inaczej mówiąc – przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godząc w jej prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących jej praw¹²⁸.

Zgodnie z art. 29 k.p.a stronami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne oraz podmioty nieposiadające osobowości prawnej (państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne)¹²⁹. Stroną może być również organ administracji rządowej, a także gmina, powiat, województwo, ale konieczne jest oddzielenie od siebie sytuacji, w których sprawują one orzecznictwo administracyjne, oraz tych, w których są one stronami postępowania prowadzonego przez inny organ administracyjny. Gmina będzie, np. wtedy stroną, gdy jej interes prawny lub obowiązek wynika z przepisów prawa publicznego.

¹²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹²⁶ W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 36.

¹²⁷ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., II OSK 310/05, LEX nr 190891.

¹²⁸ <http://ekointerwencje.org.pl/index.php?id=122&lang=pl>, [dostęp: 07-12-2015].

¹²⁹ *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi* pod red. Marka Wierzbowskiego, Warszawa 2013, s. 56.

Przepisy prawa prywatnego nie stwarzają gminie postaw do występowania jako strona w sprawie administracyjnej¹³⁰.

Problem pojawił się wraz z wprowadzeniem samorządu terytorialnego. Gminy uznając się za uprawnione do kwestionowania decyzji odwoławczych wydawanych w stosunku do decyzji swoich organów, kierowały przeciwko orzeczeniom drugoinstancyjnych skargi do NSA. Sąd uznał niedopuszczalność takich skarg ze względu na brak przymiotu strony w wypadku organu, który orzekł we wcześniejszej instancji¹³¹.

Osobnej uwagi wymaga postępowanie komunalizacyjne. W postępowaniu tego rodzaju orzecznictwo przyznało gminie przymiot strony¹³². Jest to pogląd oparty na art. 28 k.p.a, bowiem decyzja w sprawie komunalizacji orzeka o prawach lub obowiązkach gminy wynikających z norm prawa publicznego¹³³.

Na gruncie procesu komunalizacyjnego pojawił się też problem udziału w postępowaniu o charakterze strony osób, który związek prawny ze składnikiem mienia będącego przedmiotem komunalizacji ma charakter (np. zarząd, najem, użytkowanie). Możliwość uznania za strony osób, których udział opiera się na podstawach cywilnoprawnych, jest w orzecznictwie traktowany niejednolicie¹³⁴.

Strona może być reprezentowana w postępowaniu administracyjnym przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Kodeks zawiera minimum wymogów formalnych odnośnie osoby pełnomocnika, może być nim każda osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnik strony może działać w postępowaniu na podstawie pisemnego lub pełnomocnictwa udzielonego ustnie do protokołu. W sprawach mniejszej wagi w sytuacji, gdy zamiast strony występuje w postępowaniu członek najbliższej rodziny lub domownik, a nie ma wątpliwości odnośnie istnienia i zakresu upoważnienia do działania w imieniu strony, organ administracji może nie żądać pełnomocnictwa¹³⁵. Pełnomocnikiem strony może być również adwokat, radca prawny, Rzecznik Patentowy, a także doradca podatkowy, ich szczególnym uprawnieniem

¹³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 138 i 139.

¹³¹ Postanowienie NSA z dnia 15 października 1990 r. SA/ Wr 990/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 7; Wyrok NSA z 21 kwietnia 1992 r. IV SA 1243/91, ONSA 1993, Nr 2, poz. 41; Postanowienie NSA z 24 stycznia 1997 r. IV SA 802/ 95, ONSA 1997, Nr 4, poz. 179.

¹³² Wyrok NSA z dnia 24 września 1993 r., SA/ Kr 299/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 141.

¹³³ Wyrok NSA z dnia 22 marca 1993 r., I SA 1439/92, ONSA 1994, Nr 1, poz. 38.

¹³⁴ W niektórych wyrokach sąd uznaje więz cywilnoprawną za podstawę do przyznania statusu strony (wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1993 r., I SA 1497/92, ONSA 1994, Nr 2, poz. 79; wyrok NSA z dnia 8 lipca 1994 r., SA/Gd 555/94, ONSA 1995, Nr 2, poz. 89; wyrok NSA z 12 października 2011 r., I OSK 1909/10, ONSAiWSA 2012, Nr 5, poz. 82) w innych wypowiada pogląd przeciwny (wyrok NSA z 23 maja 1994 r., I SA 979/93, ONSA 1995, Nr 1, poz. 50); *Postępowanie administracyjne*, *op. cit.*, s. 56.

¹³⁵ L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl – Rzeszów 2012, s. 121.

w odróżnieniu od innych pełnomocników jest prawo do samodzielnego uwierzytelniania odpisu udzielonego mu pełnomocnictwa. Unormowanie dotyczące adwokata należy analogicznie stosować do radców prawnych¹³⁶.

2. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu

Przepisy regulujące przebieg postępowania administracyjnego wyposażają strony w szereg praw, które muszą być przestrzegane przez organ rozpoznający daną sprawę. Fundamentalnym uprawnieniem strony jest prawo do wzięcia czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym¹³⁷. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu przyjęte jest w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³⁸. Zasadę tę przyjmuje także Europejski Kodeks Dobrej Administracji regulujący w art. 16 ust.3 prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń: w przypadkach dotyczących praw lub interesów pojedynczych osób, urzędnik zapewni respektowanie praw do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji. W przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów pojedynczej osoby, osoba ta ma prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia¹³⁹.

Strona ma prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania obejmując fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji¹⁴⁰.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym rozciąga się na postępowania przed organami I i II instancji, a także postępowania nadzwyczajne. Obowiązuje ona również w trakcie postępowania prowadzonego przez organ współdziałający na podstawie art. 106 k.p.a.¹⁴¹. Wobec wagi jaką pełni postępowanie uzgodnieniowe w kreowaniu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji kończącej postępowanie główne, wyraźniej jeszcze rysuje się potrzeba rygorystycznego pojmowania i przestrzegania zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, czyli bez wyłączenia spod jej

¹³⁶ Art.33 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹³⁷ <http://www.cire.pl/item,56432,14,0,0,0,0,0,strony-w-postepowaniu-administracyjnym-cz-1.html>, [dostęp: 07-12-2015].

¹³⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.).

¹³⁹ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych) Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 24 [http://www.jaworze.pl/upload_files/File/europejski_kodeks_dobrej_administracji%20\(2\).pdf](http://www.jaworze.pl/upload_files/File/europejski_kodeks_dobrej_administracji%20(2).pdf), dostęp: [07-12-2015].

¹⁴⁰M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2013, s. 150.

¹⁴¹G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz Tom I od art 1-103, Warszawa 2010, s. 140.

obowiązywania także czynności podejmowanych przed organem współdziałającym. Nie ma podstaw do różnicowania uprawnień strony w zależności od tego, czy już wcześniej występowała w postępowaniu głównym, czy też ujawniła się ona dopiero w trakcie postępowania wypadkowego. Dla realizacji uprawnień strony rozstrzygające znaczenie może mieć ocena dokonana w płaszczyźnie wymagań stawianych przez art. 28 k.p.a, a nie sam moment przystąpienia strony do udziału w sprawie czy też stadium, w jakim znajduje się postępowanie¹⁴².

3. Prawo udzielania stronie przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej.

Nie ulega wątpliwości, że strona nie mogłaby wykonywać swojego prawa do uczestniczenia w postępowaniu, gdyby nie została poinformowana o jego wszczęciu oraz przebiegu¹⁴³. Zasada udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej uznawana jest za jeden z istotnych czynników wpływających na umacnianie zasady praworządności w działaniach administracji publicznej¹⁴⁴.

Informacja udzielana stronie, w granicach wyznaczonych treścią art.9 zdanie pierwsze k.p.a, ma spełniać wymóg należytej i wyczerpującej¹⁴⁵. Trafnie podkreśla to w swoim orzecznictwie NSA, stwierdzając, że *obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinni być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe*¹⁴⁶.

Naruszenie zasady udzielania stronie informacji przejawia się zasadniczo w trzech sytuacjach:

- a) odmowy udzielenia informacji,
- b) udzielenia informacji niepełnej, zawężonej do wybranych okoliczności faktycznych i prawnych,
- c) udzielenia informacji nienależytej, najczęściej błędnej¹⁴⁷.

We wszystkich wskazanych sytuacjach, naruszenie zasady wynikać musi z działania lub zaniechania organu administracji publicznej¹⁴⁸. *Treść wadliwej porady prawnej uzyskanej z innego źródła, aniżeli organ orzekający w sprawie, nie może wpływać na ocenę realizacji*

¹⁴²Wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 r., IV SAB 273/98, niepubl.

¹⁴³<http://www.cire.pl/item,56432,14,0,0,0,0,0,0,strony-w-postepowaniu-administracyjnym-cz-1.html>, [dostęp: 07-12-2015].

¹⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1995 r., SA/Lu 2479/94, niepubl.

¹⁴⁵ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 132.

¹⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/ Ka 1740/98, niepubl.

¹⁴⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 66.

¹⁴⁸ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 134.

*zasady pouczenia strony wynikającej z art. 9 k.p.a.*¹⁴⁹ Jako, że dla strony postępowania nie jest istotna organizacja wewnętrzna organu, nasuwa wątpliwości NSA¹⁵⁰ przyjmujący, że *organowi prowadzącemu postępowanie nie można skutecznie postawić zarzut naruszenia zasady z art.9 k.p.a wówczas gdy pracownik właściwy do załatwienia danej sprawy, a nie jakkolwiek pracownik danej instytucji, odmawia lub też udziela błędnych informacji mających znaczenie dla załatwienia sprawy*¹⁵¹.

Z omawianej zasady wynika również bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznajomości prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków nieznajomości prawa przez urzędników na obywateli¹⁵².

4. Prawo do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów

W każdym stadium postępowania strona ma prawo do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów (kserokopii, zdjęć). Może również żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z tych akt uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem¹⁵³. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Czynności te są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Prawo strony do wglądu w akta sprawy ma zakres szeroki, obejmuje bowiem jeszcze uprawnienie do sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, a także prawo żądania uwierzytelnienia przez organ odpisów lub kopii akt sprawy albo wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów¹⁵⁴. NSA w Szczecinie w wyroku z dnia 17 lipca 1996 r., stwierdził, że artykuł 73 § 1 k.p.a. nie przewiduje możliwości wydania dokumentów z akt sprawy, lecz umożliwia stronie sporządzenie notatek i odpisów¹⁵⁵. Uprawnienie to obejmuje również dostęp strony do pism w formie dokumentu elektronicznego. Na mocy orzecznictwa sądów administracyjnych dopuszczono użycie kserokopiarki jako sposobu sporządzania notatek i odpisów z akt sprawy¹⁵⁶. NSA w wyroku z dnia 5 lipca 2005 r., stwierdził, iż nie ma podstaw do odmowy sporządzenia odpisów i notatek za pomocą kserokopiarki jak i innych urządzeń. Strona postępowania nie jednak może żądać, aby takie kserokopie wykonał i dostarczył sam organ,

¹⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1998r., III SA 1396/97, niepubl.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s.134.

¹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999r., I SA/ Gd 1627/97, niepubl.

¹⁵² M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 165.

¹⁵³ <http://prawo.money.pl/aktualnosci/okiem->

[eksperta/artukul/uprawnienia;stron;w;postepowaniu;administracyjnym,174,0,844206.html](http://prawo.money.pl/aktualnosci/okiem-eksperta/artukul/uprawnienia;stron;w;postepowaniu;administracyjnym,174,0,844206.html) [dostęp: 11-12-2015].

¹⁵⁴ M. Machy, Udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym, http://lexplay.pl/artukul/prawo_administracyjne/udostepnianie_akt_w_postepowaniu_administracyjnym, [dostęp: 11-12-2015].

¹⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 1996 r., SA/ Sz 2308/95, LEX nr 27233.

¹⁵⁶ M. Machy, *op.cit.*

gdyż sporządzanie notatek czy odpisów z akt postępowania ustawodawca pozostawił stronie, niezależnie od rodzaju użytych do tego środków technicznych¹⁵⁷.

Główne ograniczenie powyższego uprawnienia zostało ustanowione w art. 74 k.p.a. Na mocy tego przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Pojęciom „tajne” i „ściśle tajne” należy nadawać takie znaczenie, jakie nadaje im ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Art. 74 nie ogranicza stronie dostępu do całości akt, ale tylko do takiej ich części, która zawiera informacje niejawne. Przyjmuje się, iż organ administracji ze względu na ważny interes państwowy działając na zasadzie uznania administracyjnego może wyłączyć również te akta, które nie są objęte ustawą o ochronie informacji niejawnych. Powinien jednak skonkretyzować ten interes i wskazać, w jaki sposób ujawnienie mu szkodzi. Co więcej, organ administracji publicznej w postanowieniu o odmowie udostępnienia akt może odstąpić od uzasadnienia postanowienia w takim zakresie, w jakim mogłoby to spowodować ujawnienie tajemnicy państwowej albo oddziaływać w sposób negatywny na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny¹⁵⁸.

Strona ma prawo do zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań zawartych w aktach sprawy. Jest to prawo do wypowiedzenia ostatniego słowa w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, a także wstrzymania się od wydania decyzji do czasu (określonego wyznaczonym stronie terminem) złożenia powyższego oświadczenia. Brak w aktach sprawy końcowego oświadczenia strony oraz dowodu, że organ prowadzący postępowanie pouczył stronę o przysługującym mu prawie, uzasadnia wniosek, że organ prowadzący postępowanie naruszył obowiązek ustalony w art. 10 § 1 k.p.a.¹⁵⁹.

5. Prawo do wypowiadania się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań

Ustanowione w art. 10 § 1 k.p.a. prawo strony do wypowiadania się jest szerszym od prawa z art. 81, które obejmuje tylko prawo wypowiadania się co do przeprowadzonych

¹⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2005 r., GSK 898/04, LEX nr 190721.

¹⁵⁸ M. Machy, *op.cit.*

¹⁵⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 69.

dowodów. Wypływające z zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu prawo obejmuje wypowiadanie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zasada gwarantująca stronom możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, odnosi się do wszystkich dowodów i materiałów, bez względu na to, z czyjej inicjatywy są one przeprowadzane lub zbierane. Na znaczenie prawa strony do wypowiadania się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań wielokrotnie zwracał uwagę, w swych orzeczeniach NSA¹⁶⁰. W wyroku z 11 maja 1993 r., przyjął, że fakty wynikające z dokumentacji organu celnego mogą być uznane za fakty znane temu organowi z urzędu. Wykonanie przez organ celny, obowiązku o którym mowa w art. 77 § 4 k.p.a. *in fine*, powinno nastąpić w takim terminie, aby strona przed wydaniem decyzji w ramach przysługującego mu uprawnienia do wypowiadania się o zebranych dowodach i materiałach oraz zgłoszonych żądaniach, mogła też ustosunkować się do faktów znanych organowi z urzędu¹⁶¹. Jeżeli organ odwoławczy przeprowadza w sprawie uzupełniające postępowanie, to zgodnie z art. 10 § 1 w związku z art. 140 k.p.a. przed wydaniem decyzji zobowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dodatkowo dowodów i materiałów¹⁶². W przypadku, gdy strona wnosi o udzielenie jej terminu dla ustosunkowania się co do treści przeprowadzonego w sprawie dowodu z opinii biegłego, a nie zachodzą okoliczności wymienione w art. 10 § 2 k.p.a., to organ prowadzący postępowanie obowiązany jest udzielić jej terminu odpowiedniego dla tego celu, zaś wydanie decyzji powinno nastąpić dopiero po upływie tego terminu¹⁶³.

6. Uprawnienia stron z każdej fazy postępowania administracyjnego

W fazie wszczęcia postępowania strona ma prawo do inicjowania postępowania poprzez złożenie żądania wszczęcia postępowania¹⁶⁴, prawo wyrażenia zgody (albo odmowy wyrażenia zgody) w razie wszczęcia postępowania ze względu na szczególnie ważny interes

¹⁶⁰ Ibidem, s.69.

¹⁶¹ Wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r., V SA 2360 – 2364/92, niepubl.

¹⁶² Wyrok NSA z dnia 7 marzec 1989 r., SA/Kr 11/89, niepubl.

¹⁶³ Wyrok NSA z dnia 3 października 1988 r., II SA 165/88, niepubl.

¹⁶⁴ Art 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

strony¹⁶⁵. W razie wszczęcia postępowania z urzędu strona ma prawo uzyskania zawiadomienia o tym fakcie¹⁶⁶.

W fazie postępowania wyjaśniającego strona dysponuje prawem do przeglądania akt sprawy¹⁶⁷, ma prawo zgłaszać wszelkie dowody¹⁶⁸, powinna być zawiadomiona o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych i oględzin¹⁶⁹, a także o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy¹⁷⁰, ma prawo brać czynny udział w postępowaniu dowodowym, zadawać pytania świadkom, biegłym i innym stronom oraz składać wszelkie wyjaśnienia, a także żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie¹⁷¹.

W fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie organ administracji ma obowiązek umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań¹⁷².

W fazie podejmowania rozstrzygnięcia możliwości stosowania tej zasady będą ograniczone. Jej znaczenie należy odnosić do decyzji uznaniowych, przy których strona może mieć wpływ na kształtowanie treści rozstrzygnięcia¹⁷³.

Zakończenie

Każdej stronie postępowania administracyjnego przysługują prawa, zapewniające możliwości obrony swoich praw. Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym są bardzo szerokie. Strona poprzez swoje aktywne uczestnictwo, może mieć rzeczywisty wpływ na wynik postępowania, a nieznajomość tych praw może doprowadzić o tego, że o naszych uprawnieniach i obowiązkach urzędnicy będą decydować bez naszego udziału.

¹⁶⁵Art 61 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁶⁶Art 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁶⁷Art. 73 – 74 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁶⁸Art. 75, 78, 90 § 2 pkt 1, 95 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁶⁹Art 79 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁷⁰Art. 90 i n ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁷¹Art. 79 § 2 i 95 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).

¹⁷²G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 139.

¹⁷³*Ibidem*, s.140.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.).
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 ze zm.).

Orzecznictwo

1. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., II OSK 310/05, LEX nr 190891.
2. Postanowienie NSA z dnia 15 października 1990 r. SA/ Wr 990/90, ONSA 1990, Nr 4, poz.7;
3. Wyrok NSA z 21 kwietnia 1992 r. IV SA 1243/91, ONSA 1993, Nr 2, poz. 41;
4. Postanowienie NSA z 24 stycznia 1997 r. IV SA 802/ 95, ONSA 1997, Nr 4, poz. 179.
5. Wyrok NSA z dnia 24 września 1993 r., SA/ Kr 299/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 141.
6. Wyrok NSA z dnia 22 marca 1993 r., I SA 1439/92, ONSA 1994, Nr 1, poz. 38.
7. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1993 r., I SA 1497/92, ONSA 1994, Nr 2, poz.79.
8. wyrok NSA z dnia 8 lipca 1994 r., SA/Gd 555/94, ONSA 1995, Nr 2, poz.89.
9. wyrok NSA z 12 października 2011 r., I OSK 1909/10, ONSAiWSA 2012, Nr 5, poz. 82.
10. wyrok NSA z 23 maja 1994r.,I SA 979/93, ONSA 1995, Nr 1, poz. 50.
11. Wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 r., IV SAB 273/98, niepubl.
12. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1995 r., SA/ Lu 2479/94, niepubl.
13. Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/ Ka 1740/98, niepubl..
14. Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1998r., III SA 1396/97, niepubl.
15. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999r., I SA/ Gd 1627/97, niepubl.
16. Wyrok NSA z dnia 17 lipca 1996 r., SA/ Sz 2308/95, LEX nr 27233.
17. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2005 r., GSK 898/04, LEX nr 190721.
18. Wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r., V SA 2360 – 2364/92, niepubl.
19. Wyrok NSA z dnia 7 marzec 1989 r., SA/Kr 11/89, niepubl.
20. Wyrok NSA z dnia 3 października 1988 r., II SA 165/88, niepubl.

Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2004.
2. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014.
3. Chrościelewski W.,Tarno P. J., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2004.
4. Jaśkowska M., Wróbel A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2013.
5. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz Tom I od art 1-103, Warszawa 2010.

6. Machy M., Udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym,
http://lexplay.pl/artukul/prawo_administracyjne/udostepnianie_akt_w_postepowaniu_administracyjnym [dostęp: 11-12-2015].
7. Świątkiewicz J., Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych) Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002,
[http://www.jaworze.pl/upload_files/File/europejski_kodeks_dobrej_administracji%20\(2\).pdf](http://www.jaworze.pl/upload_files/File/europejski_kodeks_dobrej_administracji%20(2).pdf), dostęp: [07-12-2015].
8. Wierzbowski M., Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013.
9. Żukowski L., Sawuła R., Postępowanie administracyjne, Przemyśl – Rzeszów 2012.

Netografia

1. <http://ekointervencje.org.pl/index.php?id=122&lang=pl>, [dostęp: 07-12-2015].
2. <http://www.cire.pl/item,56432,14,0,0,0,0,0,strony-w-postepowaniu-administracyjnym-cz-1.html>, [dostęp: 07-12-2015].
3. <http://prawo.money.pl/aktualnosci/okiem-eksperta/artukul/uprawnienia;stron;w;postepowaniu;administracyjnym,174,0,844206.html> [dostęp: 11-12-2015].

Rozdział VII

Zakres współpracy Rzecznika Praw Dziecka z Rzecznikiem Praw Obywatelskich jako przykład współdziałania w administracji

Jabłońska Paulina, Abramczyk Piotr¹⁷⁴

Abstract

The Constitution does not specify the relationship between the Ombudsman and the Ombudsman for Children, leaving that act normal, and this in turn allows for "crossing" the competencies of both ombudsmen. Consequently, the doctrine prevailing view that the Ombudsman for Children is an institution complementary measures to protect the freedoms and rights, which does not limit the powers of the Ombudsman to deal with the protection of the freedoms and rights of children. Law on the Ombudsman for Children and the Ombudsman define the ongoing relationship between them.

Wstęp

Współdziałanie w administracji objawia się jako właściwość każdego zorganizowanego działania podmiotów. Konstytucja RP¹⁷⁵ formalnie rozdziela zadania Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) i Rzecznika Praw Dziecka (dalej RPD), choć w odnoszących się do nich ustawach wskazano obowiązek współdziałania obu urzędów. Zarówno RPO jak i RPD należą do organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Niniejszy artykuł ukazuje zakres współpracy między RPO i RPD i regulujące ją przepisy prawa.

1. Współdziałanie w administracji

Współdziałanie w administracji to więź łącząca podmioty niezależne. Mówiąc o współdziałaniu wyróżniamy współdziałanie obligatoryjne i fakultatywne. Pierwszy rodzaj współdziałania zachodzi wtedy, gdy przepisy prawa nakładają obowiązek współdziałania określonych podmiotów w określonych dziedzinach. Współdziałanie fakultatywne występuje

¹⁷⁴**Jabłońska Paulina**- studentka III roku I stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego.

Abramczyk Piotr- student III roku I stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego.

¹⁷⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wtedy, gdy prawo przewiduje możliwość współdziałania określonych podmiotów we wskazanych sprawach. Podmioty biorące udział we współdziałaniu dokonują wspólnej oceny stanu faktycznego. Dodatkowo uzgadniają działania służące wspólnej realizacji konkretnych celów czy też zawierają porozumienia. Podmioty ponoszą odpowiedzialność prawną za treść działań oraz ich skutki¹⁷⁶. Zgodnie z wykładnią art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷⁷ organ współdziałający w postępowaniu administracyjnym jest zobowiązany postępować w zakresie własnych kompetencji oraz nie może zastępować organu administracji publicznej właściwego do wydania decyzji w rozpatrywaniu oraz w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy¹⁷⁸. Organ współdziałający może tylko przyczynić się do rozszerzenia stanu faktycznego lub prawnego konkretnej sprawy o pewne dodatkowe okoliczności¹⁷⁹. Podstawową przesłanką współdziałania między organami administracji publicznej jest wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej¹⁸⁰. W orzeczeniu NSA możemy dostrzec, iż "istota współdziałania w formie opinii sprowadza się do obowiązku współdziałania przed podjęciem działania w celu umożliwienia przedstawienia przez organ lub inną jednostkę opinii w sprawie. Niezasięgnięcie opinii jest istotnym naruszeniem prawa. Sanacja tej wadliwości po podjęciu działania nie może mieć znaczenia prawnego dla oceny zgodności tego działania z przepisami prawa"¹⁸¹. Przyczyny wprowadzania rozwiązań prawnych upoważniających do podjęcia współdziałania są różnorodne. Dotyczyć to może miarkowania ostrości podziałów kompetencyjnych w pionie oraz w poziomie i demokratyzacji procesów decyzyjnych oraz wzajemnej kontroli organów administracyjnych¹⁸². Procedura współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej składa się z poszczególnych czynności. Są to m. in. zainicjowanie postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej przed organem administracji publicznej, określenie przez organ decydujący na podstawie przepisów prawa materialnego powinności uzyskania przed wydaniem decyzji stanowiska innego organu, zwrócenie się przez organ decydujący do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska z równoległym zawiadomieniem strony postępowania o uruchomieniu procedury, zajęcie stanowiska przez organ współdziałający, zbadanie tego stanowiska przez organ decydujący

¹⁷⁶ *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 290.

¹⁷⁷ Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 ze zm.

¹⁷⁸ M. Wierzbowski, R. Hauser, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 520.

¹⁷⁹ J. Borkowski, Glosa do wyr. NSA z 20.11.1997 r., V SA 2699/96, poz. 56.

¹⁸⁰ *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 53-54.

¹⁸¹ Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2002 r. II SA/WR 1597/02, OSS 2003, Nr 2, poz. 45.

¹⁸² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 184.

oraz wydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie¹⁸³. Przekonanie organu, który przedstawia je w jakiegokolwiek części sprawy administracyjnej, powinno być miarodajne dla całej tej sprawy oraz dla wszystkich stron danego postępowania. Jest to stanowisko, od którego przepis prawa uzależnia wydanie decyzji administracyjnej. Samo wydanie stanowiska jest nieodzowne, autonomiczne od kształtu decyzji administracyjnej¹⁸⁴. Współdziałanie organów administracyjnych nie jest zjawiskiem nowym w regulacji prawnej. Zapobiega to negatywnym skutkom resortowych podziałów spraw pomiędzy organami administracyjnymi. Jest to podyktowane potrzebą włączania różnych organów w tryb podejmowania decyzji administracyjnej, która może stanowić podstawę do prowadzenia działalności mającej wpływ na różne dziedziny życia gospodarczego lub społecznego¹⁸⁵.

2. Podstawy prawne funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka

RPD został utworzony na mocy ustawy o RPD¹⁸⁶ z dnia 6 stycznia 2000 r. Art. 72 ust. 4 Konstytucji RP stanowi przepis prawny, określający pozycję prawną RPD. Przepis ten nie reguluje kompetencji oraz sposobu powoływania, lecz wyraża wolę ustawodawcy konstytucyjnego istnienia tej instytucji w strukturze władz publicznych¹⁸⁷. Zgodnie z przepisami ustawy o RPD, RPD stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka¹⁸⁸ oraz innych przepisach prawa z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. RPD ma na celu podejmowanie działania mające na celu zapewnienie dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości¹⁸⁹. Mimo, iż zabrakło regulacji w IX rozdziale Konstytucji RP, RPD jest organem kontroli i ochrony prawa, w którym oprócz organów kontroli państwowej i ochrony prawa wymienia się RPO¹⁹⁰. RPO został ustanowiony na mocy ustawy o RPO¹⁹¹ z dnia 15 lipca 1987 r. O wadze jego istnienia przesądzają uregulowania zawarte w rozdziale IX Konstytucji RP. W świetle obowiązującej Konstytucji RP, RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w ustawie zasadniczej oraz w innych aktach

¹⁸³ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 560.

¹⁸⁴ J. Zimmermann, Glosa do wyr. NSA z 1.10.1998 r., *II SA 916/97*, poz. 136.

¹⁸⁵ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979, s. 38.

¹⁸⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

¹⁸⁷ P. J. Jaros, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka* [w:] *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, Warszawa 2013, s. 63.

¹⁸⁸ Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 586 ze zm.

¹⁸⁹ *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 372.

¹⁹⁰ D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i Inspiracje*, pod red. L. Garlickiego i A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 94.

¹⁹¹ Dz. U. 1987 Nr 21 poz. 123 ze zm.

normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Zakres i sposób działania odesłano do ustawy o RPO¹⁹². RPO w swojej działalności musi uwzględniać wszystkie akty normatywne, chociaż pierwszeństwo powinien dać zawsze Konstytucji RP¹⁹³. RPO ma za zadanie przeprowadzenie badań, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, jak również zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej¹⁹⁴.

RPD jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Kadencja RPD trwa 5 lat i jest liczona od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Ta sama osoba nie może piastować urzędu RPD dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu¹⁹⁵. Gwarancją niezależności RPD jest zasada *incompatibilitas*¹⁹⁶. W myśl tej zasady nie może on piastować innego stanowiska, ani wypełniać innych zajęć zawodowych. Przesłanką tej zasady jest też niemożność prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością urzędu¹⁹⁷. Uregulowana w art. 7 ust. 1 ustawy o RPD pozycja ustrojowa RPD określa, iż jest on w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych. Ponosi odpowiedzialność jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie¹⁹⁸. Istotnymi atrybutami niezależności i niezawisłości RPD od innych organów państwowych jest między innymi immunitet jaki posiada¹⁹⁹.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, RPO jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. Nie może on piastować innego stanowiska z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. W swojej działalności RPO jest niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. RPO ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez

¹⁹² *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. D. Dudka, Warszawa 2009, s. 118.

¹⁹³ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 231.

¹⁹⁴ *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 288.

¹⁹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2013, s. 461.

¹⁹⁶ Zakres *incompatibilitas* został określony przez ustawę zasadniczą i obejmuje zarówno zakaz łączenia mandatu ze stanowiskami o ściśle politycznym charakterze, jak i ze stanowiskami na których konieczne jest zachowanie apartyjności lub apolityczności. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁹⁷ *Organy i korporacje ochrony prawa*, pod red. S. Sagana, Warszawa 2001, s. 117-118.

¹⁹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 713.

¹⁹⁹ RPD przysługuje immunitet formalny, względny. Wyróżnia się 2 rodzaje immunitetów: immunitet materialny i formalny. Pierwszy z nich oznacza, że jeżeli popełni on czyn zabroniony przez ustawę, to objęty immunitetem czyn ten przestaje być przestępstwem, a tym samym nie ma podstaw do ścigania i karania piastuna immunitetu. Drugi oznacza wyłączenie piastuna immunitetu ze zwykłego toku procedury karnej – ograniczeniu podlega możliwość prowadzenia postępowania karnego. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 230.

zgody Sejmu²⁰⁰. W ten sposób RPO przysługuje immunitet i nietykalność. RPO może być odwołany przed upływem kadencji tylko w sytuacjach szczególnych, określonych w ustawie²⁰¹.

3. Zakres współpracy

RPO jak również RPD jest organem kontroli i ochrony prawa, pomimo, iż dla tego ostatniego zabrakło regulacji w rozdziale IX Konstytucji. Zarówno RPO i RPD są organami odseparowanymi od Rady Ministrów i administracji rządowej²⁰². Funkcja RPO została dokładniej opisana w Konstytucji RP i wyposażona w tzw. „twarde” uprawnienia dotyczące składania TK wniosku o orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową, ustawy oraz o niezgodności przepisów wydanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Współpraca RPO i RPD została ustanowiona na zasadzie współdziałania władz²⁰³. TK w wyroku orzekł, iż „RPO jest uprawniony do wskazywania podstawy niezgodności z Konstytucją określonego przepisu ustawy, o ile nie został on wskazany w skardze jako wzorzec niekonstytucyjności”²⁰⁴. Wraz z powołaniem RPD pojawiły się głosy sprzeciwu wobec nowej instytucji. Postulowano, iż dziecko to taki sam obywatel jak dorosły. Przeciwnicy twierdzili, iż obroną praw dziecka miałby zajmować się jak dotychczas RPO. Bowiem istnieją pewne istotne różnice między prawami obywatelskimi, a prawami dziecka i zagrożeniami jego dobra²⁰⁵. Powołując RPD, ustrojodawca zdecydował się na powstanie ombudsmana wyspecjalizowanego. Relacje między RPO i RPD nie zostały sprecyzowane-ustrojodawca pozostawił to ustawodawcy. Taka decyzja ustawodawcy konstytucyjnego sygnalizuje o tym, że na etapie zakończenia prac nad konstytucją nie wypracowano sprecyzowanego modelu tej instytucji²⁰⁶. Konstytucja RP nie wskazuje wspólnych relacji między RPO i RPD, zostawiając to ustawie zwykłej, a ta zezwala na „krzyżowanie się” kompetencji RPO i RPD. RPD jest instytucją, która nie ogranicza uprawnień RPO do zajmowania się ochroną wolności i praw dzieci²⁰⁷. Przekonanie to ma argumentację zawartą

²⁰⁰ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 266.

²⁰¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 113.

²⁰² D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka...* op. cit., s. 94.

²⁰³ P. J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006, s. 121-122.

²⁰⁴ Wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r. SK 15/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 85.

²⁰⁵ P. J. Jaros, *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako Organu Państwowego*, [w:] *Rzecznik Praw Dziecka*, Warszawa 2013, s. 22.

²⁰⁶ D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka...* op. cit., s. 91-95.

²⁰⁷ A. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich – przyszłość, teraźniejszość, przeszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 21.

w art. 208 ustawy zasadniczej, który zobowiązuje RPO do „stania na straży wolności i praw człowieka”, a więc również dziecka²⁰⁸. Powołanie RPD nie osłabiło aktywności RPO na polu ochrony praw dzieci, a może nawet aktywność tę wzmogło²⁰⁹. Ustawa o RPO uwzględnia postanowienia dające fundament do instytucjonalnej kooperacji RPO i RPD. Zgodnie z wykładnią art. 1 ust. 2a ustawy o RPO, RPO w sprawach dzieci współpracuje z RPD. W myśl art. 9 ustawy o RPO, ustawa ta wymienia RPD wśród podmiotów, na wniosek których RPO podejmuje czynności. Zgodnie z art. 16 ust. 3 omawianej ustawy w sytuacji skierowania przez RPO do TK, wniosku dotyczącego kontroli konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, zawiadamia on o tym RPD, jeżeli wniosek ten dotyczy praw dziecka. Art. 10 ust. 2a ustawy o RPD jest kontynuacją finalnej regulacji przyznający mu prawo do zgłoszenia uczestnictwa w postępowaniach przed TK zainicjowanych na podstawie wniosku RPO. Wyznaczenie RPD jako podmiot, który może wnioskować o podjęcie czynności przez RPO, przedawnione wydają się wątpliwości ideologii co do tego, czy RPO jest zobowiązany przedsięwziąć sprawę ujawnioną przez RPD, czy tylko może ją podjąć, zgodnie z zasadą niezależności RPO, także w obszarze wyboru podejmowanych spraw²¹⁰. Zgodnie z wykładnią art. 10 ust. 1 pkt. 2 ustawy o RPD, RPD może żądać złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji oraz udostępnienia akt i dokumentów zawierających dane osobowe od wymienionych w tym przepisie organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji. Ocenie RPD podlegają wyjaśnienia oraz informacje udzielone przez organy władzy publicznej, organizacje i instytucje. W wyniku tej oceny RPD ma prawo zażądać dodatkowych wyjaśnień²¹¹. Jednakże RPO nie ma powinności uwzględnić wniosku RPD o wystąpienie z inicjatywą do TK w trybie kontroli abstrakcyjnej aktów normatywnych. Forma inicjowania działań RPD została sprecyzowana w inny sposób niż w przypadku RPO. Nawiązując do art. 9 ustawy o RPO, wskazuje on w pierwszej kolejności na tryb wnioskowy rozpoczynania działań RPO, nie wykluczając własnej inicjatywy. Art. 80 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo wystąpienia do RPO z postulatem dotyczącym pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. W tym zakresie kompetencje RPO i RPD pokrywają się. RPD może zwrócić się do RPO o podjęcie na rzecz dziecka działań z zakresu jego kompetencji. To samo działa w drugą stronę i przesądza o tym, iż instytucje dbające o dobro każdego obywatela, powinny współdziałać razem. Art. 9 ustawy o RPD wskazuje, iż „Rzecznik podejmuje działania przewidziane w ustawie z własnej

²⁰⁸ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 7.

²⁰⁹ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 8.

²¹⁰ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 51.

²¹¹ P. J. Jaros, *Komentarz do ustawy... op. cit.*, s. 125-127.

inicjatywy, biorąc pod uwagę w szczególności informacje pochodzące od obywateli lub ich organizacji, wskazujące na naruszanie praw lub dobra dziecka”. Ponadto, „Rzecznik powiadamia osobę lub organizację, która zgłosiła informację o naruszeniu praw lub dobra dziecka, o zajętych przez siebie stanowisku, a w przypadku podjęcia działania – o jego skutkach”. RPO i RPD mogą rozpocząć działania również w braku odpowiedniego wniosku²¹². RPD jest legitymowany do składania RPO wniosków wyłącznie w sprawach dzieci. W dalszym zakresie, gdyby sprawa w znaczeniu przedmiotowym dotyczyła wolności i praw człowieka i obywatela, RPD nie posiada zdolności wnioskowej. Pismo tego rodzaju pochodzące od RPD może być potraktowane jedynie jako materiał do podjęcia decyzji o wszczęciu przez RPO postępowania z urzędu²¹³. Konstytucja RP nie wymienia RPD jako podmiotu, który może samodzielnie rozpocząć postępowanie przed TK. RPD nie jest zdany w tym przedmiocie na korzystne potraktowanie jego wystąpienia do RPO o skierowanie wniosku do TK. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały uchybione, ma prawo wnieść skargę do TK w sprawie zgodności z aktem normatywnym. W przypadku, gdy RPO zgłosił sprzeciw dotyczący wystąpienia RPD do TK, RPD wykorzystując zrealizowaną przez siebie opinię oraz własne możliwości może zmobilizować właściwy podmiot do wniesienia skargi konstytucyjnej. RPD może zwrócić się do RPO, aby ten wystąpił z wnioskiem do TK o zbadanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Wystąpienie RPD może zawierać projekt wniosku, jaki jego zdaniem powinien RPO skierować do TK. RPD może zgłosić udział w postępowaniu przed TK oraz brać w nim udział. Uprawnieniu temu odpowiada art. 51 ust. 1 ustawy o TK²¹⁴, który stanowi, iż RPD jest informowany przez TK o wszczęciu takiego postępowania. Biorąc udział w postępowaniu przed TK, pozycja RPD przypomina pozycję interwenienta ubocznego²¹⁵. W wyroku TK stwierdził, iż „Rzecznik – zgłaszając swój udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej – jest związany jej granicami i to nie tylko w zakresie przedmiotu zaskarżenia, ale również w zakresie wzorców konstytucyjnych”²¹⁶. W kolejnym swoim wyroku TK uznał, że „RPO może doprecyzować wzorce kontroli, jeżeli zgłasza udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej”²¹⁷. Odnosząc się do zaprezentowanych przez TK orzeczeń oraz ich uzasadnień, należy zauważyć, że w jeszcze większym stopniu niż w przypadku RPO

²¹² M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 146.

²¹³ J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2010, s. 95-113.

²¹⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.

²¹⁵ P. J. Jaros, *Komentarz do ustawy...* op. cit., s. 128-134.

²¹⁶ Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r. SK17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165.

²¹⁷ Wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r. SK 61/06, OTK 2007, Nr 7/A, poz. 77.

uprawnienie RPD do rozbudowania granic skargi lub wniosku związanych z prawami dziecka powinno wywiązywać się ze szczególnej roli tego ostatniego jako organu wyznaczonego przez ustawodawcę do stania na straży praw dziecka. Ponadto powinno wynikać z jego autonomicznej pozycji w postępowaniu jako uczestnika postępowania oraz wyspecjalizowanego obrońcy praw dziecka, którego udział w postępowaniu ukierunkowany jest nie tylko na ochronę interesu wnioskodawcy, ale przede wszystkim na wykluczeniu niekonstytucyjnych przepisów dotyczących szerokich grup dzieci²¹⁸.

Podsumowanie

Współdziałanie charakteryzuje się brakiem organizacyjnego podporządkowania między podmiotami, które zmierzają do osiągnięcia wspólnego celu. Relacje między RPO i RPD, na których oparto ich zakres współdziałania, nie zostały określone w Konstytucji RP. Uregulowano je w ustawie o RPO i ustawie o RPD, pozwalając na przenikanie się ich kompetencji. Współdziałanie zachodzące pomiędzy RPO i RPD ma charakter współdziałania obligatoryjnego, gdzie przepisy prawa nakładają obowiązek współdziałania w określonych dziedzinach. Uprawnienie RPO dotyczące składania wniosku do TK nie podważa tezy o zasadniczej równości pozycji RPO i RPD, mimo iż tylko RPO wyposażono w twardą kompetencję konstytucyjną.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.
2. Konwencja o prawach dziecka Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 586 ze zm.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 ze zm.

²¹⁸ P. J. Jaros, *Komentarz do ustawy...* op. cit., s. 128-134.

4. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich Dz. U. 1987 Nr 21 poz. 123 ze zm.
5. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.
6. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka Dz. U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

Orzeczenia

1. Wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r. SK 15/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 85.
2. Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r. SK17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165.
3. Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2002 r. II SA/WR 1597/02, OSS 2003, Nr 2, poz. 45.
4. Wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r. SK 61/06, OTK 2007, Nr 7/A, poz. 77.

Literatura

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
2. Biernat S., *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979.
3. Borkowski J., Glosa do wyr. NSA z 20.11.1997 r., V SA 2699/96, poz. 56.
4. Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
5. Dolnicki B., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
6. Dudek D., *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
7. Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
8. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
9. Górecki D., *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2003.
10. Garlicki L., Szmyt A., *Doświadczenia i Inspiracje*, Warszawa 2003.
11. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.
12. Jaros J.P., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka* [w:] *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, Warszawa 2013.
13. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
14. Jaros P.J., *Rzecznik Praw Dziecka Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.

15. Jaros P.J., *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako Organu Państwowego*, [w:] *Rzecznik Praw Dziecka*, Warszawa 2013.
16. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
17. Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
18. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2013.
19. Sagan S., *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001.
20. Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
21. Stahl M., *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
22. Szmulik B., Żmigrodzki M., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2005.
23. Szmulik B., Serafin S., Miaskowska K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
24. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
25. Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2010.
26. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
27. M. Wierzbowski M., Hauser R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
28. Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich – przyszłość, teraźniejszość, przeszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
29. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
30. Zimmermann J., Glosa do wyr. NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97, poz. 136.

Rozdział VIII

Współpraca administracji w zakresie współpracy transgranicznej – aspekty podmiotowe

mgr Jaszczyk Paulina²¹⁹

Abstract

Cross-border cooperation plays an important role in the modern world . Actions taken by the neighboring states allow for efficient and effective operations aimed at the common good. The cooperation of local government units is becoming increasingly important and plays an enormous role. In my article I will discuss cross-border cooperation subjective aspect .

Wstęp

W artykule postaram się wskazać czym jest współpraca transgraniczna, podkreślając jej aspekt podmiotowy. Rozważania rozpocząć należy zatem od wyjaśnienia czym jest współpraca transgraniczna. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych²²⁰ za współpracę transgraniczną uznaje współpracę sąsiedzką przylegających do siebie regionów lub współpracę zagraniczną władz szczebla lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Zgodnie z treścią Karty współpraca transgraniczna instytucji publiczno – prawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego oraz pomiędzy różnymi grupami ludności prowadzona ponad wytyczonymi granicami państw wspiera pokój, wolność i bezpieczeństwo. W powyższym rozumieniu współpraca transgraniczna obejmuje nie tylko działania władz lokalnych czy regionalnych, ale także kooperację przedsiębiorstw, mieszkańców i innych podmiotów z terenów przygranicznych²²¹. Z kolei Konwencja Madrycka²²² przyjęła szeroko rozumianą formułę podmiotową współpracy transgranicznej. Art. 2 wskazuje, że współpracą transgraniczną są działania podjęte w celu wzmocnienia i

²¹⁹ mgr Jaszczyk Paulina - doktorantka I roku Prawa, studia stacjonarne na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, od 2012 roku aktywny działacz KNSA KUL, a od 2014 roku wiceprezes KNSA KUL, jedna z założycielek, a także koordynator sekcji Administracji Transgranicznej.

²²⁰ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 19 listopada 1981 r.

²²¹ M. Adamowicz, J. Dzyruk, *Przemyt a dochody ludności obszarów przygranicznych*, w: *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska – Brześć*, red. M. Adamowicz, A. Siedlecka, t. I, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2007, s. 56.

²²² Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. LEX Dz.U.1993.61.287.

rozwoju stosunków sąsiedzkich między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron. Wyrażenie wspólnoty i władze terytorialne odnosi się bowiem do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Jest w niej miejsce zarówno dla podmiotów samorządowych, jak i terenowych organów administracji rządowej.

1. Polskie regulacje prawne dotyczące współpracy transgranicznej.

Przechodząc do regulacji państwowych dotyczących współpracy transgranicznej, warto wskazać, iż polski samorząd terytorialny opiera się na zasadzie trójstopniowego samorządu, który nie wiąże się jednak z hierarchicznym podporządkowaniem jednostek względem siebie. Polega bowiem na tym, iż każda z jednostek ma przypisane sobie, autonomiczne zadania, które wykonuje bez interwencji jednostki wyższego rzędu. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawach samorządowych²²³.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa²²⁴ wskazuje wprost, iż jednostkami samorządu terytorialnego są gmina, powiat oraz województwo.

Podstawę prawną prowadzenia współpracy międzynarodowej przez samorząd województwa jest artykuł 172 Konstytucji RP²²⁵, który stanowi, iż „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Zapis ten odpowiada artykułowi 10 ust. 2 i 3 ratyfikowanej w 1993 roku EKST. Jednocześnie, w tym samym artykule Konstytucji jest zapisane, że zasady takiej działalności powinny zostać określone w ustawie.

Ustrój samorządu województwa w Rzeczypospolitej Polskiej kształtuje ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. oraz ustawa i administracji rządowej w województwie. Oba te akty prawne zakładają dualistyczny podział władzy w województwie, którą stanowi marszałek województwa na czele administracji samorządowej oraz wojewoda na czele administracji rządowej w województwie.

²²³ K. Grabczuk, *Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech – analiza porównawcza*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Grabczuk, M. Szewczak, Wyd. Gaudium, Lublin 2010, s. 319.

²²⁴ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państw z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 603).

²²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Współpraca zagraniczna samorządu województwa to istotny element wykonywania podstawowych zadań samorządu województwa. Realizując je samorząd może współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Oprócz uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające. Uchwały dotyczące współpracy zagranicznej samorządu województwa zapadają bezwzględną większością ustawowego składu sejmiku województwa ²²⁶.

1.1. Aspekty podmiotowe

Władze lokalne i regionalne są więc jedną z grup podmiotów współpracy transgranicznej, jednak ich rola jest szczególna. Po pierwsze samorządy terytorialne współpracują w zakresie zadań administracji świadczącej w celu zwiększenia efektywności swoich przedsięwzięć (np. budowa wspólnie z partnerem zagranicznym wspólnej oczyszczalni ścieków). Po drugie, ważnym zadaniem samorządów jest koordynacja i wspieranie wybranych kierunków współpracy transgranicznej innych podmiotów lokalnych (np. wspieranie eksportu miejscowych firm do sąsiedniego państwa). Wspieranie współpracy transgranicznej przez władze lokalne i regionalne to bardzo ważny element lokalnej i regionalnej polityki rozwoju ²²⁷.

Inicjatywy zagraniczne województwa podejmowane przez samorząd województwa zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. Organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi należy do zadań zarządu województwa. Inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w

²²⁶ M. Stahl, B. Jaworska – Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego – dla każdego ; część I – Ustrój*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 262 – 263.

²²⁷ M. Adamowicz, J. Dzyruk, *Przemyt a dochody ludności obszarów przygranicznych ...*, s. 56.

szczegółności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. Umowy o współpracy regionalnej przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej ²²⁸.

Znaczenie współpracy międzynarodowej samorządów wojewódzkich w kontekście integracji europejskiej można rozważać z dwóch perspektyw. Z perspektywy europejskiej instytucje samorządowe są jednym z aktorów integracji gospodarczej. Współpraca międzynarodowa jest elementem integracji gospodarczej, tym samym można ją uznać za czynnik rozwoju gospodarczego. Współcześnie współpraca międzynarodowa uznawana jest również za czynnik rozwoju ze względu na jej znaczenie jako narzędzia pozyskiwania i wymiany informacji. W tym sensie samorządy regionalne/wojewódzkie nawiązujące kontakty międzynarodowe realizują podstawowy cel integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z punktu widzenia polskiego systemu samorządowego, rola samorządów wojewódzkich polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju oraz na koordynowaniu działań pozostałych aktorów regionalnych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania samorządu. Ta rola predestynuje samorządy regionalne do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, które następnie wykorzystywane są przez ich partnerów w regionie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązania powstałe w wyniku tej współpracy kilku szczebli i rodzajów partnerów regionalnych – pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, instytucji naukowych, czy przedsiębiorstw – mogą być później wykorzystane również przy realizacji innych wspólnych zadań, najczęściej przy aplikowaniu o finansowanie z funduszy Unii Europejskiej ²²⁹.

Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym ²³⁰ wymienia się współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi jako jedno z zadań własnych gminy.

Samorządy gminne pełnią olbrzymią rolę w zakresie kreowania tworzenia współpracy transgranicznej, a ich kompetencje w tym zakresie niekiedy określane są jako „dyplomacja oddolna”. Do ich zadań należy nawiązywanie współpracy o charakterze transgranicznym, ponadto należą one do międzynarodowych organizacji, których zadaniem jest zrzeszanie samorządów lokalnych. Uregulowania prawne współpracy na poziomie gmin może przybierać różne formy. Około 75 % związków bliźniaczych gmin opiera swoją współpracę na umowie partnerskiej bądź umowie o współpracy. Okres późniejszy charakteryzujący się

²²⁸ Tamże, s. 433.

²²⁹ Kołodziejki M., Szmigiel K., *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004, s. 3.

²³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.)

pozyskiwaniem środków z funduszy unijnych wiązał się z formą partnerstwa transgranicznego²³¹.

Województwo powinno utożsamiać miejsca, w których istnieją warunki dla współpracy transgranicznej, ponieważ stanowi to szansę osiągnięcia wyższego poziomu wzrostu gospodarczego właśnie na obszarach przygranicznych. Współpraca transgraniczna stanowi priorytetowy element budowania konkurencyjności województwa zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Współpraca regionu z partnerami zagranicznymi należy do władz samorządowych województwa i powinna być prowadzona przez urzędy marszałkowskie. To urzędy właśnie współdziałają z partnerami zagranicznymi, zawierają porozumienia z ich władzami samorządowymi, podejmują inicjatywę konkretnych działań i zazwyczaj zlecają ich przeprowadzenie organizacjom społecznym bądź gospodarczym. Ponadto nadzorują działania prowadzone z własnej inicjatywy głównie przez izby gospodarcze lub agencje rozwoju regionalnego²³².

Obok ministra właściwego ds. polityki regionalnej kluczowymi aktorami polityki regionalnej są także Zarząd Województwa oraz Marszałek, jako reprezentant samorządu województwa. Samorząd pełni podstawową rolę w procesie programowania, jako i koordynowania działań rozwojowych na poziomie regionalnym. Do najważniejszych jego zadań należą: programowanie i zarządzanie procesami rozwoju na poziomie regionalnym; czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa; koordynowanie działań rozwojowych realizowanych na terenie województwa; opracowywanie i realizacja strategii rozwoju województwa oraz powiązanego z nią planu zagospodarowania przestrzennego województwa, przygotowanie programów i dokumentów o charakterze operacyjno – wdrożeniowym we współpracy i z wykorzystaniem potencjału sieci partnerów spoza sektora publicznego²³³.

Współpraca samorządu województwa w zakresie formułowania strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju jest obligatoryjnie podejmowana przez samorząd województwa, a w szczególności z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym; administracją rządową, szczególnie z wojewodą; innymi województwami; organizacjami samorządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Wykonując zadania związane z opracowywaniem strategii

²³¹ M. Szewczak, *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 276 – 277.

²³² M. Perkowski, *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno – ekonomiczne*, wyd. Fundacja Prawo i Państwo, Białystok 2010s. 64.

²³³ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020., s. 167 – 168.

rozwoju województwa i polityką rozwoju województwa, samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich²³⁴.

Przykładowo w Urzędzie Marszałkowskim w Lublinie w ramach współpracy transgranicznej działa Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego oraz oddział Europejskiej Współpracy terytorialnej²³⁵.

Inna grupę kontaktów transgranicznych wypełnia współpraca gospodarcza lokalnego i regionalnego otoczenia realizowana zarówno przez podmioty gospodarcze formalne, jak i nieformalne (przedsiębiorstwa produkcyjne i handlowe, firmy transportowe, ponadto niezarejestrowani handlarze i bezpośredni producenci rolni). Może przybierać ona różnego rodzaju postać formalno – prawną, począwszy od legalnych powiązań gospodarczych, aż do gospodarczej przestępczości granicznej. Jednak to instytucje samorządowe i terenowe organy administracji państwowej są decydującymi elementami lokalnych środowisk. Ich status przyznaje im możliwość tworzenia polityki lokalnej, jednak nie są one jedynymi podmiotami mające wpływ na jej funkcjonowanie. Możemy wyróżnić w ramach tych grup struktury partii politycznych, organizacji społecznych, a także innych sformalizowanych grup interesów oraz lokalnych liderów politycznych. Podmioty tego, iż mają zazwyczaj różne interesy, tworzą siatkę – strukturę, funkcjonującą w ramach wspólnoty samorządowej²³⁶.

Jednym z ostatnich przykładów potwierdzającym współpracę administracji samorządowej z innymi podmiotami jest podpisanie podczas I Wschodniego Forum Samorządowo-Gospodarczego 12-13 września 2015 r. w Tomaszowie Lubelskim porozumienia o utworzeniu Transgranicznej Sieci Współpracy Samorządowej. Liderem Sieci jest KUL, a stronami porozumienia są : Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II , Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego , Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim, Urząd Miasta Tomaszów Lubelski. Celem utworzenia Transgranicznej Sieci Współpracy Samorządowej jest zwiększenie efektywności działań w ramach współpracy transgranicznej, poprzez koordynację działań oraz zacieśnienie współpracy pomiędzy sektorami nauki, administracji i gospodarki. W ramach Transgranicznej Sieci Współpracy Samorządowej Strony będą dążyć do zaktywizowania bezpośrednich kontaktów pomiędzy

²³⁴ Tamże, s. 375.

²³⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, <http://www.lubelskie.pl/index.php?pid=1094>, dostęp z dn. 16.01.2016 r.

²³⁶ K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej – Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 129 – 130.

przedstawicielami administracji samorządowej, zainteresowanych środowisk oraz szerokich kręgów społeczeństwa regionów transgranicznych ²³⁷.

Zakończenie

Współpraca transgraniczna ze swej natury powinna być spontaniczna i wpływać ze świadomej woli samorządów lokalnych zainteresowanych zwiększaniem efektywności ich pracy. Dzięki formom instytucjonalizacji współpracy między władzami lokalnymi poszczególnych krajów istnieje szeroka możliwość koordynacji działań, podejmowania wspólnych przedsięwzięć, rozwiązywania sytuacji konfliktowych bez potrzeby angażowania władz centralnych. Samorządy zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie granicy winny być wyposażone w kompetencję rozwiązywania problemów o charakterze lokalnym. Jednakże o prawidłowej współpracy transgranicznej należałoby mówić, w sytuacji gdy zachodzi koordynacja działań samorządów terytorialnych jak i rządów centralnych państw zainteresowanych. Decyzje podejmowane na szczeblu centralnym powinny być konsultowane z władzami lokalnymi, które tę współpracę bezpośrednio realizują. Konieczny wydaje się także być zorganizowany przepływ informacji, w taki sposób, aby władze centralne mogły szybko zareagować na wszelkie potrzeby oraz przeszkody wynikające ze współpracy transgranicznej ²³⁸.

Priorytetowym działaniem wydaje się być utworzenie wewnętrznej, spójnej, całościowej sieci współpracy stanowiącej istotny zasób dla kontynuacji i unowocześniania działań podejmowanych w zakresie partnerstwa państw, regionów i miast zlokalizowanych na obszarach przygranicznych. Daje to szansę przezwycięzania zacofania wynikającego głównie z peryferyjnego położenia regionów po obu stronach wschodniej granicy UE. Istotą polityki transgranicznej staje się zatem wykreowanie sieci powiązań zarówno na szczeblu regionalnym, lokalnym, a także międzynarodowym i transnarodowym, które umacniać mają relacje gospodarcze, społeczne oraz polityczne. Ułatwia to kooperację i przezwycięzanie występujących barier redukując stopień nieufności, wzmacniając formalne i nieformalne

²³⁷ Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, http://www.kul.pl/transgraniczna-siec-wspolpracy-samorzadowej,art_63342.html, dostęp z dnia 16.01.2015 r.

²³⁸ W. Malendowski, M. Ratajczak, Euroregiony – Polski krok do integracji, wyd. Atla 2, Wrocław 2000s. 76.

kontakty zmierzające w efekcie do poprawy stosunków między regionami transgranicznymi²³⁹, co bez wątpienia stanowi podstawę przynoszącej efekty współpracy.

Bibliografia

Akty prawne

²³⁹ D. Błaszczak, *Sieciowa infrastruktura instytucjonalna we współpracy transgranicznej*, w: *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, tom 2, red. R. Łoś, J. Reginii – Zacharskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 52 – 53.

1. Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państw z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 603).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.)
5. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z 19 listopada 1981 r. - dokument uchwalony przez Radę Europy 19 listopada 1981 roku, przyjęty przez Polskę w 1995 roku.
6. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. LEX Dz.U.1993.61.287.

Literatura

1. Adamowicz M., Dzyruk J., *Przemyt a dochody ludności obszarów przygranicznych*, w: *Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej w regionie Biała Podlaska – Brześć*, red. M. Adamowicz, A.Siedlecka, t. I, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2007.
2. Błaszczak D., *Sieciowa infrastruktura instytucjonalna we współpracy transgranicznej*, w: *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, tom 2, red. R. Łoś, J. Reginii – Zacharskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013
3. Grabczuk K. , *Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech – analiza porównawcza*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Grabczuk, M. Szewczak, Wyd. Gaudium, Lublin 2010.
4. Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej – Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008
5. Kołodziejski M., Szmigiel K., *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004.
6. Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony – Polski krok do integracji*, wyd. Atla 2, Wrocław 2000

7. Perkowski M., *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno – ekonomiczne.*, wyd. Fundacja Prawo i Państwo, Białystok 2010.
8. Stahl M. , Jaworska – Dębska B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego – dla każdego ; część I – Ustrój*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
9. Szewczak M., *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

Netografia

1. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, http://www.kul.pl/transgraniczna-siec-wspolpracy-samorzadowej,art_63342.html, dostęp z dnia 16.01.2016 r.
2. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, <http://www.lubelskie.pl/index.php?pid=1094>, dostęp z dn. 16.01.2016 r.
3. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: regiony, miasta obszary wiejskie, Warszawa 2010.

Rozdział IX

Prawa i obowiązki wolontariusza

mgr Król Urszula²⁴⁰

Abstract:

²⁴⁰ mgr Król Urszula - doktorantka kierunku Ekonomia, Katedra Finansów i Ubezpieczeń, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny w Radomiu. Adres mailowy – urszulakrol1990@wp.pl.

In the article below there were described the rights entitled to volunteer but also the responsibilities that volunteer is obligated to. The first described issue was explanation of volunteering and volunteer terms. There were presented laws terms but also different theories of theorists that deal with different issues related to volunteering. Therefore there was shown Volunteer's Code of Ethics, so the moral guidance but with practical meaning to every volunteer. Regarding to the topics of the article there were listed the most important acts valid on Polish territory governing the legal so also rights and obligations of volunteers. During the describing the rights and obligations of volunteer there were presented those statutorily and also those that can be found in the literature, guides but also in the Volunteer Card. There were also discussed issues related to typical legal aspects like an agreement between volunteer and organization and also volunteer's insurance.

1. Pojęcie wolontariatu

W krajach demokratycznych wolontariat (z łac. *Voluntas* – *dobra wola, dobrowolność*) od bardzo dawna funkcjonuje jako forma działalności niezawodowej, nie wiąże się ona jednak z otrzymywaniem wynagrodzenia finansowego. Jest to działalność spontaniczna, nieformalna i pozbawiona biurokratycznej struktury. Można także wyodrębnić tradycyjne znaczenie tego pojęcia czyli uznać wolontariat za pracę bez wynagrodzenia dla nauczania się zawodu – praktyka zawodowa. Współcześnie termin ten jest stosowany na określenie bezpłatnej, dobrowolnej, ochotniczej i świadomej pracy stałej lub okazjonalnej na rzecz innych pod warunkiem, że nie jest to praca na rzecz rodziny, przyjaciół i znajomych, którzy pomagają sobie nawzajem i nie są w związku z tym wolontariuszami²⁴¹. Wolontariat stanowi równocześnie specyficzne ogniwo w systemie zróżnicowanych działań ludzkich, które są niezależne od państwa. Ich treścią jest zaktywizowanie jednostek i grup społecznych do organizowania dodatkowego, niezależnego od wypracowanego przez państwo różnorodnych usług wykonywanych w sferach funkcjonowania człowieka. W społecznym wymiarze najczęściej jest wolontariat postrzegany jako szlachetny choć nie zawsze skuteczny sposób na łagodzenie niesprawiedliwości społecznych. Jest to swoistego rodzaju wyraz solidarności ze słabszymi. W potocznym rozumieniu często dochodzi do nadużywania określenia „wolontariat” dla opisu ludzkiej aktywności, która w rzeczywistości nie zawiera jego istoty. W związku tym każda aktywność wykonywana bez wynagrodzenia jest traktowana

²⁴¹ *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, (red.) D. Lalak, T. Plich, Warszawa 1999, s. 335.

jako wolontariat, a w związku z tym osoby wykonujący daną usługę są określane mianem wolontariuszy. Jednak aby określoną działalność uznać za wolontariat musi ona zawierać następujące cechy: świadomą bezinteresowność, dobrowolność, bezpośredniość, ciągłość i systematyczność działania²⁴².

Wolontariat opiera się na bezinteresownej woli służenia innym. Takowe działanie nie jest motywowane chęcią znalezienia pracy i uzyskania zarobku. Dzieje się tak dlatego, że człowiek, który działa bezinteresownie nie oczekuje żadnych gratyfikacji za czas, który poświęcił w interesie innych ludzi. Dobrowolność oznacza z kolei, że zaangażowanie wolontariusza wynika z własnej woli. Głównie ta cecha odróżnia w sposób zasadniczy dzisiejszą działalność społeczną od dawnych społecznych działań. Dobrowolność w pewnym stopniu motywuje wolontariusza do pracy, która przyniesie satysfakcjonujące wyniki. Natomiast bezpośredniość wskazuje na specyficzną bliskość w jakiej wolontariusz zbliża się do problemów społecznych. Ciągłość i systematyczność określić można jako stopień społecznego zaangażowania realizatorów działań w wolontariat. Wskazuje to również na ich konsekwencje i odpowiedzialne nastawienie do przyjętych na siebie zadań, gwarantujących osiągnięcie wyznaczonych celów. Istotnym wskaźnikiem wypracowanej strategii działania jest czas zaangażowania. Podejmowane jednorazowo działanie w ramach wolontariatu akcyjnego nie spełnia wszystkich warunków istoty wolontariatu. Zazwyczaj jest traktowane jako preludium, droga edukacji do wolontariatu stałego. Powyżej wymienione cechy są charakterystyczne dla wolontariatu i wskazują, że jest to specyficzna aktywność społeczna, która jest podejmowana nie tylko w granicach środowiska życia wolontariuszy ale także poza nim, a nawet niejednokrotnie poza granicami ojczyzny wolontariusza. Jest to równocześnie okazja dla wolontariuszy do rozwijania własnych pasji i zainteresowań, zdobycia doświadczenia przy jednoczesnej odpowiedzi na społeczne oczekiwania wynikające z niedomagań funkcjonowania państwa²⁴³. Wolontariat nie jest tylko określoną formą aktywności człowieka, jest to również zespół wartości i poczucie pełnienia misji. Głównie poczucie misji musi towarzyszyć pracy w organizacjach nie nastawionych na zysk, w których płace są zazwyczaj znacznie niższe, a tym samym bardziej zaangażowanych w nich wolontariuszy²⁴⁴.

2. Pojęcie wolontariusza

²⁴² S. Gawroński, *Ochotnicy miłości bliźniego*, Kraków 1999, s. 10 – 15.

²⁴³ T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku Tom VII*, Warszawa 2008, s. 218 – 229.

²⁴⁴ *Elementarne pojęcia...* (red.) D. Lalak, T. Plich, Warszawa 1999, s. 335.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie znajduje się definicja wolontariusza, która brzmi następująco: Wolontariuszem jest każda osoba (fizyczna), która dobrowolnie i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na rzecz uprawnionych organizacji i instytucji na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁴⁵. Wolontariusz jest to człowiek dobrej woli, który pracuje na zasadzie wolontariatu. Jego działania są inspirowane głównie motywacją altruistyczną mianowicie potrzebą dopełnienia wartości własnego życia bezinteresowną pracą na rzecz innych, chęć bycia jeszcze potrzebnym po spełnieniu obowiązków zawodowych i rodzinnym, współczucie dla ludzi bezradnych i cierpiących. Motywacja zadaniowa to doświadczenie i powinność zawodowa. Ideologiczna motywacja polega na przeżyciach religijnych i przeniesieniu rodzinnych wzorów służby społecznej. Wolontariusze pracują praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społecznego i nie są amatorami, ponieważ niejednokrotnie posiadają wysokie kwalifikacje i działają w pełni profesjonalnie. Praca wolontariuszy jest niezwykle trudnym i odpowiedzialnym rodzajem służby społecznej, która wymaga nie tylko bezinteresownego poświęcenia własnych sił dla dobra społeczeństwa ale również determinacji, wrażliwości, wytrzymałości, umiejętności łączenia współczucia ze sprawnością działania, wyrozumiałości, cierpliwości oraz dyscypliny emocjonalnej²⁴⁶.

Według H. Koszowskiej-Kot „praca wolontariusza to posługa, «dotykanie» codziennej ludzkiej niedoli i cierpienia, która czyni go innym człowiekiem. Wypełnianie tej posługi wpływa na sposób życia wolontariusza i zmienia jego system wartości. Wolontariusz bardziej niż ktokolwiek inny przez wspieranie drugiego człowieka odkrywa i realizuje swoje powołanie do człowieczeństwa [...] ochotnik świadczący miłość bliźniemu i ofiarujący dar serca, dar siebie, to osoba świadcząca bezinteresownie dobroć”²⁴⁷. W powszechnej opinii funkcjonuje również przekonanie, że wolontariuszem może zostać każdy, bez względu na wiek, płeć, wyznanie, status majątkowy, wykształcenie czy rasę. Każdy kto chce dobrowolnie i bezpłatnie nieść pomoc wszędzie tam gdzie jest ona potrzebna jest wolontariuszem. Pomoc ta dotyczy nie tylko sfery pomocy społecznej ale każdej innej dziedziny życia społecznego. Wolontariusz jest osobą aktywną i dynamiczną działającą w określonym środowisku i zaangażowaną w pracę dla dobra drugiego człowieka i całego społeczeństwa. Kierują się oni chęcią pomocy innym, poznania zawodu ale także działania

²⁴⁵ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

²⁴⁶ *Loc cit*

²⁴⁷ T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna...*, Warszawa 2008, s. 225

dla dobra ogółu. Niezwykle istotne jest to, że wolontariusze poświęcają swój czas i wiedzę nie pobierając za to pieniędzy i rezygnując tym samym z odpoczynku w czasie wolnym. Wolontariat to także zespół określonych wartości, które uzupełniają postawę każdego wolontariusza²⁴⁸.

Powszechnie wiadomo, że wolontariusz powinien być obdarzony szczególnym rodzajem wrażliwości społecznej i spostrzegawczością, która pozwoli na zauważenie szczególnych sytuacji, które wymagają pomocy. Zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wolontariusz powinien posiadać kwalifikacje oraz równocześnie spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju a także zakresu świadczonej pomocy. W wypadku gdy taki obowiązek wynika z przepisów prawa (np. w przypadku wolontariuszy na stanowisku nauczyciela czy udzielających pomocy ludziom bezdomnym). Zakłada się więc, że wolontariuszem powinna zostać osoba dojrzała, sumienna oraz wytrwała w osiąganiu wyznaczonego celu. Wolontariusz żyje i działa pod wpływem sił wewnętrznych – duchowych co sprawia, że naturalnie podtrzymuje kontakty międzyosobowe. Takowa osoba powinna być silna psychicznie ale nie agresywna. W życiu powinna kierować się miłością, chęcią przebywania blisko innych, pragnienia ich dobra, poszanowaniem wolności. W literaturze wolontariusza często utożsamia się z opiekunem, spolegliwym czyli takim, na którym można zawsze i bezwzględnie polegać, gdyż nigdy nie zawiedzie, nawet w sytuacji zagrożenia lub poważnego niebezpieczeństwa. Wolontariusz to człowiek odpowiedzialny, który przede wszystkim chce się wywiązać możliwie najstaranniej ze spoczywających na nim obowiązków. Przy czym należy zauważyć, że jest on zobligowany do wywiązania się z obowiązków określonych w porozumieniu które zawarł z daną organizacją, nawet jeśli nie przybrało ono formy pisemnej. Odpowiedzialny jest również za dbanie o powierzony na jego odpowiedzialność majątek, mienie rzeczowe, a także przestrzegać np. tajemnicy służbowej. Stara się przewidzieć następstwa własnego zachowania, a równocześnie urzeczywistniać decyzje, które odmieniają los innych²⁴⁹.

²⁴⁸ T. Sosnowski, *Wolontariat młodzieżowy jako sznasa wsparcia rządowych i poza rządowych form pomocy człowiekowi*, [w:] Niewęglowski J. (red.), *W trosce o młodzież. Edukacja, praca, obywatelstwo*, Warszawa 2004, s. 334 – 335.

²⁴⁹ T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna...*, Warszawa 2008, s. 226.

Tabela 1. Kodeks etyczny wolontariusza. (Źródło: T. Pilch (red.), Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku Tom VII, Warszawa 2008, s. 229.)

KODEKS ETYCZNY WOLONTARIUSZA	
Wolontariusz powinien:	Wskazówki
Być pewnym	Zastanów się, dlaczego chcesz pomagać innym ludziom.
Być przekonanym	Nie oferuj swojej pomocy, jeśli nie jesteś przekonany o wartości tego, co robisz.
Być lojalnym	Zgłaszaj sugestie, nie „uderzaj” w innych.
Przestrzegać zasad	Nie krytykuj rzeczy, których nie rozumiesz. Może okazać się, że mają swoje uzasadnienie.
Mówić otwarcie	Pytaj o rzeczy, których nie rozumiesz. Nie pozwól, by tłumione wątpliwości i frustracje odciągnęły cię od tego, co najważniejsze, bądź zmieniały w osobę stwarzającą problemy.
Chętnie się uczyć	Rozszerzaj swoją wiedzę.
Stale się rozwijać	Staraj się wiedzieć jak najwięcej o Twojej organizacji i pracy.
Nie sprzeciwiać się kontroli nad sobą	Będziesz pracował lepiej i zwiększą satysfakcję, wykonując to, czego się od ciebie oczekuje.
Być osobą na której można polegać	Praca jest zobowiązaniem. Wykonuj to, co zgodziłeś się zrobić. Nie składaj obietnic, których nie jesteś w stanie spełnić.
Działać w zespole	Znajdź dla siebie miejsce w grupie. Samotnik działający na własną rękę jest mało skuteczny.

3. Przepisy regulujące pracę wolontariuszy w Polsce

Działalność wolontariuszy w Polsce reguluje:

- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opublikowana w dniu 29 maja 2003 r. w Dz. U. Nr 96 poz. 873, która reguluje zasady:
 - ✓ prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi;

- ✓ uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego;
- ✓ sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego;
- ✓ tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego;
- ✓ ustawa reguluje również warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń a także definiuje pojęcie wolontariusza, podmioty mogące korzystać z pomocy wolontariuszy, wskazuje obowiązki korzystającego względem wolontariuszy, nakazuje zawrzeć z wolontariuszem porozumienie współpracy czyli umowę wolontarystyczną a równocześnie zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków;²⁵⁰
- rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej określające warunki angażowania wolontariuszy w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu określające tryb angażowania wolontariuszy w pedagogicznych poradniach psychologicznych.

Poza wymienionymi powyżej aktami prawnymi również w innych ustawach wskazuje się na możliwość korzystania z pomocy wolontariuszy jednak bez szczegółowego określania ich zasad. Przykładem takiej ustawy może być chociażby ustawa o pomocy społecznej.

4. Wolontariusz – co może a co powinien?

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., daje wolontariuszom szereg uprawnień. Wolontariusz ma prawo do:

- okresu próbnego pozwalającego poznać specyfikę nowej pracy;
- otrzymywania wymaganych środków ochrony osobistej;
- bycia poinformowanym o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywaniem świadczeń, a także o zasadach ochrony przed zagrożeniem;
- zapewnienia, na zasadach takich jak pracownicy, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy;
- zwrotu poniesionych kosztów podróży służbowych i diet związanych ze świadczeniem;
- uzyskania pisemnego potwierdzenia treści porozumienia;

²⁵⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

- otrzymania zaświadczenia o wykonaniu świadczeń;
- zaopatrzenia z tytułu wykonywania świadczeń – innymi słowy prawo do odszkodowania, a nawet renty inwalidzkiej, jeżeli podczas wykonywania świadczeń ulegnie wypadkowi;
- zwrotu pokrycia kosztów ogólnie przyjętych wynikających z umów międzynarodowych, gdy w porozumieniu jest mowa o oddelegowaniu wolontariusza na terytorium innego państwa;
- bycia poinformowanym o swoich prawach i obowiązkach²⁵¹.

Wolontariusza powinno cechować odpowiedzialne działanie, czyli branie na siebie i ponoszenie konsekwencji za podejmowane decyzje, jak i za podopiecznego powierzonego jego opiece. Wśród wolontariuszy odpowiedzialność jest najbardziej pożądaną cechą. W codziennej pracy bowiem napotykają na różnego rodzaju opory ze strony niektórych profesjonalistów, którzy wielokrotnie podkreślają, że wolontariuszom brakuje systematyczności w realizacji przyjętych zadań, a ponadto stawiają dodatkowe warunki, przed ich podjęciem. Zgłaszają nierealnie wysokie oczekiwania, wskazują brak zrozumienia istoty problemów i przygotowania ukierunkowanego na ich pokonanie oraz niechętnie deklarują dyspozycyjność. W celu przełamania takowych nastawień i podwyższenia jakości działań wolontariuszy opracowano Kartę Etyczną Wolontariusza, wzorowaną na Światowej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. oraz Międzynarodowej Konwencji Praw Dziecka z 1989 r. Jednak organizacje pozarządowe, które w znacznej mierze opierają swoją działalność na pracy wolontariuszy, często tworzą własne kodeksy etyczne, w których uwzględniają swoje specyficzne potrzeby, cele, przyjęte zadania i stawiane wymagania wolontariuszom. Ogólne dyrektywy wymagań jakie stawia się wolontariuszom, a także zasady organizowania pracy z wolontariuszami wyznacza Karta Wolontariusza, która jest promowana przez Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych (BORIS). Zgodnie z treścią Karty Wolontariusza, wolontariusz powinien:

- mieć jasno określony zakres pracy,
- zdawać sobie sprawę z odpowiedzialności związanej z jej wykonywaniem,
- wiedzieć, przed kim jest odpowiedzialny za wykonanie swojej pracy i mieć regularny kontakt z tą osobą,

²⁵¹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

- mieć zapewniony udział w kształtowaniu programu, w którym uczestniczy; zapewni to reprezentację potrzeb i zainteresowań wolontariusza,
- być chronionym przed jakimkolwiek ryzykiem związanym, z wykonywaniem powierzonych mu zadań,
- być objętym ubezpieczeniem od odpowiedzialności,
- budować satysfakcję z wykonywanej pracy,
- przestrzegać kodeksu etycznego związanego z wykonywaną pracą²⁵².

Z kolei wszelkiego rodzaju organizacje, które zatrudniają wolontariuszy powinny przestrzegać następujących zasad:

- uznawać prawa wolontariusza oraz zapewniać ich respektowanie,
- dbać również o to aby aktywność wolontariusza i praca pracownika płatnego miała charakter wzajemnie się uzupełniający,
- nie powinno się powierzać wolontariuszowi zadań, które realizował uprzednio zatrudniony pracownik płatny,
- obie strony powinny być należycie poinformowane o swoich kompetencjach i odpowiedzialności,
- rozszerzać zakres oferowanych usług dzięki aktywności wolontariuszy,
- należy również dbać o interesy wolontariusza i nie wywierać na niego presji moralnej, która skłaniałaby go do wykonywania zadań pozostających w konflikcie z jego przekonaniami,
- ponosić różnego rodzaju koszty finansowe związane z aktywnością społeczną wolontariuszy. Zorganizowanie pracy wolontariuszy w sposób profesjonalny jest szczególnie ważne a przy tym niezwykle jak się okazuje trudne zadanie dla organizacji. Aby podwyższyć jakość działań wolontariuszy wprowadza się obowiązkowe szkolenia. Ponieważ uczestnictwo w nich jest czasem koniecznością by wolontariusz mógł włączyć się jak najmniejszym dla siebie (i podopiecznego) kosztem w działania pomocowe. Istota tych szkoleń jest zróżnicowana w zależności od obszaru aktywności wolontariusza, między innymi w programie powinny znaleźć się zagadnienia dotyczące:

✓ jasnego określenia roli wolontariusza, jego praw oraz obowiązków,

²⁵² P. Jordan, M. Ochman, *Jak pracować z wolontariuszami*, Warszawa 1997, s. 38.

- ✓ poszerzania jego wiedzy o samym sobie z równoczesną identyfikacją własnych silnych i słabych stron oraz klaryfikacji motywacji podejmowania się działalności pomocowej,
- ✓ poznanie wagi relacji między ludzkich i wypracowanie umiejętności porozumiewania się z drugim człowiekiem w celu prawidłowego diagnozowania jego potrzeb,
- ✓ omówienia podstawowych zasad etycznych obowiązujących wolontariusza, zarówno w trakcie wykonywania określonych zadań jak i w życiu codziennym,
- ✓ stworzenie grupy wsparcia dla wolontariuszy, wśród której systematycznie omawiane są sukcesy i porażki wykonywanej pracy²⁵³.

Wolontariusz wykonuje swoją działalność na podstawie porozumienia, które jest zawierane pomiędzy wolontariuszem a organizacją pozarządową. Celem takiego porozumienia jest określenie w jaki sposób wolontariusz ma wykonywać swoją pracę oraz na przez jaki czas ma się to odbywać. Istotny jest również zakres obowiązków wolontariusza, który powinien być określony właśnie w porozumieniu. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zaznacza ponadto, że w wypadku gdy wolontariusz wykonuje świadczenie przez okres dłuższy niż 30 dni to takowe porozumienie powinno zostać sporządzone na piśmie. Jeżeli wolontariusz na mocy porozumienia ma świadczyć swoje usługi na terytorium innego państwa na podstawie umowy międzynarodowej wiążącej Polskę to temu wolontariuszowi przysługuje prawo do świadczeń i pokrycia kosztów. Ponadto wolontariuszowi, który wykonuje świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni, korzystający zobowiązany jest zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Natomiast w art.46 w/w ustawy czytamy, że: Jeżeli porozumienie zawarte między korzystającym a wolontariuszem dotyczy delegowania wolontariusza do wykonywania świadczeń na terytorium innego państwa, na obszarze którego trwa konflikt zbrojny, wystąpiła klęska żywiołowa lub katastrofa naturalna, korzystający jest obowiązany zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenie kosztów leczenia podczas pobytu za granicą, jeżeli kosztów tych nie pokrywa się z innego tytułu, w szczególności na podstawie przepisów o koordynacji,

²⁵³ T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna...*, Warszawa 2008, s. 228 – 229.

w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.²⁵⁴

Wolontariat ma o tyle istotne znaczenie, że posiada wiele możliwości włączania osób nieaktywnych do życia w społeczeństwie z równoczesnym budowaniem w nich motywacji i kompetencji do angażowania się. Codzienne i trwałe wykorzystywanie niezmierzonego potencjału wolontariatu będzie możliwe tylko w momencie, gdy organizacje uzyskają kompetencje, które są niezbędne do profesjonalnego zarządzania wolontariuszami. Istotne w tej materii jest również to aby instytucje odpowiedzialne za aktywizację zawodową a także pracodawcy docenili wagę i możliwości wolontariatu.²⁵⁵ Niezbędne do osiągnięcia sukcesu w zakresie wolontariatu w Polsce są różnego rodzaju akcje go promujące, np. kampanie społeczne, szkolenia, specjalistyczne wydawnictwa. Ważne jest również to aby promocją i rozwojem wolontariatu zajmowało się również państwo a nie głównie organizacje pozarządowe.²⁵⁶

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

Literatura

1. Becelewska D., *Motywy podejmowania spontanicznej pracy woluntarnej*, „Wychowanie na co dzień” 2004, nr 6.
2. Gawroński S., *Ochotnicy miłości bliźniego*, Kraków 1999.
3. Jordan P., Ochman M., *Jak pracować z wolontariuszami*, Warszawa 1997.
4. Lalak D., Plich T., (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999.
5. Pilch T. (red.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku Tom VII*, Warszawa 2008.

²⁵⁴ Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

²⁵⁵ B. Strzałkowski, P. Śwital, *Wolontariat sportowy w związku z Euro 2012*, [w:] *Implikacje teoretyczne i praktyczne wolontariatu*, Radom 2013, s. 178.

²⁵⁶ D. Becelewska, *Motywy podejmowania spontanicznej pracy woluntarnej*, „Wychowanie na co dzień” 2004, nr 6, s. 17-18.

6. Sosnowski T., *Wolontariat młodzieżowy jako sznasa wsparcia rządowych i poza rządowych form pomocy człowiekowi*, [w:] Niewęglowski J. (red.), *W trosce o młodzież. Edukacja, praca, obywatelstwo*, Warszawa 2004.
7. Strzałkowski B., Śwital P., *Wolontariat sportowy w związku z Euro 2012*, [w:] *Implikacje teoretyczne i praktyczne wolontariatu*, Radom 2013.

Rozdział X

Konstytucyjne obowiązki jednostki i gwarancje ich przestrzegania

Piotr Krzyżanowski²⁵⁷

Abstract:

The main aim of this article is to describe constitutional obligations. There are some obligation, which applies all people, for example respect the law, care for the quality of the environment. Also, we could find obligations, whom only Polish citizens should respect, like duty of loyalty and concern for the common good. Polish legislator have enacted this legal norms in general way, to show what value are important for Republic of Poland. Moreover this article presents guarantee this obligation. The doctrine of law distinguish legal and moral guarantee respect the law. Unfortunately, in the Poland we not have system of guarantee. This norms are straggling for all law's system.

Wstęp

Współcześnie możemy zaobserwować dychotomie między prawami i obowiązkami człowieka i obywatela. Zarówno w prawie międzynarodowym jak i krajowym, możemy odnaleźć więcej regulacji dotyczących praw i wolności. Ponadto, istnieją systemy (uniwersalne, regionalne, krajowe) mające na celu, ochronę tych podstawowych wartości. W przypadku powinności jednostki, taki system nie występuje. Problematyka praw człowieka jest bardzo często poruszana w debacie publicznej, w dyskursie prawniczym. Często możemy się spotkać z różnego rodzaju akcjami informacyjnym, protestacyjnymi jak również z manifestacjami i happeningami. Natomiast kwestia obowiązków jest niejako pomijana. Niemniej jednak, problematyka norm, które obligują jednostkę do pewnych zachowań jest bardzo ważkim zagadnieniem. Konstytucyjne obowiązki odgrywają istotną rolę w życiu państwa, pełnią m.in. funkcję ochronną, wychowawczą, integracyjną. Dotyczą spraw najistotniejszych dla danego państwa. Niestety, obecnie obserwujemy niski poziom świadomości społeczeństwa na temat obowiązków. Być może wynika to z natury ludzkiej, że lepiej orientujemy się w tym co nam się należy niż w tym co powinniśmy zrobić. Najłatwiej, to zjawisko możemy zauważyć na przykładzie zachowań dzieci. Stopniowo poszerzają one katalog swoich praw, niejako testują cierpliwość rodziców, sprawdzając na ile mogą się

²⁵⁷ mgr Krzyżanowski Piotr - Doktorant w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, aplikant w Kancelarii Bochniarz, Misztal Spółka Partnerska Adwokatów.

posunąć. Kiedy już ugruntują zakres swoich uprawnień, starannie dbają o to żeby inni go przestrzegali. Natomiast w kwestii obowiązków, udają że nie są w dostatecznym stopniu o nich poinformowane, albo nie wiedzą na czym one polegają. Osoby dorosłe zachowują się bardzo podobnie. Należy taki stan rzeczy zmienić, ponieważ w dużej mierze dobro Rzeczypospolitej zależy od tego czy i w jaki sposób osoby znajdujące się na jej terytorium, będą przestrzegać konstytucyjnych obowiązków.

1. Definicja obowiązku

Według słownika języka polskiego, obowiązek to *„konieczność zrobienia czegoś wynikająca z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego; to, co ktoś musi zrobić powodowany tą koniecznością”*²⁵⁸. Zgodnie z Wielką Encyklopedią Prawa, prawny obowiązek to termin używany dla określenia sposobu, w jaki norma prawna wyznacza zachowanie adresata normy. Obowiązek oznacza ograniczenie wyboru w ten sposób, że niezachowanie się zgodnie z obowiązkiem jest niespełnieniem normy prawnej, wywołującym reakcję organów państwowych w postaci sankcji. Obowiązek pozytywny polega na nakazie zachowania, obowiązek negatywny polega na zakazie określonego zachowania²⁵⁹. Zdaniem J. Krukowskiego, z obowiązkiem prawnym mamy do czynienia *„gdy dyspozycja normy prawnej wyznacza adresatowi konieczność jednego i tylko jednego sposobu zachowania się względem drugiego podmiotu, a w razie odmiennego zachowania się przewiduje zastosowanie względem niego sankcji”*²⁶⁰. W tym przypadku występuje ograniczenie swobody wyboru adresata. Może on wykonać nakaz lub zakaz wyrażony w normie, albo tego zaniechać, ale w tym przypadku poniesie odpowiedzialność²⁶¹.

Konstytucja nie definiuje pojęcia obowiązków człowieka i obywatela. Zdaniem B. Banaszaka, konstytucyjny obowiązek to *„wyrażony w normie konstytucyjnej, skierowany do jednostki nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji”*²⁶². Definicja ta jest zgodna z ogólnym rozumieniem pojęcia obowiązek prawny, jednocześnie cytowany autor dokonuje podziału obowiązków prawnych. Kryterium podziału jest rodzaj aktu normatywnego, w którym dany obowiązek jest zawarty, stąd podział na obowiązki konstytucyjne i ustawowe. Takie rozróżnienie nie do końca jest słuszne, ponieważ konstytucja także jest ustawą, poza tym obowiązki zawarte w ustawie zasadniczej i tak muszą być rozwinięte w ustawie zwykłej (dany obowiązek jest jednocześnie konstytucyjny i ustawowy).

²⁵⁸ Słownik języka polskiego, Warszawa 1982, t. II, s. 419.

²⁵⁹ J. Leszczyński, *Obowiązek prawny*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok- Warszawa 2000, s. 528.

²⁶⁰ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, s. 103.

²⁶¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 63.

²⁶² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s.479

Biorąc powyższe pod uwagę, odpowiedniejszym byłby podział na obowiązki prawne podstawowe, zasadnicze (powinności, które zdaniem ustrojodawcy, są najważniejsze, pokazują w jakim kierunku zmierza państwo i dlatego powinny być wyrażone w ustawie zasadniczej) i pozostałe obowiązki prawne, które zostały wyrażone w innych aktach.

2. Konstytucyjne obowiązki

Polski ustrojodawca dokonał podziału na powinności obligujące każdego człowieka i takie, które dotyczą wyłącznie obywateli RP. Ta pierwsza kategoria zawiera podstawowe obowiązki człowieka wobec innych ludzi, wynikające bezpośrednio z istoty człowieczeństwa. Natomiast druga grupa dotyczy powinności wypływających z określonej powinności państwowej konkretnego człowieka²⁶³. Trybunał uznał, że „ustawodawca ma prawo do odmiennego kształtowania sfery praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów pod warunkiem, że te odmiennie zasady oparte będą na istniejących pomiędzy kategoriami podmiotów odmiennościach w ich sytuacji faktycznej”²⁶⁴. Należy zauważyć że każda z tych kategorii zawiera stosunkowo szeroki katalog powinności. Zamiarem ustrojodawcy było - zdaniem B. Banaszaka - „pełniejsze określenie statusu jednostki w państwie i niekoncentrowanie się tylko na prawach i wolnościach”²⁶⁵. Jak zauważył M. Jabłoński, „polski ustrojodawca stworzył dość skomplikowany katalog obowiązków podstawowych (konstytucyjnych), które albo w sposób przemyślany wyodrębnił (w osobnej części rozdziału II), albo na zasadzie konkretyzacji poszczególnych elementów składowych treści praw podmiotowych wskazał w odrębnych jednostkach redakcyjnych”²⁶⁶. Zdaniem L. Garlickiego, umieszczenie w jednym rozdziale praw, wolności i obowiązków jednostki, jest oznaką „wzajemnej zależności korzystania z praw (wolności) i wywiązywania się z obowiązków, bez której żadne państwo” nie może prawidłowo funkcjonować²⁶⁷. Zależność o której pisał, cytowany autor dotyczy tylko ogólnych relacji między uprawnieniami i zobowiązaniami, albowiem na gruncie Konstytucji RP, dane prawo nie jest skorelowane z konkretnym obowiązkiem, prawa przysługują jednostce niezależnie od realizowania przez nią obowiązków. Takie rozwiązanie jest konsekwencją uznania godności za wyłączne źródło praw i wolności.

²⁶³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 480.

²⁶⁴ Wyrok TK z 03.06.2003 r., K 43/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 49.

²⁶⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 481.

²⁶⁶ M. Jabłoński, Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki, [w:] Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, Wrocław 2013, s. 201.

²⁶⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 117.

Według art. 82 ustawy zasadniczej każdy obywatel jest zobligowany do wierności Ojczyźnie i troski o dobro wspólne²⁶⁸. Te obowiązki wywodzą się w większym stopniu, ze sfery powinności moralnych niż prawnych²⁶⁹. Według B. Banaszaka z obowiązkiem tym wiąże się, zasada prawa międzynarodowego, zgodnie z którą *„państwo, na którego terenie przebywa jednostka będąca obywatelem innego państwa, nie może żądać od niej postępowania sprzecznego z wiernością wobec własnego kraju”*²⁷⁰. Jak słusznie zauważył D. Dudek w kodeksie karnym²⁷¹ z 1997 r. możemy odnaleźć, skonkretyzowane implikacje prawno-karne obowiązku wierności. Są one wyrażone w katalogu przestępstw, zawartym, w rozdziale XVII, który *notabene* jest zatytułowany „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustawodawca wymienia tam takie czyny zabronione jak zamach stanu (art. 127,128), zdrada dyplomatyczna (art.129), szpiegostwo (art.130), dezinformacja (art. 132), znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej (art.133), zamach lub czynna napaść na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art.134, 135), znieważenie znaków państwowych (art. 137), jak również zamach na obronność (art. 140), który został uregulowany w rozdziale XVIII kodeksu. Według Trybunału, ustanowienie obowiązku troski o dobro wspólne, powoduje że wszyscy obywatele *„są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”*²⁷². Każdy obywatel, w miarę swoich możliwości powinien przyczyniać się do dobrobytu państwa, utrwalania ustroju demokratycznego. Zobligowany jest do szanowania praw i wolności innych osób.

Artykuł 83 Konstytucji, zobowiązuje każdego człowieka do przestrzegania prawa Rzeczypospolitej. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny (P. Winczorek, K. Działocha) to zobowiązanie jest syntezą wszelkich konstytucyjnych powinności i mogłoby *„być jedynym gdyby nie celowość egzemplifikacji i potrzeba dookreślenia w konstytucji przedmiotu i zasięgu podmiotowego obowiązków najważniejszych (podstawowych), chociaż wybór ich jest zawsze sprawą uznania”*²⁷³. Według D. Dudka istnienie tego obowiązku stanowi *„oczywistą konsekwencję organizacji państwowej i społecznej”* dlatego ta powinność, nie musi być wyrażona w Konstytucji *expressis verbis*²⁷⁴. Powszechnie przyjmuję się że przestrzeganie tego obowiązku decyduje o stosowaniu prawa i o spełnianiu przez prawo funkcji regulatora

²⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

²⁶⁹ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Dylematy konstytucyjnej regulacji obowiązków jednostki w Konstytucji RP*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59087/24_K_Dzialocha_A_Lukaszczyk.pdf, dostęp: 10. 01. 2016

²⁷⁰ B. Banaszak, *op. cit.*, s.485.

²⁷¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553)

²⁷² Wyrok TK z 12.04. 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.

²⁷³ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *op. cit.*

²⁷⁴ D. Dudek, s.87.

procesów społecznych²⁷⁵. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził że „*obowiązek przestrzegania prawa RP stanowi w istocie odzwierciedlenie (powtórzenie) teoretycznoprawnego założenia o normatywnym, wiążącym charakterze prawa. Przepis ten sam nie nakłada żadnych nowych obowiązków, podnosi tylko i tak istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa do rangi obowiązku konstytucyjnego, dlatego też nie może w żadnym razie stanowić podstawy do formułowania obowiązków jednostki*”²⁷⁶.

Zgodnie z art. 84 ustawy zasadniczej każdy jest zobligowany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Obowiązek ten obejmuje oprócz podatków, także inne świadczenia, zarówno osobiste jak i rzeczowe²⁷⁷. Jak słusznie zauważył D. Dudek, przymusowa realizacja tej powinności może powodować pewną kolizję z ochroną prawa własności i praw majątkowych²⁷⁸. Warto wspomnieć, iż art. 84 wiąże się również artykuł 217 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym nakładanie świadczeń następuje w drodze ustawy.

Konstytucja w artykule 85 stanowi, iż powinnością każdego obywatela jest obrona Rzeczypospolitej Polskiej i służba wojskowa. Trybunał uznał, iż „*obronność, jako wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej, należy do tych wartości, których realizacja należy do podstawowych interesów państwa*”²⁷⁹.

W świetle artykułu 86 Konstytucji, każdy człowiek- niezależnie od swojego obywatelstwa- jest zobligowany do troski, dbałości o stan środowiska. W sytuacji, gdy swoim zachowaniem spowoduje pogorszenie tego stanu, poniesie on odpowiedzialność określoną w ustawie²⁸⁰. Jak słusznie zauważył B. Banaszak, „*obowiązek dbałości o stan środowiska nie polega tylko na powstrzymaniu się od działań mogących szkodzić środowisku, ale chodzi tu również o zachowanie czynne, o przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko oraz o działania mające na celu przywrócenie równowagi przyrodniczej*”²⁸¹.

Zdaniem D. Dudka w ustawie zasadniczej, nie występuje reguła bezwzględnej współzależności, uprawnień i powinności, ponieważ byłoby to sprzeczne z zasadą godności

²⁷⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s.486.

²⁷⁶ Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34.

²⁷⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s.489.

²⁷⁸ D. Dudek, *op. cit.*, s.87.

²⁷⁹ Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK- A 2003, Nr 9, poz.96.

²⁸⁰ Ustawodawca zrealizował tę dyrektywę konstytucyjną, w ustawie z 27 czerwca 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. nr 129, poz. 902 z późn. zm.).

²⁸¹ B. Banaszak *op. cit.*, s.494.

człowieka. Według cytowanego autora, mimo braku tej reguły, zachowanie adresata obowiązku może wpływać na zakres przysługujących mu praw i wolności²⁸². Z treści innych postanowień konstytucji możemy wyinterpretować także obowiązki, które są skorelowane z konkretnymi prawami i wolnościami (tzw. obowiązki zależne), to takich powinności należą:

-obowiązek przekazania przyszłym pokoleniom tego co cenne z ponad tysiącletniego dorobku (Preambuła);

- obowiązek solidarności z innymi (Preambuła);

- obowiązek szanowania wolności i praw innych osób (Preambuła);

—obowiązek uwzględniania przez rodziców w procesie wychowania stopnia dojrzałości dziecka, a także wolności jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań (art. 48ust. 1);

—obowiązek ujawniania na podstawie ustawy informacji dotyczących własnej osoby (art.51 ust. 1);

- obowiązek nauki;

—obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka (art. 72 ust.3)²⁸³.

M. Jabłoński zwraca uwagę także na występowanie w ustawie zasadniczej obowiązków negatywnych, czyli takich które obligują adresata normy, do powstrzymania się od określonych zachowań. Do takich powinności, bez wątpienia należą:

– zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2);

– zakaz poddawania kogoś eksperymentom naukowym, w tym medycznym bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39);

– zakaz tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz stosowania kar cielesnych (art. 40);

– zakaz zmuszania kogokolwiek do ujawnienia informacji o sobie samym (art. 51 ust. 1);

– zakaz przymuszania kogokolwiek do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6)²⁸⁴.

3. Gwarancje przestrzegania konstytucyjnych powinności

²⁸² D. Dudek, *op .cit.*, s.86.

²⁸³ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 194.

²⁸⁴ *Ibidem*

Z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności państwa liczy się nie ilość obowiązków a stan ich przestrzegania, dlatego kluczową kwestią jest stworzenie instrumentów prawnych realizujących przymus prawny. Zdaniem A. Kościa, „prawo, które nie ma możliwości wymuszenia, jest nie tylko prawem niedoskonałym, ale nie jest w ogóle prawem pozytywnym, ponieważ nie posiada możliwości faktycznego obowiązywania. Dlatego też element przymusu nie jest czymś przypadłościowym w stosunku do prawa, lecz należy do jego wewnętrznej istoty, tworzy to pojęcie”²⁸⁵. Bardzo dobrze rozwinięty jest system gwarancji przestrzegania praw człowieka, w przypadku obowiązków, takich mechanizmów niestety nie wytworzono. Brak jednolitego systemu wynika moim zdaniem z faktu iż, poszczególne obowiązki mają różne źródło i różny stopień konkretyzacji.

W doktrynie utrwalił się podział na gwarancje materialne (faktyczne) i formalne (prawne). Warto zauważyć, że pierwsza grupa gwarancji jest wewnętrznie różnorodna, interdyscyplinarna. Dotyczy zagadnień z zakresu teorii prawa, katolickiej nauki społecznej, socjologii czy politologii. Do tej pierwszej kategorii należy zaliczyć tradycję prawną, kulturę polityczną społeczeństwa, świadomość prawną, względy moralne a także troskę o dobro wspólne.

Zdaniem B. Banaszaka, gwarancją przestrzegania obowiązków człowieka, jest fakt, że wynikają one „z samej istoty człowieczeństwa i dlatego należy je wykonywać nawet wtedy, gdy nie są sformułowane przez prawo. Uzasadniane są przykładowo, regułami zdrowego rozsądku, bądź nakazami prawa natury”²⁸⁶. Natomiast – zdaniem cytowanego autora – gwarantem realizacji obowiązków obywatela jest miłość do ojczyzny i troska o jej los.

Najważniejszą gwarancją prawną jest oczywiście sankcja prawna. Warto zauważyć, że ustawa zasadnicza nie przewiduje sankcji za naruszenie obowiązków konstytucyjnych, tym samym ustrojodawca przeniósł na ustawodawcę zwykłego ciężar utworzenia gwarancji prawnych. Duże znaczenie mają także, takie czynniki jak: pewność i stabilność prawa, zasady poprawnej legislacji, ustawowa realizacja norm konstytucyjnych.

4. Granice konstytucyjnych powinności

Z punktu widzenia praw i wolności człowieka, niezwykle istotne jest wskazanie granic, których ustawodawca nie może przekroczyć nakładając obowiązki. Niestety ustawa zasadnicza nie zawiera regulacji pozwalającej na określenie granic obowiązków. W doktrynie

²⁸⁵ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s.95.

²⁸⁶ B. Banaszak, , *op. cit.*, s.480.

przyjmuje się, że możliwe jest wprowadzenie granic poszczególnych obowiązków, w oparciu o pewne czynniki, relacje i zależności. Pierwszą granicą jest prawna i fizyczna możliwość spełnienia danego obowiązku. Albowiem, w myśl zasady *impossibilium nulla obligatio est* nie można zobowiązać jednostki do świadczenia niemożliwego do spełnienia. Nie można również zobligować podmiotu do postępowania niezgodnego z prawem. Kolejna granica wynika z naturalnych różnic między podmiotami zobligowanymi do określonych zachowań. Podczas nakładania obowiązku należy uwzględnić takie czynniki jak: wiek, obywatelstwo, posiadanie praw publicznych itd. Prawdopodobnie najważniejszą granicą nakładania obowiązku, jest konieczność zapewnienia jednostce pewnego spectrum swobody, wolności od ingerencji państwa. Równie istotnym czynnikiem jest zależność między poszczególnymi powinnościami i wynikająca z tego faktu konieczność ich rozgraniczenia²⁸⁷.

Zakończenie

Ustrojodawca skonstruował dość obszerny i skomplikowany katalog obowiązków jednostki. Część z nich znajduje się w rozdziale II ustawy zasadniczej, natomiast resztę powinności możemy wyinterpretować z pozostałych przepisów. Obowiązki te możemy podzielić na takie które dotyczą wszystkich osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej i takie, które wiążą tylko obywateli tego państwa. Istnieją formalne i materialne gwarancje przestrzegania tych zobowiązań. Negatywnie należy ocenić sytuację, że nie utworzono jednolitego systemu gwarancji, na wzór systemu zapewniającego przestrzeganie praw i wolności. Mankamentem obecnej regulacji jest również, brak wyraźnie określonych granic nadawania obowiązków, może to powodować poważne naruszenia praw człowieka.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553).

²⁸⁷ *Ibidem*.

3. Ustawa z dnia 27 czerwca 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. nr 129, poz. 902 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z 12.04. 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.
2. Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34.
3. Wyrok TK z 03.06.2003 r., K 43/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 49.
4. Wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK- A 2003, Nr 9, poz. 96.

Literatura:

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
3. Działocha K., Łukaszczuk A., *Dylematy konstytucyjnej regulacji obowiązków jednostki w Konstytucji*,
http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59087/24_K_Dzialocha_A_Lukaszczuk.pdf,
dostęp: 10. 01. 2016.
4. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
5. Jabłoński M., *Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.
6. Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
7. Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004.
8. Leszczyński J., *Obowiązek prawny*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok-Warszawa 2000.
9. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1982, t. II.

Rozdział XI

Uprawnienie do uzyskania informacji w toku postępowania administracyjnego a zasada *ignorantia iuris nocet*

Kurzawa Angelika²⁸⁸

Abstract:

In accordance with Article 9 of the Code of Administrative Procedure, the citizen has the right to obtain information of two kinds. The first concerns the factual and legal circumstances which may affect the determination of rights and obligations which are subject to administrative procedure. The second one refers to the necessary clarifications and guidance that are given by the authority to not injured citizen in the proceedings. Both the doctrine and judicature state that expressed in the above article, the principles of information limits the principle of *ignorantia iuris nocet*.

Wstęp

Jak powszechnie wiadomo, przepisy prawne i zawarte w nich normy stanowią co do zasady prawo powszechnie obowiązujące²⁸⁹. Przyjmuje się zatem, że prawidłowo ogłoszone akty normatywne są też powszechnie znane, co nazywa się w fikcją powszechnej znajomości prawa. Przy obecnej liczbie i niekiedy też skomplikowaniu przepisów, trudno jednak wymagać, by każdy je dokładnie znał. Nie zmienia to jednak faktu, że odstępianie od założenia powszechnej znajomości prawa mogłoby godzić w jego istotę i podważyć jego obowiązywanie²⁹⁰.

Z fikcją powszechnej znajomości prawa związana jest zasada *ignorantia iuris nocet*, która oznacza, że nieznajomość prawa szkodzi. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie w postępowaniu administracyjnym jest ona ograniczana, a niekiedy wręcz mówi się o jej

²⁸⁸ **Kurzawa Angelika**- Studentka V-tego roku prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie. Obszar zainteresowań stanowi przede wszystkim postępowanie administracyjne oraz prawo energetyczne, a także publiczne prawo gospodarcze. Odbyla praktyki w Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Urzędzie Regulacji Energetyki.

²⁸⁹ Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Pozostałe akty prawne, takie jak uchwały, czy zarządzenia mają charakter wewnętrzny i wiążącą tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

²⁹⁰ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 180.

nieobowiązaniu²⁹¹, a to za sprawą art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁹². Wyrażona w nim została jedna z zasad postępowania, a mianowicie zasada informowania. Stanowi ona o dwóch powinnościach organu. Obowiązki wynikające z tej zasady dla organów, są dla stron i uczestników postępowania pewnymi uprawnieniami. A mianowicie to, co dla organu stanowi obowiązek należytego i wyczerpującego informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, dla podmiotu biorącego udział w postępowaniu jest uprawnieniem do uzyskania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych. *Per analogiam*, to co dla organu jest obowiązkiem udzielania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, dla podmiotu stanowi uprawnienie do uzyskania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek od organu. Należy zatem bliżej się przyjrzyć tym obowiązkom organu, a zarazem uprawnieniom strony i innych uczestników postępowania.

1. Zasada informowania.

Jak była wyżej mowa, z art. 9 kpa wynikają dla podmiotów uczestniczących w postępowaniu dwa uprawnienia. Pierwszy z nich dotyczy prawa do uzyskania należytej i wyczerpującej informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Drugi natomiast odnosi się do prawa uzyskania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, tak aby strona i inni uczestnicy postępowania (np. biegli, świadkowie) nie ponieśli szkody z powodu nieznajomości prawa.

Pierwsze z uprawnień przysługuje tylko stronie postępowania, *a contrario* nie przysługuje innym uczestnikom postępowania. Zwrócić należy uwagę, że prawo do informacji dotyczy okoliczności, które „mogą mieć wpływ” na ustalenie praw i obowiązków. To oznacza, że organy powinny poinformować stronę nie tylko o takich okolicznościach, które na pewno będą miały wpływ na prawa i obowiązki tejże strony, ale także takich, co do których istnieje pewne podejrzenie, że mogą w sferze praw i obowiązków wywrzeć jakieś skutki. Co więcej, jak wynika *explicite* z art. 9 kpa dotyczy on tylko praw i obowiązków, stanowiących przedmiot postępowania administracyjnego. Wynika z tego, że czasowy zakres uprawnienia obejmuje tylko konkretne postępowanie administracyjne i obejmuje cały tok postępowania²⁹³, jednakże nie należy utożsamiać tego *stricte* z datą wszczęcia i z datą zakończenia tegoż

²⁹¹ Wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r. SA/Po 3383/93, Legalis; czy też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2013 r. II SA/Wr 497/13, Legalis.

²⁹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. t.j. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.; dalej: Kodeks, kpa).

²⁹³ Por. Wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r. I OSK 991/05, Legalis.

postępowania²⁹⁴. Jak słusznie bowiem stwierdził NSA: „*Pomimo, iż przyjętego w art. 9 k.p.a. obowiązku informowania nie należy rozumieć jako absolutnego obowiązku informacyjnej aktywności organów administracji we wszelkich kontaktach z obywatelem, to jednak nie można ograniczać tego nakazu wyłącznie do toczącego się postępowania, jeśli charakter danej regulacji nie tylko usprawiedliwia, ale wymaga takiego działania.*”²⁹⁵. Dlatego też uznać należy, że na organach ciąży obowiązek udzielania informacji na temat np. sposobu wniesienia podania przez elektroniczną skrzynkę podawczą, prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, czy też celowości żądania wszczęcia postępowania egzekucyjnego²⁹⁶. Ponadto, wskazuje się w orzecznictwie, że informowanie o okolicznościach faktycznych i prawnych oznacza, że podmiot uczestniczący w postępowaniu ma prawo, uzyskać do organu wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował dany przepis lub też uznał go za niewłaściwy w danej sytuacji²⁹⁷.

Drugie uprawnienie natomiast, w odróżnieniu od pierwszego odnosi się on nie tylko do strony, ale także innych uczestników postępowania. Zgodnie z art. 9 kpa *in fine* organy mają obowiązek udzielać wyjaśnień i wskazówek, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Te wyjaśnienia i wskazówki, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 9 kpa mają być niezbędne, czyli bardzo potrzebne. Nie oznacza to zatem, że organy mają obowiązek wcielać się w rolę prawnika i udzielać porad prawnych stronom oraz uczestnikom postępowania²⁹⁸. Jak słusznie stwierdził NSA: „*Artykuł 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych czy też doradztwa. Nie może być utożsamiany z obowiązkiem zawiadamiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów czy zastępowaniem jej aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania. Zasady ogólne k.p.a. mają chronić prawa strony w postępowaniu administracyjnym, ale nie zwalniają jej od wszelkiej dbałości o własne interesy i od wszelkiej aktywności procesowej*”²⁹⁹. Wskazuje się w judykaturze, że czuwanie organu, by podmiot

²⁹⁴ H. Knysiak- Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 57- 70.

²⁹⁵ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2012 r. II GSK 1319/11, Legalis.

²⁹⁶ H. Knysiak- Molczyk, op. cit., s. 61.

²⁹⁷ Wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 15 lutego 1984 r. SA/Po 1122/83, Legalis.

²⁹⁸ Por. wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 marca 1998 r. I SA/Łd 489/98, Legalis.

²⁹⁹ Wyrok z dnia 8 stycznia 2014 r. II GSK 1507/12, Legalis.

uczestniczący w postępowaniu nie poniósł szkody, przejawia się m.in. w ustaleniu treści żądania strony, kierowanego do organu³⁰⁰.

Warto również wspomnieć, że z zasadą wyrażoną w art. 9 kpa związane są inne przepisy Kodeksu i niektóre z nich *expressis verbis* przewidują obowiązek pouczenia obywatela o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Z taką sytuacją mamy do czynienia odnośnie do prawa wniesienia odwołania od decyzji w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji albo jej ustnym ogłoszeniu (art. 107 § 1 *in fine* w zw. z art. 129 § 2 kpa), czy obowiązku wskazania pełnomocnika do doręczeń, jeżeli strona mieszka lub ma siedzibę za granicą (art. 40 § 5 kpa). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że odpowiednie pouczenia powinny mieć miejsce nawet, jeżeli przepisy Kodeksu tego nie przewidują³⁰¹. Wskazuje się bowiem, że organ powinien pouczyć np. o obowiązku zawiadamiania organu o każdej zmianie adresu, w tym adresu elektronicznego (art. 41 § 1 kpa) i skutku prawnego jego niedopełnienia w postaci skutecznego doręczania pism pod dotychczasowy adres (art. 41 § 2 kpa)³⁰².

2. *Ratio legis* zasady informowania i skutki jej naruszenia.

Ratio legis przepisu art. 9 kpa jest takie, by organy administracji publicznej nie wykorzystywały nieznajomości prawa, jako uzasadnienia swych działań i twierdzeń³⁰³, tym bardziej nieznajomości przepisów oraz niewiedzy podmiotu na temat swojej sytuacji faktycznej i prawnej w postępowaniu, w celu uzasadnienia negatywnego rozstrzygnięcia, biernie czekając na to, aż podmiot popełni błąd³⁰⁴. Jak stwierdził S. Rozmaryn: „*Organom administracyjnym nie wolno, dla rzekomych korzyści państwa, wykorzystywać nieznajomości prawa przez laików, gdy stoją oni – jak gdyby bezbronni – twarzą w twarz z administracją.*”³⁰⁵. Organ powinien spełnić obowiązek udzielania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek np. w sytuacji, gdy widzi w toku postępowania, że podmiot nie do końca zna lub rozumie przepisy, albo gdy nie zauważył zmiany przepisów. Jak wskazuje się w doktrynie informacje, wyjaśnienia i wskazówki organ udziela z urzędu, ich nieudzielenie ze względu na

³⁰⁰ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 9 lipca 2014 r. III AUa 1166/13, Legalis; podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 6 maja 2014 r. IV SA/GI 591/13, Legalis.

³⁰¹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1961, z. 12, s. 894.

³⁰² Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2001 r. V SA 545/01, Legalis.

³⁰³ Tak NSA w wyroku z dnia 17 stycznia 1990 r. I SA 28/89, ONSA 1990 nr 2, poz. 30; jak również w wyroku z dnia 3 lutego 2011 r. II GSK 41/10, Legalis.

³⁰⁴ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 14 listopada 1995 r. SA/Rz 735/94, www.orzeczenia-nsa.pl.

³⁰⁵ S. Rozmaryn, op. cit.

oczekiwanie na wniosek podmiotu stanowi naruszenie art. 9 kpa³⁰⁶. Naruszenie zasady informowania może się przejawiać nie tylko w nieudzieleniu informacji, ale także w odmowie jej udzielenia, czy też udzieleniu informacji nienależytej, czyli niejasnej, nieprawdziwej, jak również niewyczerpującej, czyli niezawierającej wszystkich okoliczności mających znaczenie dla załatwienia sprawy³⁰⁷.

Przepisy Kodeksu nie stanowią o tym, jakie skutki pociąga za sobą niewypełnienie przez organ obowiązku informowania. Przyjmuje się, że naruszenie przez organ obowiązku informowania, stanowi również naruszenie prawa, będące przesłanką do uchylenia decyzji w postępowaniu odwoławczym³⁰⁸. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, jest to również podstawa do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kpa³⁰⁹. Uznać bowiem należy, że strona nie bierze udziału w postępowaniu bez swojej winy, np. gdy organ nie zawiadamia o wszczęciu postępowania z urzędu, o poszczególnych istotnych czynnościach postępowania wyjaśniającego, czy o wniesieniu odwołania przez inną stronę. Naruszenie obowiązku informowania stanowi również przesłankę do wzruszenia decyzji na drodze postępowania sądowoadministracyjnego, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i c, czy też pkt 3 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹⁰.

3. Zasada *ignorantia iuris nocet* i jej obowiązywanie na gruncie postępowania administracyjnego.

Zasada *ignorantia iuris nocet* oznacza, że nieznajomość prawa szkodzi, czyli zasadniczo dla strony okolicznością usprawiedliwiającą nie może, być fakt, że nie zna ona obowiązujących przepisów³¹¹. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada odnosi się także znajomości prawidłowej wykładni przepisów, choć w tym przypadku mamy do czynienia z sytuacjami, które można uznać za usprawiedliwiające nieznajomość wykładni³¹².

Jak już była mowa na samym wstępie, na gruncie procedury administracyjnej, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że zasada ta jest ograniczana, a niekiedy

³⁰⁶ A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 169.

³⁰⁷ B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2014, s. 74.

³⁰⁸ Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r. III ARN 40/92, Legalis.

³⁰⁹ H. Knysiak-Molczyk, op. cit.

³¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. t.j. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

³¹¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 28.

³¹² Patrz: uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r. W 9/94, OTK 1995/1/20.

wręcz wskazuje się na jej nieobowiązywanie. Na gruncie poczynionych rozważań we wcześniejszych częściach niniejszej pracy, fakt, że zasada ta doznaje daleko idących ograniczeń, nie budzi już raczej żadnych wątpliwości. Jednakże nie można zgodzić się z tym, że w ogóle ona nie obowiązuje. Uprawnienie do uzyskania informacji nie oznacza, że strona ma prawo żądać, by organ prowadził ją „za rękę” przez cały tok postępowania. Organy nie mają bowiem obowiązku wcielać się w rolę prawnika i udzielać porad prawnych³¹³, mają zaś jedynie udzielać informacji odnośnie do sytuacji faktycznej i prawnej strony oraz czuwać nad tym, by podmioty uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody. Jak stwierdził J. Borkowski szkodą jest każdy uszczerbek, materialny lub moralny, utrata możliwości uzyskania oczekiwanego rozstrzygnięcia, zarówno co do jego istoty, jak i czasu, w którym miałoby zapaść, ze względu na wydanie go w późniejszym terminie, a także każde pogorszenie sytuacji faktycznej lub prawnej strony, utrata możliwości jej zmiany na lepsze³¹⁴. W literaturze wskazuje się, że *„osoba znająca prawo ma większą szansę na znalezienie trafnego- również w aspekcie prawnym- sposobu zachowania się. W tym też sensie mówić można o „lepszym” położeniu znającego prawo od „gorszego” położenia nie znającego prawa (...)”*³¹⁵. Nie oznacza to jednak, że organ ma być pełnomocnikiem strony, czy też ją wyręczać. Informowanie o sytuacji faktycznej i prawnej należy raczej interpretować jako powiadomienie o tym, jaki stan faktyczny i prawny, organ ustalił i w jakim strona się znajduje, by ewentualnie mogła odpowiednio do fazy postępowania bronić swoich racji, czy skorzystać z przysługujących jej instytucji procesowych. Przez wskazówki i wyjaśnienia zaś należy rozumieć wykładnię obowiązujących przepisów, czy też wytłumaczenie jak stosowana jest dana instytucja w praktyce przez organy.

Ponadto, dość niebezpieczne byłoby przyjęcie, że zasada *ignorantia iuris nocet* nie obowiązuje, czy że jest przełamywana. Jak zauważa Z. Duniewska: *„Wyeliminowanie tej zasady z porządku prawnego stwarzałoby realną groźbę bagatelizowania prawa, a nawet świadomego odchodzenia od jego nakazów lub zakazów pod osłoną usprawiedliwianej prawnie ich nieznajomości”*³¹⁶. Dlatego też, mając na uwadze wielość regulacji prawnoadministracyjnych oraz specyfikę prawa administracyjnego, opowiedzieć się należy za stanowiskiem, że zasada ta jest jedynie ograniczana.

³¹³ Por. wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 marca 1998 r. I SA/Łd 489/98, Legalis.

³¹⁴ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 5, poz. 100.

³¹⁵ Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 117.

³¹⁶ *Ibidem*, s. 114.

Zakończenie

Mając powyższe na uwadze oraz fakt, że przepisy prawa administracyjnego, zarówno tego materialnego, jak i formalnego³¹⁷, stanowią prawo powszechnie obowiązujące, stwierdzić należy, że zasada informowania ogranicza zasadę *ignorantia iuris nocet*. Nie zwalnia to jednak podmiotów postępowania od znajomości prawa. Jak również od dołożenia staranności w ochronie własnych interesów i od wypełniania obowiązków przewidzianych przepisami prawa. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do zniekształcenia istoty samego prawa i bezsensowności jego powszechnego obowiązywania. Co prawda, przez wzgląd na dość często zmieniające się przepisy i wielość regulacji trudno wymagać, by każdy je znał, tym bardziej by umiał dokonać ich wykładni. Dlatego też kompromisem jest ograniczenie zasady *ignorantia iuris nocet* w postępowaniu administracyjnym i wprowadzenie zasady informowania w art. 9 kpa. Obywatel ma zatem uprawnienie do żądania informacji w postępowaniu administracyjnym (a jej nieudzielenie przez organ stanowi naruszenie prawa) odnośnie do okoliczności faktycznych i prawnych, jak również udzielenia przez organ mu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Rozwiązanie takie podyktowane jest także specyfiką tegoż postępowania oraz brakiem takich instytucji procesowych, jak pomoc prawna z urzędu, a zatem nie można w postępowaniu administracyjnym liczyć na profesjonalną pomoc, nie ponosząc za nią żadnych kosztów. Aczkolwiek nie wolno zapominać, że nie zwalnia to podmiotów uczestniczących od znajomości przepisów chociaż w minimalnym zakresie, ani tym bardziej wszelkiej aktywności procesowej czy dbałości o swoje interesy.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. t.j. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

³¹⁷ Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie zasady wyrażone w Kodeksie mają zastosowanie nie tylko do przepisów proceduralnych, ale także przepisów materialnych. Mówi się wręcz, że stanowią namiastkę ogólnego prawa administracyjnego (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 135.).

3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. t.j. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

1. Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r. W 9/94, OTK 1995/1/20.
2. Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r. III ARN 40/92, Legalis.
3. Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1990 r. I SA 28/89, ONSA 1990 nr 2, poz. 30.
4. Wyrok NSA oz. w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r. SA/Po 3383/93, Legalis.
5. Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 14 listopada 1995 r. SA/Rz 735/94, www.orzeczenia-nsa.pl.
6. Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 marca 1998 r. I SA/Łd 489/98, Legalis.
7. Wyrok NSA z dnia 14 września 2001 r. V SA 545/01, Legalis.
8. Wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r. I OSK 991/05, Legalis.
9. Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r. II GSK 41/10, Legalis.
10. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r. II GSK 1319/11, Legalis.
11. Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r. II GSK 1507/12, Legalis.
12. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 9 lipca 2014 r. III AUa 1166/13, Legalis.
13. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2014 r. IV SA/Gl 591/13, Legalis.
14. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2013 r. II SA/Wr 497/13, Legalis.

Literatura:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
2. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 5, poz. 100.
3. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011.

4. Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.
5. Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
6. Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
7. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
8. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
9. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Rozdział XII

Instytucja współdziałania Prezesa URE z organami administracji Unii Europejskiej w Prawie energetycznym

Kurzawa Angelika³¹⁸

³¹⁸ **Kurzawa Angelika** - Studentka V-tego roku prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie. Obszar zainteresowań stanowi przede wszystkim postępowanie administracyjne oraz prawo energetyczne, a także publiczne prawo gospodarcze. Odbyla praktyki w Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Urzędzie Regulacji Energetyki.

Abstract:

The President of Energy Regulatory Office cooperation with the European Commission, the Agency for the Cooperation of Energy Regulators and other regulatory authorities of the Member States to improve the efficiency of EU law and its uniformity of its application *in genere*, as well as in individual cases. An example of such cooperation is article 4i of the Act of Energy Law.

Under this regulation, the President of the Energy Regulatory Office (hereinafter: the President of ERO) on reasonable petition of the energy company, may exemption that company from some obligations for a limited time, which are inflicted on company by the provisions of the Act of Energy Law, in case of construction of the so-called: „new infrastructure” and infrastructure, which have been or will be made changes that allow a significant increase of capacity of transiting or develop new sources of supply in gas fuels.

However, before taking a decision, the President of ERO immediately upon receipt of such a petition shall give notice of it to the European Commission. Following examination of the petition, the President of ERO shall also notify of his position in case. Moreover, if the infrastructure is located in the territory of more than one Member State of the European Union, the President of ERO in accordance with article 4i the Act of Energy Law, is obliged to square his position with the competent authorities of the Member States, taking into account the opinion of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators. Only then, when the President of Energy Regulatory Office coordinated the positions, may pass a decision resolving the petition of the company.

Wstęp

Krajowe organy regulacyjne z zakresu energetyki cieszą się znaczą niezależnością, która została rozszerzona wraz z wejściem w życie tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego³¹⁹. Nie oznacza to jednak, że organy te mogą działać całkowicie w oderwaniu od struktury administracji krajowej i europejskiej, gdyż założeniem ustawodawcy unijnego było wprowadzenie modelu wspólnego administrowania (*joined up, holistic governance*) oraz

³¹⁹ M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Lublin 2013, s. 98. W skład trzeciego pakietu liberalizującego weszły dwie dyrektywy rynkowe, dwa rozporządzenia przesyłowe oraz rozporządzenie ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

współdziałania organów regulacyjnych³²⁰. Zwrócić bowiem uwagę należy, że jeszcze przed trzecim pakietem liberalizacyjnym, krajowe organy działały w strukturach sieciowych, a mianowicie w ramach Europejskiej Sieci Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu Ziemnego, oraz w Radzie Europejskich Regulatorów Energetyki³²¹.

Współdziałanie Prezesa URE z organami administracji Unii Europejskiej ma służyć osiągnięciu celów polityki energetycznej wewnątrz Unii Europejskiej, w tym budowaniu jednolitego, konkurencyjnego rynku, sprzyjaniu dalszej liberalizacji i rozwojowi konkurencji zarówno na rynku energii elektrycznej, jak i gazu. Ponadto, ma na celu poprawienie efektywności prawa unijnego oraz jednolitości jego stosowania *in genere*, jak również w sprawach indywidualnych³²². Przykładem takiego współdziałania jest art. 4i ustawy - Prawo energetyczne³²³. Przepis ten jest przejawem implementacji dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE³²⁴. Następnie został zmieniony przez implementację następnej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE³²⁵. Dyrektywy te zwane są dyrektywami liberalizującymi sektor gazu ziemnego³²⁶. Przez liberalizację sektora gazu ziemnego należy rozumieć proces prowadzący do powstania wspólnego, konkurencyjnego rynku gazu ziemnego, co wymaga zniesienia barier zarówno technicznych, jak i prawnych³²⁷.

1. Zwolnienie przedsiębiorstwa energetycznego od świadczenia usług

Zgodnie z przepisem art. 4i uPe, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki³²⁸ może w drodze decyzji, na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa, zwolnić go od świadczenia pewnych usług, m.in. przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 uPe, czy też od magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych, który to

³²⁰ *Ibidem*, s. 100-103.

³²¹ *Ibidem*, s. 101.

³²² F. Elżanowski, *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015, s. 166.

³²³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. t.j. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.); dalej: uPe.

³²⁴ (Dz.U. L 176 z 15.7.2003).

³²⁵ (Dz.U. UE L 09.211.94); dalej: dyrektywa 2009/73/WE.

³²⁶ M. Swora [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 392.

³²⁷ A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartość i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 137.

³²⁸ Dalej: Prezes URE.

obowiązek nakłada na przedsiębiorstwo art. 4c uPe. Aczkolwiek taki wniosek może być złożony, jeżeli świadczenie usług, od których ma być zwolnione przedsiębiorstwo, będzie odbywać się z wykorzystaniem gazociągu międzysystemowego, instalacji magazynowej lub instalacji skroplonego gazu ziemnego, których budowa nie została ukończona do dnia 4 sierpnia 2003 r. lub została rozpoczęta po tym dniu, a zatem z wykorzystaniem tzw. nowej infrastruktury. Jak również w odniesieniu do infrastruktury, która została wybudowana po tej dacie, ale zostały lub dopiero zostaną w niej dokonane zmiany umożliwiające znaczny wzrost zdolności przesyłowej lub rozwój nowych źródeł zaopatrzenia w paliwa gazowe³²⁹.

Jak wskazuje się w literaturze *ratio legis* zwolnienia infrastruktury z pewnych obowiązków tkwi w woli zachęcania do inwestycji w gazociągi międzysystemowe, instalacje LNG (skroplonego gazu ziemnego) oraz magazyny gazu ziemnego³³⁰. Dla przedsiębiorstwa takie czasowe zwolnienie jest istotne, gdyż ogranicza ryzyko związane z wysokimi kosztami inwestycji w infrastrukturę³³¹. Aczkolwiek ta stymulacja inwestycji w infrastrukturę gazową może doprowadzić do zaburzenia konkurencji na rynku³³². Dlatego też by w ogóle mówić o zwolnieniu muszą być spełnione warunki określone w art. 4i ust. 2 uPe. Pierwszym z nich, jest właśnie to, że infrastruktura ma wpływ na zwiększenie konkurencji w zakresie dostarczania paliw gazowych oraz bezpieczeństwa ich dostarczania. Kolejne warunki to okoliczność, że bez udzielenia zwolnienia budowa infrastruktury nie byłaby podjęta ze względu na ryzyko z tym związane, jak również, że nowa infrastruktura jest lub będzie własnością podmiotu niezależnego, przynajmniej pod względem formy prawnej od operatora systemu gazowego, w którym to systemie nowa infrastruktura została lub zostanie zbudowana. Co więcej, zwolnienie z obowiązków nie może spowodować pogorszenia warunków konkurencji i efektywności funkcjonowania rynku paliw gazowych w Unii Europejskiej lub systemu gazowego, w którym nowa infrastruktura została lub zostanie zbudowana, zaś na użytkowników nowej infrastruktury powinny być nałożone opłaty za korzystanie z tej infrastruktury.

2. Procedura uzgadniania stanowisk w sprawie zwolnienia przedsiębiorstwa od świadczenia usług

³²⁹ Art. 4i ust. 1 i 3 uPe.

³³⁰ M. Swora [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), op. cit., s. 392.

³³¹ *Ibidem*.

³³² *Ibidem*.

O zwolnieniu przedsiębiorstwa z obowiązków, rozstrzyga Prezes URE w drodze decyzji, która jest decyzją uznaniową³³³. Bowiem warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorstwo, wskazują jedynie jakimi kryteriami powinien kierować się Prezes URE, przy wydawaniu decyzji³³⁴. Przy czym, są one nieostre, sformułowane dość ogólnie i pozostawiające Prezesowi URE spore luzy interpretacyjne³³⁵. Co więcej, przepis art. 4i ust.1 uPe *expressis verbis* stanowi, że Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo, a zatem nie ma takiego obowiązku, nawet jeżeli przedsiębiorstwo spełnia warunki, do udzielenia takiego zwolnienia. Ta uznaniowość Prezesa URE jest jednak ograniczana przez proces współdziałania z Komisją Europejską³³⁶, a także od 11 września 2013 r. w przypadku infrastruktury o charakterze transgranicznym z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich oraz Agencją do spraw Współpracy Organów Regulacji Energetyki³³⁷.

Bowiem po otrzymaniu wniosku o zwolnienie przedsiębiorstwa od świadczenia usług, a przed podjęciem decyzji Prezes URE, niezwłocznie przekazuje taki wniosek Komisji. Po jego rozpatrzeniu powiadamia również o zajętych przez siebie stanowisku wraz z informacją o powodach zwolnienia z obowiązków wraz z uzasadnieniem, łącznie z danymi finansowymi uzasadniającymi to zwolnienie oraz analizy wpływu zwolnienia z obowiązków na konkurencyjność i sprawne funkcjonowanie rynku paliw gazowych, jak również przekazuje informacje o okresie, na jaki ma być udzielone zwolnienia, wielkości udziału zdolności infrastruktury objętej zwolnieniem, w odniesieniu do całkowitej zdolności tej infrastruktury oraz wpływu na dywersyfikację dostaw gazu. W przypadku zaś zajęcia negatywnego stanowiska, powiadamia o powodach uzasadniających odmowę udzielenia zwolnienia. Ponadto, Komisja musi zostać poinformowana o przebiegu i wyników uzgodnień z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej. Bowiem, jeżeli infrastruktura znajduje się na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Prezes URE zgodnie z art. 4i ust. 5 uPe jest zobligowany do uzgodnienia swojego stanowiska z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich, biorąc pod uwagę opinię przedłożoną przez Agencję. Oczywistym wydaje się bowiem, że

³³³ K. Ziemiński, *Zakres uznaniowości rozstrzygnięć Prezesa URE* [w:] M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński (red.), *Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji*, Warszawa 2008, s. 26.

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *ibidem*.

³³⁶ Dalej: Komisja.

³³⁷ Dalej: Agencja.

rozstrzygnięcia odnośnie tej samej infrastruktury o charakterze transgranicznym „(...) nie mogą różnić się w zależności od kraju, w którym decyzja jest podejmowana”³³⁸.

W wskazuje się w literaturze, że przez organy zainteresowanych państw członkowskich należy rozumieć właściwych regulatorów rynku i ustala się ich w danej sprawie na podstawie prawa obcego, właściwego dla danego państwa członkowskiego³³⁹. Agencja do spraw Współpracy Organów Regulacji Energetyki zaś to stosunkowo nowa unijna agencja, która została powołana na mocy rozporządzenia wchodzącego w skład trzeciego pakietu liberalizującego³⁴⁰ i która rozpoczęła swoją działalność w marcu 2011 r.³⁴¹. Trzeci pakiet liberalizacyjny, jak już była mowa wzmocnił sieciową strukturę współpracy między organami krajowymi a europejskimi, właśnie m. in. przez powołanie Agencji, która zastąpiła Europejską Sieć Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu Ziemnego³⁴². Zgodnie z pkt 5 preambuły ww. rozporządzenia Agencja ma „(...) wypełnić lukę regulacyjną na poziomie wspólnotowym oraz przyczynić się do sprawnego funkcjonowania rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego. Agencja powinna również umożliwić krajowym organom regulacyjnym umacnianie współpracy na poziomie wspólnotowym i udział w wykonywaniu funkcji o wymiarze wspólnotowym na wspólnych podstawach”. Dlatego też, zgodnie z art. 4i ust. 5a uPe, w sytuacji, gdy Prezes URE nie uzgodni stanowiska z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez te organy, Prezes URE przekazuje tenże wniosek Agencji. Jednakże termin na zajęcie wspólnego stanowiska przez Prezesa URE z organami może być przedłużony o 3 miesiące, jeżeli Agencja wyrazi na to zgodę (art. 4i ust. 5b uPe). Agencja ma dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku od ostatniego z organów regulacyjnych, na przedstawienie opinii doradczej³⁴³. Co więcej, Prezes URE może przekazać od razu wniosek Agencji, jeżeli uzgodni z właściwymi organami, że wniosek ma zostać przekazany Agencji w celu jego rozpatrzenia³⁴⁴.

³³⁸ F. Elżanowski, op. cit., s. 167-168.

³³⁹ M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 66.

³⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. U. UE L 09.211.1).

³⁴¹ <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/wspolpraca-miedzynarod/komisja-europejska-i-a/4943,Agencja-ds-Wspolpracy-Organow-Regulacji-Energetyki-AGENCJA.html>

³⁴² M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), op. cit., s. 101.

³⁴³ Art. 36 ust. 4 akapit 1 dyrektywy 2009/73/WE.

³⁴⁴ Art. 4i ust. 5a *in fine* uPe.

Dopiero po uzgodnieniu stanowisk z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich, Agencją, a następnie z Komisją, Prezes URE może wydać decyzję rozstrzygającą wniosek przedsiębiorstwa³⁴⁵. Zgodnie z dyrektywą 2009/73/WE Komisja ma dwa miesiące od otrzymania powiadomienia na podjęcie decyzji³⁴⁶. Aczkolwiek, termin ten może zostać przedłużony o kolejne dwa miesiące, jeżeli Komisja zwróci się do Prezesa URE o dalsze informacje albo też może zostać przedłużony za wspólną zgodą, wyrażoną przez Komisję i Prezesa URE³⁴⁷. Jednakże proces ten może się jeszcze wydłużyć, jeżeli Komisja zgłosi poprawki do stanowiska, odnośnie np. co do czasu zwolnienia lub jego zakresu³⁴⁸, albo też wniesie o zmianę stanowiska. Powoduje to, że Prezes URE jest zobligowany w terminie 28 dni zająć stanowisko odnośnie do poprawek lub zmiany, o czym stanowi art. 4i ust. 7 uPe. Oznacza to, że do czasu ostatecznego uzgodnienia stanowisk, Prezes URE musi prowadzić konsultację z Komisją³⁴⁹. Stanowisko Komisji w sprawie jest dla Prezesa URE wiążące, o czym świadczy przepis art. 4i ust. 8 uPe, który stanowi, że uzgodnione stanowisko stanowi podstawę do wydania decyzji³⁵⁰.

Zauważyć należy, co podkreśla się w doktrynie, że decyzja Prezesa URE dotyczy tylko konkretnej infrastruktury, a zatem wydawana jest dla każdej infrastruktury oddzielnie³⁵¹. Dlatego też, w sytuacji gdyby przedsiębiorstwo wnioskowało o zwolnienie ze świadczenia usług odnośnie kilku infrastruktur, Prezes URE, co do każdej z nich musi wydać odrębną decyzję. Co za tym idzie, każda z nich wymaga odrębnego uzgodnienia stanowiska z Komisją, a gdy ma charakter transgraniczny także z właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich oraz Agencją.

Jak słusznie wskazuje się w literaturze, odpowiednie zastosowanie ma tu art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego^{352,353}. Przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy wydanie decyzji uzależnione jest od stanowiska innego organu, to taką decyzję można wydać dopiero po zajęciu stanowiska przez ten organ. Przez zajęcie stanowiska w tym przypadku rozumie się wyrażenie opinii, zgody lub w inną formę, co *expressis verbis* wynika z przepisu art. 106 § 1

³⁴⁵ Zgodnie z art. 4i ust. 10 uPe, decyzję wraz z uzasadnieniem, Prezes URE niezwłocznie ogłasza w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki.

³⁴⁶ Art. 36 ust. 9 akapit 1 dyrektywy 2009/73/WE.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ M. Czarnecka, T. Ogłódek, op. cit., s. 60-66.

³⁴⁹ *Ibidem*, s. 61.

³⁵⁰ M. Swora [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), op. cit., s. 399-401.

³⁵¹ M. Czarnecka, T. Ogłódek, op.cit., s. 66.

³⁵² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. t.j. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.); dalej: kpa.

³⁵³ M. Swora [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), op. cit.

kpa. Przyjęcie, że przepis ten ma zastosowanie w postępowaniu o zwolnienie od świadczenia usług przedsiębiorstwa energetycznego, prowadzić musi do wniosku, że na Prezesie URE ciąży powinność zawiadomienia strony o tym, że zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska. Jednakże, jak słusznie zwraca się uwagę nie oznacza to obowiązku informowania o zajęciu przez Prezesa URE stanowiska, ani o treści informacji, która została skierowana do Komisji³⁵⁴. Przyjąć zatem należy, że zgodnie z art. 106 § 2 kpa, na Prezesie URE ciąży jedynie obowiązek zawiadomienia o samym fakcie wystąpienia do Komisji lub też do właściwych organów państw członkowskich, czy też do Agencji w sprawie zajęcia stanowiska. Ma to zresztą dalej idące skutki, gdyż Prezes URE nie jest w stanie rozpatrzyć wniosku i rozstrzygnąć sprawę w terminach przewidzianych dla załatwiania spraw z art. 35 kpa. Dlatego też, zawiadomienie o wystąpieniu do odpowiednich organów w sprawie zajęcia stanowiska jest dość istotne, z uwagi na to, by nie spotkać się z zarzutem przewlekłego prowadzenia postępowania, czy niezałatwieniem sprawy w terminie. Słusznie jednak podkreśla się w literaturze, że stosowanie całego przepisu art. 106 kpa może stwarzać problemy, dlatego zastosowanie ma jedynie przepis paragrafu pierwszego i drugiego³⁵⁵. Należy się z tym poglądem zgodzić, bowiem w przypadku współdziałania Prezesa URE z Komisją, właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich, czy też Agencją, nie znajduje zastosowania termin na zajęcie przez te organy stanowiska, możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez te organy, tym bardziej zajęcia przez te organy stanowiska w formie postanowienia. Mieć bowiem na uwadze należy, że organy te nie są związane przepisami prawa polskiego, dlatego też, słusznym wydaje się jedynie odpowiednie zastosowanie art. 106 § 1 i 2 kpa³⁵⁶.

Zakończenie

Jak wskazuje się w literaturze, nadrzędnym celem współdziałania organów w sprawach zakresu energetyki na szczeblu europejskim i krajowym jest „(...) *budowanie sprawnie działających rynków regionalnych z perspektywą utworzenia w przyszłości wspólnego rynku energii w UE*”³⁵⁷. Dlatego też, odnośnie tak istotnej kwestii, jak zwolnienie przedsiębiorstwa energetycznego od świadczenia pewnych usług związanych z budową nowej infrastruktury albo też modernizacją już istniejącej, Prezes URE przed wydaniem

³⁵⁴ M. Czarnecka, T. Ogłódek, op. cit., s. 66.

³⁵⁵ F. Elżanowski, op. cit., s. 166.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), op. cit., s. 104.

rozstrzygnięcia musi uzgodnić stanowisko z Komisją Europejską, a w przypadku infrastruktury o charakterze transgranicznym także z innymi państwami członkowskimi oraz Agencją. Instytucja zwolnienia jest nie tylko istotna z punktu widzenia samego przedsiębiorstwa ubiegającego się o zwolnienie, ze względu na ograniczenie ryzyka inwestycyjnego związanego z poniesionymi nakładami na infrastrukturę, ale także jest istotna dla państwa, które nie może doprowadzić do zaburzenia konkurencji na rynku krajowym. Jak również stanowi ważną sprawę dla Unii Europejskiej, z punktu widzenia budowania wspólnego, konkurencyjnego rynku oraz efektywności i jednolitości stosowania prawa unijnego. Szczególnego znaczenia nabiera również współpraca między poszczególnymi organami państw członkowskich odnośnie infrastruktury o charakterze transgranicznym, bowiem nie można dopuścić do sytuacji, że przedsiębiorstwo energetyczne zostanie zwolnione od świadczenia pewnych usług z związku z budową czy modernizacją infrastruktury, a w innym odnośnie tej samej infrastruktury takiego zwolnienia nie otrzyma. To byłoby sprzeczne z ideą wspólnego rynku w ramach Unii Europejskiej i jednolitości stosowania prawa unijnego. Dlatego też, kolejne przepisy wydawane przez Unię Europejską, zmierzają do pogłębienia współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i samą Unią Europejską, czego dobrym przykładem jest właśnie trzeci pakiet liberalizujący, oraz wprowadzona w art. 4i uPe, instytucja współdziałania Prezesa URE z Komisją Europejską, właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich oraz Agencją ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. UE L 09.211.1).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. UE L 09.211.94).

4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. t.j. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. t.j. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.).

Literatura:

1. Czarnecka M., Ogłódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Elżanowski F., *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.
3. Muras Z., M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
4. Rudnicki M., Sobieraj K. (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Lublin 2013.
5. Swora M., Szewczyk M., Ziemiński K. (red.), *Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji*, Warszawa 2008.
6. Szafrński A., *Prawo energetyczne. Wartość i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
7. <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/wspolpraca-miedzynarod/komisja-europejska-i-a/4943,Agencja-ds-Wspolpracy-Organow-Regulacji-Energetyki-AGENCJA.html>.

Rozdział XIII

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

mgr Łazuk Sylwia³⁵⁸

Abstract

Act from day 24 of April 2003 about activity of the public benefit and about voluntary services, gathered in one place as well as systematized regulations concerning the cooperation

³⁵⁸ mgr Łazuk Sylwia - doktorantka z Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Prezes Koła Naukowego Prawa Pracy, Prezes Koła Naukowego Prawa Ochrony Środowiska, Redaktor Naczelna "Biuletynu Wydziału Prawa", członek sekcji prawa administracyjnego w Studenckiej Poradni Prawnej działającej przy Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, aplikantka radcowska przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Białymstoku.

of the public administration with non-governmental organizations. The legislator clarified the rules and forms of cooperation between local organizations and non-governmental organizations. The text contains the analysis and the evaluation of existing regulations.

1. Uwagi ogólne

Zmiany ustrojowe, które zaistniały w Polsce w latach 90. XX w., przyczyniły się do powstania nowych możliwości współpracy sektora publicznego i organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych³⁵⁹. Organizacje te pełnią rolę wspomagającą względem administracji. Jak określa się w doktrynie, współpraca między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi powinna polegać na wzajemnym uzupełnianiu się tych podmiotów, które służy skutecznemu wykonywaniu zadań publicznych³⁶⁰.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie weszła w życie dnia 24 kwietnia 2003 r.³⁶¹. Spowodowało to stworzenie płaszczyzny partnerskich kontraktów między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi oraz podniesienie wagi współpracy między wspomnianymi podmiotami. Artykuł 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami z nimi zrównanymi, prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Przedmiotowa działalność powinna odpowiadać zadaniom administracji publicznej i pokrywać się z terytorialnym zakresem ich działania.

Wprowadzona przez ustawę obligatoryjność współpracy administracji publicznej, w tym także jednostek samorządu terytorialnego, niewątpliwie polepszyła sytuację organizacji. W doktrynie uważa się, że ustawa wymusiła na organach samorządowych otwarcie na trzeci sektor, co organizacje starają się skrupulatnie egzekwować³⁶². Przed wprowadzeniem ustawy organizacje działające lokalnie były marginalizowane przez administrację państwową. Wprowadzona regulacja przedmiotowa stała się nie tylko środkiem nacisku organizacji na

³⁵⁹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 12.

³⁶⁰ J. Radwanowicz - Wanczewska, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi a przeciwdziałanie korupcji*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, M. Stec, K. Bandarzewski (red.), Warszawa 2009, s. 258.

³⁶¹ T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.

³⁶² A. Duk - Majewska, *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009, s. 360.

samorządy, ale uświadomiła władzy - zwłaszcza na poziomie gmin i powiatów, istnienie organizacji jako jej potencjalnego partnera³⁶³. W odczuciu urzędników istnieje pewien obszar problematyki i działalności, który jest uznawany za specjalizację trzeciego sektora. Ponadto, pracownicy administracji uważają, że bez organizacji pewne zadania byłyby trudne lub nawet niemożliwe do zrealizowania. Bez wątpienia jest to oznaka silniejszej pozycji organizacji pozarządowych, którą organizacje wypracowały sobie przez lata³⁶⁴. Obawy urzędników przed organizacjami jako konkurencją, zabierającą pracę urzędnikom nie jest już tak dużym problemem jak na początku obowiązywania ustawy o działalności użytku publicznego i o wolontariacie. Udało się tę niechęć do pewnego stopnia przezwyciężyć. Niemniej jednak, istnieje ona w niewielkim stopniu i wciąż przejawia się w postaci bardzo niewielkiej liczby powierzonych zadań organizacjom pozarządowym, co przez większość przedstawicieli nauki uważane jest za błąd.

Na potrzeby niniejszego opracowania skupię się przede wszystkim na zasadach współpracy, a także ich formach oraz ocenie obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie.

2. Zasady współpracy

Ustawodawca przewidział w art. 5 ust. 2 ustawy o działalności użytku publicznego i o wolontariacie, że współpraca między wymienionymi podmiotami musi być realizowana w oparciu o pięć podstawowych zasad, tj. pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W myśl zasady pomocniczości, organy administracji publicznej uznają prawo zorganizowanych wspólnot obywateli do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów i w tym zakresie współpracują z organizacjami pozarządowymi oraz wspierają ich działalność³⁶⁵. Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot działania administracji publicznej, a także wypracowują wspólnie sposoby wykonywania zadań publicznych przez właściwe organy administracji publicznej oraz biorą udział w wykonywaniu tychże zadań. W literaturze podkreśla się, że mimo że mowa jest o partnerstwie, to większy nacisk jest położony na rolę

³⁶³ Ibidem.

³⁶⁴ M. Niewiadomska - Guentzel, *Ogólny obraz współpracy międzysektorowej*, [w:] *U progu zmian, pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, G. Makowski (red.), Warszawa 2008, s. 67.

³⁶⁵ A. Barczewska - Dziobek, *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, "Roczniki Nauk Prawnych", Tom XIV, Zeszyt 3/2004, s. 56.

administracji publicznej, której działania powinny w sposób szczególny przyczynić się do realizacji tych zadań³⁶⁶. Zasada efektywności wyznacza kierunek działania organu administracji publicznej podczas zlecania zadań publicznych do wykonywania przez organizację pozarządową³⁶⁷. Dodatkowo, organ powinien dokonywać wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji z zachowaniem wymogów przepisów ustawy o finansach publicznych. Z kolei zasada jawności odnosi się do wymogu udostępniania przez organy administracji publicznej informacji o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, gdzie możliwa jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, jak również upowszechnianie informacji o kosztach wykonywanych przez administrację zadań tak, aby możliwa była ocena i porównywanie ponoszonych nakładów finansowych³⁶⁸. Warto dodać, że w opisie zadań mówi się, że to organy administracji publicznej "udostępniają informacje", "dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków", "respektują odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli", "współpracują", "wspierają". Wyraźnie nadmieniono, kto jest beneficjentem tych zasad, co ostatecznie ma sprzyjać dobru wspólnemu. W literaturze wskazuje się, że rolę organizacji pozarządowych można raczej uznać za "służebną"³⁶⁹.

Powyższe zasady są rozumiane przez przedstawicieli administracji publicznej i organizacji pozarządowych na ogół z intencją ustawodawcy przedstawioną w uzasadnieniu do ustawy. Przedstawiciele obu stron współpracy potrafią podać ich definicje, a także wskazać praktyczne przykłady ich wykorzystania. Jednakże, w wypowiedziach przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć pewien dystans. Chociaż istotą tych zasad jest wyraźne wskazanie na administrację jako stronę, która powinna się im podporządkować i dbać o ich wdrażanie, to przedstawiciele administracji mają skłonność do uciekania od tej odpowiedzialności i przerzucania obowiązków wynikających z tych zasad przede wszystkim na tzw. trzeci sektor³⁷⁰.

A. Duk - Majewska podaje, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o

³⁶⁶ A. Duk - Majewska, *Zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, K. Miaskowska - Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), Lublin - Stalowa Wola 2008, s. 172.

³⁶⁷ A. Barczewska - Dziobek, *Współpraca administracji publicznej...*, op. cit., s. 56.

³⁶⁸ A. Barczewska - Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 23.

³⁶⁹ *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* sporządzony przez Instytut Spraw Publicznych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 51.

³⁷⁰ A. Duk - Majewska, *Współpraca samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 361.

wolontariacie może budzić rozczarowanie, bo wprowadzenie do ustawy wspomnianych zasad nie gwarantuje rzeczywistych zmian w praktyce ich respektowania³⁷¹. Ponadto, wbrew niektórym poglądom prezentowanym w doktrynie wydaje się być zasadnym wyrażne sformułowanie zasad tej współpracy, gdyż w okresie sprzed jej wejścia w życie ustawy, pozostawały one jedynie w sferze domniemania i były niejednoznacznie pojmowane, zwłaszcza przez członków samorządu. Uważam, że na pozytywną ocenę zasługuje wymienienie w treści ustawy jej zasad, gdyż w ten sposób wola ustawodawcy wyrażona jest w sposób klarowny i przynajmniej po części może budzić mniejsze wątpliwości interpretacyjne.

3. Formy współpracy

Formy współpracy, czyli zlecenie do wykonania jednego lub kilku zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych, tworzenie wspólnych zespołów roboczych inicjatywnych bądź doradczych w sprawach związanych z realizacją zadań publicznych - wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie stanowią zamkniętego katalogu. Współpraca dozwolona jest także w innych formach. Warto zauważyć, że ustawodawca nie nakłada na organy administracji publicznej obowiązku współpracy we wszystkich wskazanych formach, pozostawiając w tym zakresie organom możliwość wyboru³⁷². Z kolei organizacje pozarządowe mogą być nie tylko wykonawcami zadań, ale również inicjatorami i uczestnikami projektowania regulacji prawa miejscowego, czy lokalnych programów polityki społecznej. Niektóre organizacje posiadają bazy danych i informacje bez których samorządom, trudno jest zdiagnozować potrzeby społeczne, ocenić kapitał społeczny wspólnot lokalnych i ich zasoby. Niestety, przepisy ustawy w zakresie omawianych form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi są bardzo ogólne, co szczególnie może zniechęcać organy administracji publicznej do podjęcia współpracy³⁷³.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi może przyjąć formę współpracy finansowej i pozafinansowej. Pierwsza z nich polega na zlecaniu zadań publicznych i jest najbardziej sformalizowaną i intensywną formą współpracy, ponieważ

³⁷¹ Ibidem.

³⁷² A. Duk - Majewska, *Współpraca samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 362.

³⁷³ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 36.

wiąże się z przeznaczeniem środków publicznych, stanowi więc formę polegającą odpowiednim regulacjom prawnym. H. Izdebski podaje, że ustawa spowodowała, że organizacje jeżeli chcą uzyskiwać środki publiczne muszą spełnić wymogi formalne, co sprawia, że ich działalność jest w coraz większym stopniu planowana, a zatem traci w pewnej mierze na elastyczności. Wspomniana regulacja stworzyła z całą pewnością uczciwą konkurencję oraz większą transparentność współpracy co gwarantuje, że każda organizacja może ubiegać się o środki finansowe³⁷⁴.

Z kolei formy współpracy pozafinansowej, do których zalicza się wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, mają charakter fakultatywny i są zależne od dobrej woli każdej ze stron. O wyborze form współpracy decydują wspólnie partnerzy, a zatem nie ma możliwości zmuszenia jednej ze stron do współpracy w określonej formie bez zgody tej strony. W doktrynie ocenia się pozytywnie taki stan rzeczy podkreślając, że każdy powinien mieć swobodny wybór w zakresie doboru partnera do współpracy³⁷⁵.

M. Niewiadomska - Guentzel zaznacza, że przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego wydaje się, że możliwość pozyskiwania środków pieniężnych w trybie zlecania zadań publicznych jest dla trzeciego sektora najważniejszym aspektem współpracy z samorządem³⁷⁶. Jest to sprawa kontrowersyjna, gdyż samorząd zarzuca organizacjom pozarządowym, że wzajemna współpraca została zredukowana jedynie do ubiegania się o środki finansowe, a wysokość kwot determinuje, czy samorząd zostanie oceniony pozytywnie czy negatywnie. W związku z tym urzędnicy nie kryją swojego rozczarowania faktem, iż organizacje pozarządowe nie wykorzystują w wystarczającym stopniu innych pozafinansowych form współpracy przewidzianych w ustawie³⁷⁷.

Przy okazji form współpracy warto także wspomnieć o rocznych planach współpracy, które były tworzone już w latach dziewięćdziesiątych, ale funkcjonowały w niewielkiej liczbie samorządów. Zmieniło się to wraz z regulacją zawartą w art. 5 ust 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która nałożyła na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, kościelnymi osobami prawnymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego prowadzącymi działalność gospodarczą. Miało się to

³⁷⁴ Ibidem, s. 37.

³⁷⁵ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, "Państwo i Prawo" 2010, z. 2, s. 11 i n.

³⁷⁶ M. Niewiadomska - Guentzel, *Ogólny obraz współpracy...*, op. cit., s. 65 - 66.

³⁷⁷ M. Niewiadomska - Guentzel, *Ogólny obraz współpracy...*, op. cit., s. 66.

przyczynić do usystematyzowania relacji między sektorem pozarządowym a samorządem terytorialnym.

W treści programu należy wskazać omówienie form współpracy wraz z dokładnym opisem technicznym sposobów ich realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem informacji o finansowaniu programu, powołaniu komisji lub zespołu oceniającego oferty na realizację zadania publicznego³⁷⁸. A. Sobczak wskazuje, że dodatkowo powinien zostać określony także sposób oceny realizacji programu oraz tryb informowania mieszkańców o działaniach wykonywanych wspólnie przez samorząd i organizacje pozarządowe³⁷⁹. Program współpracy powinien dotyczyć nie tylko zlecania zadań, ale również różnorodnych form współpracy. Istotne jest także, aby dokument był przygotowany we współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na terenie danego samorządu³⁸⁰. Warto dodać, że zgodnie z założeniami ustawodawcy, instytucja rocznych planów współpracy przyczyniła się do większej intensyfikacji współpracy międzynarodowej.

Podsumowanie

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zapewnia współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Prawodawca określił w ustawie zasady i formy współpracy samorządu z organizacjami tzw. trzeciego sektora. Mimo, iż wprowadzenie ustawy wiązało się z wieloma obawami, szczególnie ze strony samorządowców, to po ponad 10 latach funkcjonowania ustawy należy ocenić ją pozytywnie. Bez wątpienia współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi przyczyniła się do rozwoju administracji. O sukcesie regulacji można także mówić z punktu widzenia organizacji pozarządowych - ich liczba z roku na rok stale rośnie.

Podsumowując, ustawa o działalności pożytku publicznego spełnia podstawowe cele ustawodawcy, tj. umożliwia i wpiera współpracę administracji z trzecim sektorem. Wydaje się, że w ciągu najbliższych lat ta współpraca będzie nadal zacieśniana, a organizacje pozarządowe będą mogły współpracować z administracją przy większej liczbie zadań.

³⁷⁸ Z. Wejcman, *Roczne i wieloletnie programy współpracy - metodologia ich tworzenia i implementacji*, [w:] *Nowy model świadczenia usług publicznych - współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki. Jubileusz dziesięcioleci WSAP, Międzynarodowa Konferencja w Łodzi, 20 maja 2005 r.*, T. Mordel (red.), "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi", Łódź 2005, s. 36.

³⁷⁹ A. Sobczak, *Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2008, s. 670 - 671.

³⁸⁰ Ibidem, s. 671.

Bibliografia

Akty normatywne

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm)

Literatura

Barczewska - Dziobek A., *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2012,

Barczewska - Dziobek A., *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, "Roczniki Nauk Prawnych", Tom XIV, Zeszyt 3/2004,

Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005,

Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, "Państwo i Prawo" 2010, z. 2,

Duk - Majewska A., *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Sługocki J. (red.), Bydgoszcz 2009,

- Duk - Majewska A., *Zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Miaskowska - Daszkiewicz K., Pal R.M. (red.), Lublin - Stalowa Wola 2008,
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2010,
- Niewiadomska - Guentzel M., *Ogólny obraz współpracy międzysektorowej*, [w:] *U progu zmian, pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Makowski G. (red.), Warszawa 2008,
- Radwanowicz - Wanczewska J., *Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi a przeciwdziałanie korupcji*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, Stec M., Bandarzewski K. (red.), Warszawa 2009,
- Sobczak A., *Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Parchomiuk J., Uljasz B., Kruk E. (red.), Warszawa 2008,
- Wejcman Z., *Roczne i wieloletnie programy współpracy - metodologia ich tworzenia i implementacji*, [w:] *Nowy model świadczenia usług publicznych - współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem: wyzwania, przeszkody, dobre praktyki. Jubileusz dziesięcioleci WSAP, Międzynarodowa Konferencja w Łodzi, 20 maja 2005 r.*, Mordel T. (red.), "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Łodzi", Łódź 2005.

Rozdział XIV

Obywatel jako strona postępowania karnego w polskiej przestrzeni prawnej

Rębisz Adam³⁸¹

Abstract

The aim of this article is to describe the principles of Polish citizen's role as a participant of criminal proceedings before the Polish court. Primarily I will briefly introduce the basic rights and duties which were vested to the citizen who participates in the criminal proceedings, which in Poland are regulated primarily by the Act of 6th of June 1997. - The Code of Criminal Procedure. In addition, I will discuss the different roles in which a citizen may occur in criminal proceedings, as a victim, prosecutor or the accused. At the end of this speech I will discuss briefly the changes that have affected citizens in connection with the amendment of the Polish Code of Criminal Procedure dated on 1th of July 2015.

Wstęp

Celem tego opracowania jest analiza pozycji obywatela, będącego stroną w postępowaniu karnym na gruncie polskiego ustawodawstwa oraz praktyki sądowniczej.

³⁸¹ **Rębisz Adam** – student na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

Zostanie w nim również ukazana zmiana, jaka dokonała się w podstawowym akcie prawnym, który reguluje ową sytuację, czyli w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego³⁸².

Każdy polski obywatel ma możliwość ochrony swoich praw przed sądem. Jest to jedno z podstawowych uprawnień jakie przysługują każdemu w demokratycznym państwie prawa. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której to nasze dobra – zdrowie, cześć, wolność, majątek – zostały naruszone, jak również gdy to my stajemy przed sądem w roli oskarżonego lub obwinionego (gdy popełniamy wykroczenie). Warto też wiedzieć jak należy się zachować, gdy przyjdzie nam zeznawać w charakterze świadka w postępowaniu karnym.

Dla większej przejrzystości podawanych informacji niniejsze opracowanie skupi się na wyszczególnieniu poszczególnych praw i obowiązków obywatela z uwzględnieniem poszczególnych ról, jakie może on zajmować w trakcie postępowania karnego oraz jego stosunku do omawianych treści.

1. Prawa obywatela w postępowaniu karnym

Podstawowym aktem normatywnym regulującym prawa i obowiązki jednostki w postępowaniu karnym jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Analizując treść artykułów powyższej ustawy można wyróżnić 11 podstawowych praw, jakie przysługują obywatelowi uczestniczącemu w tego rodzaju postępowaniu. Dotyczą one nie tylko osoby oskarżonego, względnie obwinionego, lecz również innych uczestników. Nie da się jednak nie zauważyć, że ustawodawca poświęcił większość poniższych praw właśnie osobie oskarżonej.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że prawa obywatela będącego oskarżonym w postępowaniu karnym nie powinny przysłaniać naczelnego celu tegoż postępowania, jakim jest sprawna i rzeczowa realizacja prawa karnego materialnego.³⁸³

1.1. Prawo do sądu

Jak już zostało zaznaczone wyżej – prawo do ochrony swoich dóbr na drodze sądowej należy do podstawowych wyznaczników demokratycznego państwa prawa i z oczywistych powodów dotyczy w głównej mierze obywatela będącego w postępowaniu stroną oskarżaną.

³⁸² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 - *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).

³⁸³ T. Grzegorzczak, J. Tylman , *Polskie postępowanie karne*, str. 55.

Zgodnie z tym prawem, dopóki nasza wina nie została udowodniona i potwierdzona przez sąd jesteśmy uznawani za osoby niewinne. Jest to w sposób oczywisty związane z jedną podstawowych zasad w polskim prawie karnym – domniemanie niewinności³⁸⁴.

W określonych przez ustawę przypadkach – opisanych chociażby w kodeksie wykroczeń – postępowanie przed sądem powszechnym może być dla nas sposobem na przedstawienie swoich racji, gdy nie zgadzamy się na wystawiony nam przez Policję lub inny określony organ mandat lub grzywnę. Jest to zatem sytuacja, gdy to my sami dążymy do wszczęcia postępowania zwykłego przed sądem.

Jednakże w większości przypadków sąd nadal pozostaje dla nas etapem koniecznym do oczyszczenia się ze stawianych nam zarzutów.³⁸⁵

1.2. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oznacza, że organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, np. Policja, prokuratura, powinien wykonać wszystkie niezbędne czynności najszybciej, jak to jest możliwe, uwzględniając charakter sprawy, dowody oraz inne okoliczności, które ewentualnie mogłyby owe postępowanie przedłużyć.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ocena, czy doszło do nieuzasadnionej zwłoki ze strony organu nie jest jednoznaczna. Sprawa o wykroczenie przeciwko prawu o ruchu drogowym nie będzie bowiem trwała tyle samo co sprawa o kradzież. A nawet w przypadku dwóch „gatunkowo” tożsamyh czynów zabronionych każda będzie traktowana indywidualnie, biorąc pod uwagę jej okoliczności, stopień szkodliwości czy chociażby liczbę osób biorących udział w zdarzeniu.

Kryteriami oceny co do ewentualnej przewlekłości postępowania będą m.in. terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd lub inny organ; charakter sprawy oraz stopień jej zawikłaności, a także zachowanie stron postępowania na każdym jego etapie.³⁸⁶

Dnia 17 czerwca 2004 r. uchwalono ustawę umożliwiającą wniesienie skargi „na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”, która stanowi bezpośrednią realizację gwarancji z art. 77 Konstytucji. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność RP³⁸⁷ za niezgodne z prawem

³⁸⁴ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1998, s. 238-239 ; zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 - *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).

³⁸⁵ *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki* Tomasz Sroka (red.), Warszawa 2010, s. 19-23.

³⁸⁶ *Ibidem*, str. 23-24.

³⁸⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

działanie władzy publicznej. Ustawę uchwalono dosyć późno biorąc pod uwagę, że dnia 1 maja 1993 r. Polska ratyfikowała europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i poddała się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wprowadzając tym samym do polskiego systemu prawnego zasadę „rozsądnego terminu”.

Jednakże wyrok z 2000 r. w sprawie Kudły dowiódł, że Polska ma problem z dostosowaniem się do tego wymogu. Europejski Trybunał orzekł, że wnioskodawca nie miał w swoim kraju możliwości skutecznie odwołać się w związku z nieosądzaniem go w „rozsądnym terminie” i niesłusznym wielomiesięcznym aresztowaniem. Wyrok ten zaowocował powyższą ustawą.³⁸⁸

Jednakże jak się wkrótce okazało ustawa ta okazała się niewystarczającą do zapewnienia polskim obywatelom skutecznej ochrony przed zbyt przewlekłym postępowaniem. W wyroku z 13 listopada 2007 r. ten sam Trybunał orzekł, że polska ustawa nie gwarantuje poszkodowanej stronie należytej rekompensaty, przewidzianej w art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela³⁸⁹, co zapewniałoby zarówno zadośćuczynienie stronie poszkodowanej przez wymiar sprawiedliwości, jak i działałoby prewencyjnie, by tego rodzaju sytuacje już się nie powtarzały. Do czasu wydania owego wyroku sądy polskie niechętnie zasądzały jakiegokolwiek rekompensaty za przewlekłe prowadzenie postępowania. Ten wyrok Trybunału znacznie usprawnił późniejszą pracę polskich sądów i poprawił sytuację osób postawionych w stan oskarżenia nie mogących doczekać się ostatecznego rozstrzygnięcia swojej sprawy.³⁹⁰

Skargę na przewlekłość postępowania może wnieść zarówno strona oskarżana, jak również oskarżyciel posiłkowy. Uprawnienie to nie przysługuje świadkowi, albowiem nie jest on stroną w postępowaniu.³⁹¹

Kwestia szybkiego rozstrzygnięcia sprawy jest szczególnie istotna z punktu widzenia postępowania karnego w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca zdawał sobie bowiem sprawę z wielkiej wagi szybkości wymierzenia kary w przypadku drobnych przestępstw, która ma spełniać rolę prewencyjną. Dlatego też postępowanie karne w sprawach o

³⁸⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 października 2000 r. (skarga nr 30210/96), sprawa Kudła przeciwko Polsce, LEX nr 42804.

³⁸⁹ Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

³⁹⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 listopada 2007 r. (skarga nr 25728/05), sprawa Zwoźniak przeciwko Polsce. Źródło tłumaczenia: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego, Wokanda Luksemburga i Strasburga (Przegląd wybranych orzeczeń) 2007, nr 11.

³⁹¹ *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit.*, s. 23-24.

wykroczenia jest prowadzone bez konieczności ciągłego przesłuchiwania tych samych świadków, opierając się głównie na raz złożonych przez nich zeznaniach.³⁹²

1.3. Prawo do dwuinstancyjnego postępowania

Jest to możliwość wniesienia przez jedną, dwie lub więcej stron odwołania od wydanego orzeczenia sądu. Dzięki temu realizowane jest prawo obywateli do ochrony swojego interesu prawnego. Jeżeli wyrok wydany w pierwszej instancji nas nie satysfakcjonuje możemy się od niego odwołać do sądu nadrzędnego do tego, który orzekał w naszej sprawie. Prawo to przysługuje tylko i wyłącznie stronom, a zatem – w przypadku postępowania karnego – będzie to oskarżony lub pokrzywdzony, lecz ten ostatni tylko wówczas jeżeli występował on w roli oskarżyciela posiłkowego podczas pierwszego przewodu sądowego. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy odwołujemy się od wyroku warunkowo umarzającego postępowanie. Wówczas możemy go zaskarżyć jeżeli występowaliśmy podczas pierwszego postępowania jako zwykły pokrzywdzony.³⁹³

1.4. Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy

Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego posiedzenia sądu, co do zasady, odbywają się jawnie. Jednak na wniosek jednej ze stron – oskarżyciela (również posiłkowego, którym zazwyczaj jest pokrzywdzony lub jego krewny) lub oskarżonego sąd może ową jawność wyłączyć. Prawo do żądania wyłączenia jawności postępowania przysługuje nam, jeżeli obecność publiczności godziła by w nasz ważny interes prywatny. Sąd może również z urzędu zarządzić postępowanie „przy drzwiach zamkniętych”, np. gdy mogłoby to obrażać dobre obyczaje.

Może również dojść do sytuacji odwrotnej – kiedy to jedna ze stron żąda postępowania jawnego. Żądanie takie może wnieść pokrzywdzony, który chce wyrzucić na oskarżonym presję ze strony społeczeństwa, niejako „nałożyć” na niego sankcję rozproszoną. Utajnienie postępowania nie dotyczy ogłoszenia wyroku, które zawsze jest jawne.³⁹⁴

1.5. Prawo do poszanowania wolności i godnego traktowania

Aresztowanie przez Policję lub inny organ do tego uprawniony na pewno nie jest niczym przyjemnym, ale czasami może przydarzyć się każdemu. Warto wiedzieć, że

³⁹²A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1999, s. 160-161.

³⁹³*Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit.*, str. 24-28.

³⁹⁴*Ibidem*, s. 28.

zatrzymania nie można dokonać bez uzasadnionej przyczyny. Muszą zaistnieć określone przesłanki, świadczące o naszej potencjalnej winie i o możliwości ucieczki lub matactwa ze

strony podejrzanego. Zatrzymania dokonuje się również w przypadku, gdy nie można ustalić tożsamości potencjalnego sprawcy.

Pierwszym i podstawowym prawem, jakie przysługuje wówczas obywatelowi jest prawo do informacji o przyczynach zatrzymania oraz o swoich prawach.

Dotyczy to zarówno osób, którym postawiono konkretne zarzuty, mające później swoje odzwierciedlenie w treści aktu oskarżenia (podejrzani), jak również tych zatrzymanych, wobec których prowadzi się czynności śledcze i operacyjne, ale którzy zostali zatrzymani wyłącznie na 48 godzin (osoby podejrane). Prawo osób podejrzanych do informacji zostało uregulowane dopiero na mocy nowelizacji kpk ze stycznia 2009 r.³⁹⁵

Obywatel musi również zostać wysłuchany. Na jego wyraźne żądanie należy umożliwić mu kontakt z adwokatem lub z osobą bliską, wskazaną przez niego. Przysługuje mu również prawo do wniesienia zażalenia na sam fakt aresztowania. W przypadku, gdy sąd orzeknie bezzasadność aresztowania podejrzanego należy natychmiast zwolnić z aresztu. Zwolnienie musi również nastąpić bezzwłocznie jeżeli ustanie przyczyna aresztowania, np. zostanie ustalona tożsamość podejrzanego, lub jeśli w ciągu 48 godzin nie zostanie on przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o jego tymczasowe aresztowanie.

Podczas całego postępowania oskarżony ma prawo do poszanowania swojej godności jako istoty ludzkiej, bez względu na charakter dokonanego przestępstwa. Ma prawo do komunikowania się z otoczeniem - rodziną, współosadzonymi, prawnikiem – zarówno osobiście, telefonicznie, jak i korespondencyjnie.³⁹⁶

1.6. Prawo do obrony

Każda osoba, której zostały postawione zarzuty, a także każdy skazany prawomocnym wyrokiem sądu ma prawo do obrony własnego interesu prawnego. Wynika to z fundamentalnej zasady obowiązującej w polskim (i nie tylko) prawie karnym formalnym, mianowicie zasady domniemania niewinności. W związku z tym – dopóki fakt ten nie zostanie obalony na mocy prawomocnego orzeczenia sądu – oskarżony pozostaje osobą niewinną w świetle prawa. Wszelkie zaś wątpliwości rozstrzyga się na jego korzyść.³⁹⁷

³⁹⁵Skuteczne prawo do obrony w sprawach karnych. Raport – Polska...op. cit., s. 16-17.

³⁹⁶Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit, s. 29-31.

³⁹⁷Kodeks postępowania karnego – komentarz Marian Mazur (red.), Warszawa 1976., s. 12-13.

Trzeba jednak jasno powiedzieć, że ustawodawca miał tu na myśli wątpliwość „nie dającą się usunąć”, nie zaś każdą możliwą. Jeśli owe wątpliwości są podstawą odpowiedzialności

oskarżonego trzeba brać je wprost pod uwagę, tzn. wydać w danej sprawie wyrok uniewinniający. To samo tyczy się niedomówień mających wpływ na wymiar odpowiedzialności oskarżonego.³⁹⁸

Doktryna wyróżnia dwa aspekty prawa oskarżonego do obrony: aspekt materialny (czyli prawo do dowodzenia swojej niewinności poprzez odpieranie postawionych zarzutów), oraz formalny (prawo do korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej).³⁹⁹

Oskarżony może domagać się pomocy prawnej w postaci przydzielenia mu obrońcy z urzędu, lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu wybranego przez niego adwokata z wyboru. Ma prawo zarówno do złożenia wyjaśnień, jak i do zachowania milczenia na każdym etapie postępowania przygotowawczego lub procesu przed sądem. Ma również – lub przede wszystkim – prawo do informowania go o przyczynach zatrzymania oraz przebiegu postępowania przygotowawczego⁴⁰⁰ (a na późniejszym etapie, również sądowego). Może składać wnioski dowodowe, zadawać pytania świadkom, w tym pokrzywdzonemu oraz odnosić się do ich zeznań.

Gwarancją, że prawa oskarżonego nie zostały w żaden sposób naruszone na etapie zatrzymania jest protokół, który należy sporządzić bezzwłocznie, jeszcze przed pierwszym formalnym przesłuchaniem. Dokument ten powinien zawierać dane osobowe zatrzymanego (a w razie niemożności ustalenia na miejscu jego tożsamości – dokładny rysopis), datę, godzinę oraz miejsce zatrzymania, stawiane zarzuty, adnotację o poinformowaniu oskarżonego o przysługujących mu prawach, a także wszelkie oświadczenia jakie zatrzymany wnosi do protokołu.⁴⁰¹

Osoba skazana prawomocnym wyrokiem ma prawo do wskazywania uchybień w działaniu instytucji odpowiedzialnych za wykonanie orzeczonej wobec niego kary.⁴⁰²

Osoba pokrzywdzona dysponuje szeregiem uprawnień, wynikających z faktu bycia stroną podczas postępowania przygotowawczego. Może ona składać do protokołu oraz na piśmie wnioski dowodowe, korzystać z pomocy pełnomocnika prawnego w celu ochrony swoich interesów prawnych, a w przypadku gdy sprawca jest ścigany na wniosek owego

³⁹⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń...op. cit.*, s. 157-159.

³⁹⁹ *Kodeks postępowania karnego – komentarzop. cit.*, s. 44.

⁴⁰⁰ Wyrok TK z dn. 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04, 114/11A/2004. Miejsce publikacji ZU OTK nr 11A/2004, poz. 114, Dz.U. Nr 264, poz. 2641 z dnia 15 grudnia 2004 r.

⁴⁰¹ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu...op. cit.*, s. 407.

⁴⁰² *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit.*, s. 32.

pokrzywdzonego ma on prawo domagać się informacji o rozpoczęciu postępowania przygotowawczego lub odmowie jego wszczęcia w terminie do 6 tygodni od momentu

zawiadomienia o przestępstwie właściwego organu. W przypadku przekroczenia tego terminu pokrzywdzonemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia do prokuratora nadzrędnego w stosunku do prokuratury lub innego organu prowadzącego postępowanie.⁴⁰³

1.7. Prawo do pomocy w postępowaniu

Jak wspomniano wyżej oskarżonemu przysługuje prawo do obrony zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i podczas postępowania przed sądem. Niestety w Polsce nie istnieje jeden, zunifikowany system pomocy prawnej. Nie ma również osobnej grupy adwokatów, którzy zajmowaliby się wyłącznie udzielaniem pomocy prawnej z urzędu. Sędzia za każdym razem, gdy wpłynie do niego wniosek oskarżonego lub obwinionego o przydzielenie mu adwokata czyni to wybierając jednego z prawników widniejących na liście przedłożonej przez lokalne struktury samorządu zawodowego adwokatów. Pomoc taka jest bezpłatna dla obywatela, lecz prawnik taki ma prawo do wynagrodzenia, wypłacanego ze Skarbu Państwa, według stawek przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.⁴⁰⁴ Zgodnie z kodeksem postępowania karnego jeden oskarżony może posiadać maksymalnie trzech obrońców, a w przypadku postępowania o przestępstwo karnoskarbowe – tylko jednego.

Znamiennym jest, że od 1 stycznia 2014 r. w sprawach karnych w roli obrońcy będą mogli występować również radcy prawni. Dzięki posłom z nadzwyczajnej komisji sejmowej do spraw zmian w kodyfikacjach zmiana ta została pomyślnie przegłosowana. Według ówczesnego Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych zmiana ta ma być z korzyścią przede wszystkim dla potencjalnych klientów, którzy będą mogli nie tylko wybrać swojego pełnomocnika z większej liczby prawników, ale też zapłacić za to mniej niż w przypadku wynajęcia adwokata.⁴⁰⁵

W celu zapewnienia odpowiedniej pomocy oskarżonemu w postępowaniu, istnieją sytuacje, kiedy obrońca jest wymagany obligatoryjnie jak np. gdy oskarżony jest osobą głuchą, niewidomą lub niemą, nie ma ukończonych 18 lat, zarzucany mu czyn jest

⁴⁰³ *Ibidem*, s. 32-33.

⁴⁰⁴ *Skuteczne prawo do obrony w sprawach karnych. Raport – Polska* Dorris de Vocht [w:] TaruSpronken, Ed Cape, Zaza Namoradze, Roger Smith (red.) *Effective Criminal Defense in Europe*, Intersentia 2010, s. 13.

⁴⁰⁵ <http://www.rp.pl/arttykul/990947-Radca-prawny-rowny-w-prawach-z-adwokatem.html>, [dostęp: 07.12. 2015].

zakwalifikowany jako zbrodnia, czy też gdy zachodzą uzasadnione okoliczności, że w chwili popełnienia zarzucanego mu czynu był on niepoczytalny.⁴⁰⁶

W przypadku gdy oskarżonego nie stać na obrońcę z wyboru, może on liczyć na przydzielenie mu obrońcy z urzędu przez sąd, prezesa sądu lub referendarza sądowego.⁴⁰⁷

Prawo do posiadania przedstawiciela przed sądem przysługuje również skazanemu oraz pokrzywdzonemu, który występuje w procesie w roli oskarżyciela posiłkowego, prywatnego lub powoda cywilnego. Analogicznie jak w przypadku oskarżonego, mogą oni wnioskować o przedstawiciela z urzędu, jeśli ich sytuacja materialna nie pozwala na opłacenie wybranego profesjonalisty.⁴⁰⁸

1.8. Prawo do dowodzenia

Prawo dowodzenia oznacza, iż strony mogą przedstawiać przed sądem dowody, mające pomóc w ustaleniu wydarzeń faktycznych danego przestępstwa. Strony muszą jednak udowodnić, że dany dowód prowadzi do ustalenia określonych okoliczności. Wnioski dowodowe mogą być składane przez sąd lub prokuratorem, jednak w przypadku poszkodowanego wnioski takie mogą być składane tylko wtedy gdy występuje on w charakterze oskarżyciela lub powoda cywilnego. Sąd nie musi uwzględnić wszystkich wniosków; może je odrzucić np. w sytuacjach gdy nie wnoszą nic do rozwiązania sprawy, ich przeprowadzenie jest niedopuszczalne bądź nierealne, lub np. gdy służą wyłącznie odwlekaniu zakończenia postępowania w czasie.⁴⁰⁹

1.9 Prawo do informacji

Występując w charakterze strony, poszkodowany bądź podejrzany ma prawo otrzymania niezbędnych mu informacji na temat toczącego się postępowania. Może ich zasięgnąć w sekretariacie prokuratury, prokuraturze, odpowiednim wydziale sądu bądź od policjanta, który bada sprawę. Obowiązek pouczenia stron spoczywa na organach, które prowadzą sprawę.⁴¹⁰

W przypadku kiedy strona nie będzie mogła takich informacji otrzymać i w

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. 2001, Nr 106, poz. 1148).

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555).

⁴⁰⁸ *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit.*, str. 33-35.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, str. 35-36.

⁴¹⁰ Patrz wyrok TK z dn. 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, 77/5/A/2008, Miejsce publikacji: ZU OTK nr 5A/2008, poz. 77; Dz. U. Nr 100, poz. 648 z dnia 11 czerwca 2008 r.

konsekwencji wybrać określonego wariantu postępowania, nie będą jej obciążać negatywne skutki takiego zachowania.

Prawo do informacji dotyczy również możliwości wglądu do akt danej sprawy. Mają do nich dostęp strony procesowe oraz ich przedstawiciele. Dotyczy to również możliwości

dokonywania odpisów konkretnych stron akt. W wyjątkowych przypadkach prawo to może zostać ograniczone.

Jako pokrzywdzony, obywatel ma prawo również do informacji o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania. Zawiadamiany jest o przesłaniu aktu oskarżenia lub wniosku o ukaranie do sądu. Może on być też pouczony o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego jak również o możliwościach dochodzenia roszczeń majątkowych.⁴¹¹

1. 10. Prawo do ugodowego zakończenia sprawy

Oskarżony o popełnienie przestępstwa może starać się porozumieć ze stroną poszkodowaną na drodze mediacji, w której to osoba trzecia – mediator - dąży do określenia interesów obu stron. Instytucja ta została wprowadzona nowelizacją z 2003 r., która zakładała możliwość skierowania sprawy przez sąd lub prokuratora (na etapie postępowania przygotowawczego), za równoczesną zgodą oskarżonego i pokrzywdzonego do instytucji lub osoby zaufania publicznego celem polubownego jej rozstrzygnięcia.⁴¹² Ponieważ mediator jest wskazywany przez sędziego lub prokuratora to właśnie im składa sprawozdanie z przebiegu swoich działań. Taka forma załatwienia sprawy ma istotne znaczenie dla oskarżonego, gdyż sąd posiłkując się wynikiem ugody, musi mieć na względzie próbę porozumienia z poszkodowanym i tym samym uwzględnić to na korzyść przy wydawaniu wyroku. Nie należy jednak zapominać, że mediacje pełnią w polskim procesie karnym rolę tylko pomocniczą.

Innymi formami dialogu z wymiarem sprawiedliwości, działającego na korzyść oskarżonego są: skazanie bez rozprawy oraz tzw. rozprawa skrócona.

W pierwszym wypadku osoba składająca akt oskarżenia do sądu, tj. prokurator lub inny uprawniony organ, może zamieścić w nim wniosek, w którym to podsądny zgadza się na skazanie i przyjęcie ustalonej kary bez rozprawy. Sąd może ale nie musi przyjąć tego wniosku i w razie jego odrzucenia, proces będzie kontynuowany w zwykłym trybie. Aby sąd

⁴¹¹ Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit., str. 36-37.

⁴¹² Grzegorzczuk T., Tylman J. Polskie postępowanie karne...op. cit., str. 52-53.

pozytywnie rozpatrzył wniosek, okoliczności popełnienia czynu zabronionego nie mogą budzić wątpliwości, a określone cele postępowania muszą zostać osiągnięte pomimo, że postępowanie się nie odbyło.⁴¹³

Rozprawa skrócona, daje możliwość oskarżonemu, do momentu zakończenia jego przesłuchania, złożenia wniosku o przyjęcie przez niego określonej kary, z pominięciem postępowania dowodowego. Aby sędzia mógł rozpatrzeć taki wniosek, będzie on musiał spełnić warunki jak w przypadku skazania bez wyroku, a dodatkowo sprawa musi dotyczyć występku, czyli czynu za którego maksymalny wymiar kary pozbawienia wolności wynosi 3 lata. Ponadto na takie rozwiązanie musi zgodzić się prokurator oraz poszkodowany.

W przypadku przestępstw na tle karnoskarbowym oskarżony może również skorzystać z instytucji czynnego żalu, polegającą na zgłoszeniu odpowiednim organom o popełnionym przez siebie czynie zabronionym, kiedy to organ nie będzie posiadał żadnych informacji o tym przestępstwie. Dodatkowo oskarżony może, po spełnieniu odpowiednich warunków, dobrowolnie poddać się odpowiedzialności.⁴¹⁴

1. 11. Prawo do wynagrodzenia niezgodnych z prawem decyzji sądu

W programach informacyjnych czasami zdarza się usłyszeć informacje o osobach, które spędziły w areszcie wiele miesięcy, by w konsekwencji zostać prawomocnie uniewinnione. W takich sytuacjach, oskarżony będący ofiarą niesłusznego zatrzymania, bądź zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, może starać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie. Z okoliczności zatrzymania musi jednak wynikać, że taki środek nie powinien mieć miejsca, bądź nie powinien on trwać tak długo. Taka osoba musi złożyć wniosek o odszkodowanie w sądzie okręgowym, z którego to okręgu wyszedł z aresztu zachowując termin 1 roku od daty zwolnienia, bądź uprawomocnienia się wyroku.

Takie prawo przysługuje również skazanemu w przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania bądź kasacji wyroku został on uniewinniony bądź jego kara została złagodzona, jak również gdy na skutek nieuwzględnienia okoliczności, nie uwzględnionych pod uwagę w poprzednim postępowaniu, po uchyleniu wyroku skazującego postępowanie umorzono.⁴¹⁵

⁴¹³ *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki ...op. cit., str. 38.*

⁴¹⁴ *Ibidem*, str. 38-41.

⁴¹⁵ *Ibidem*, str. 41.

2. Obowiązki obywatela w postępowaniu karnym

Wbrew pozorom, obywatel ma nie tylko prawa, ale i obowiązki, których nieprzestrzeganie może wiązać się z negatywnymi skutkami dla strony, która się do nich nie zastosowała. Obowiązki te mogą się wydawać oczywiste, lecz ustawodawca zdecydował – w celu zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania – o wprowadzeniu ich do kodeksu postępowania karnego. Zdecydowana większość tych obowiązków dotyczy samego przebiegu przewodu sądowego. I są to:

- Obowiązek odpowiedniego zachowania
- Obowiązek mówienia prawdy
- Obowiązek terminowego dokonywania czynności
- Obowiązek stawienictwa
- Obowiązek dostarczania dowodów

Wszystkie te obowiązki mają za zadanie zapewnić przedstawienie podczas postępowania sądowego prawdy materialnej w jak najpełniejszym zakresie i w sposób najbardziej oddający rzeczywisty stan faktyczny i prawny.

Do obowiązków obowiązujących obywatela już po zapadnięciu wyroku, możemy zaliczyć:

- Obowiązek ponoszenia kosztów postępowania
- Obowiązek wykonania orzeczenia

Obowiązki te są bezpośrednio związane z koniecznością respektowania postanowień sądu. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że obowiązek ponoszenia kosztów dotyczy również sytuacji, w której obywatel musi wnieść opłatę od pozwu, aby sąd w ogóle podjął się jego sprawy. A zatem można ten punkt zaliczyć również do pierwszej grupy obowiązków. Pozostałe koszty dotyczą w głównej mierze opłat uiszczanych do Skarbu Państwa przez stronę przegrywającą, lub taką, której pozew zostaje oddalony, a postępowanie sądowe umorzone.⁴¹⁶

3. Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego z 1 lipca 2015 r.

W roku 2015 weszła w życie nowelizacja polskiego kodeksu postępowania karnego, która przyniosła znaczące zmiany zarówno dla obywateli, jak i dla organów wymiaru sprawiedliwości. Były one podyktowane licznymi wadami, jakie posiadała dotychczasowa procedura karna, a na jakie wskazywała powołana w listopadzie 2009 r. Komisja

⁴¹⁶*Ibidem*, str. 48-50.

Kodyfikacyjna Prawa Karnego. Do głównych zarzutów przedstawionych przez Komisję należały: zbytnia inkwizycyjność procesu karnego, skutkująca małą aktywnością stron postępowania; przewlekłość – o której wspomniano we wcześniejszej części niniejszego opracowania oraz „*niedostateczne zapewnienie standardów rzetelnego procesu karnego, w szczególności w przypadku przepisów regulujących stosowanie środków zapobiegawczych*”⁴¹⁷

Głównym założeniem owych zmian było odejście od modelu inkwizycyjnego, a przejście w stronę zbliżonego amerykańskim i brytyjskim realiom modelu kontradyktoryjności. Oznacza to zmniejszenie roli sędziego w postępowaniu, a zwiększenie nacisku na prowadzenie aktywnego sporu pomiędzy zainteresowanymi stronami. Model ten już teraz występuje w procesie cywilnym, w którym to powód i pozwany występują przeciwko sobie, przedstawiają dowody na poparcie swoich racji i zbijają argumenty swojego adwersarza. Podobnie ma teraz wyglądać proces karny.

Drugim – istotnym z punktu widzenia prawników – kierunkiem zmian ma być ograniczenie postępowania przygotowawczego i zwiększenie roli właściwego procesu, mającego miejsce przed sądem. Wnioskodawcy nowelizacji zwracali uwagę, że dotychczasowa praktyka opierała się na powielaniu czynności dokonywanych w postępowaniu przygotowawczym w trakcie procesu sądowego, tj. przesłuchiwanie świadków, przedstawianie dowodów. Świadczyło to nie tylko o marnowaniu czasu organów wymiaru sprawiedliwości (co przekładało się często na występowanie przewlekłości postępowania), ale także generowało koszty.⁴¹⁸

Przyjęte zmiany wywołały zdecydowany sprzeciw ze strony przedstawicieli środowisk prawniczych. Obawę sędziów wzbudziło wspomniane zmniejszenie inicjatywy dowodowej składu sędziowskiego. Dowody bowiem mają być odtąd głównie przedstawiane przez strony postępowania, nie przez sąd. Ograniczono również możliwość zgłaszania przez sędziego dowodów z urzędu. Ba, nawet pytania do świadków skład sędziowski może zadawać dopiero na koniec, po pytaniach stron. To budzi obawy o przebieg, a co za tym idzie, o wynik postępowania.⁴¹⁹

Nowelizacja wprowadza również zmianę w dostępie do pomocy prawnej. Od tej pory każda ze stron ma równy dostęp do pomocy prawnika, koszty ma pokryć Skarb Państwa.

⁴¹⁷ Jasiński W., *Polski proces karny po reformie*, Warszawa 2015, str. 3.

⁴¹⁸ *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty* Kolendowska – Matejczuk M., Warszawa 2014, str. 9.

⁴¹⁹ Jasiński W., *Polski proces karny po reformie...op. cit.*, str. 6-7.

Później strona przegrywająca może zostać wezwana do ich zwrotu, podobnie jak obecnie w procesie cywilnym. Stwarza to potencjalne zagrożenie nierówności stron w trakcie postępowania. Ta strona, która będzie posiadała większe środki, będzie bowiem mogła liczyć na lepszą reprezentację swoich interesów przed sądem. Obawę prawników wzbudza szczególnie sytuacja, gdy przestępcy, którzy dorobili się majątków na swojej nielegalnej działalności będą mieli większe szansę na złagodzenie kary lub nawet uniewinnienie. Trudno również spodziewać się, że będą chętniej zwracali koszty procesu po swojej ewentualnej przegranej. Zwłaszcza, że rola sędziego została poprzez nowe przepisy zredukowana do roli obserwatora.

Zdaniem niektórych prawników zmiany te będą korzystne wyłącznie dla tych obywateli, którzy popadną w konflikt z prawem, natomiast większość osób występujących z pozwem lub uczestniczących w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego stracą, ponieważ proces będzie trwał dłużej niż do tej pory.

Nie jest to jednak cała prawda. Fakt, obywatele nie mający wystarczających funduszy na zatrudnienie profesjonalnego obrońcy mogą czuć się przytłoczeni odpowiedzialnością za proces, jaką na nich położono i zobligowani do większej aktywności, lecz są też plusy nowej regulacji. Otóż od momentu wejścia w życie nowych przepisów możliwe jest zgłaszanie jako dowodów materialnych, tzw. dokumentów prywatnych, czyli takich, które powstały na potrzeby toczącego się postępowania, ale nie zleconych przez organy ścigania czy wymiaru sprawiedliwości, ale przez same strony. Dotyczy to wszelkiego rodzaju komercyjnych ekspertyz medycznych, zdjęć, nagrań itp.⁴²⁰

Znaczącą zmianą jest również umożliwienie pokrzywdzonemu sprzeciwienie się decyzji sądu o skazaniu sprawcy bez rozprawy. Jednakże nowelizacja mówi tu o „braku sprzeciwu”, a nie o „zgodzie na skazanie bez rozprawy”. Oznacza to, że w sytuacji gdy pokrzywdzony nie stawia się na posiedzenie sądu, a zostanie prawidłowo powiadomiony o jego terminie, skazany może zostać skazany bez rozprawy bez wiedzy tego pierwszego.⁴²¹

Nie bez znaczenia dla oporu, z jakim zmiany te są wprowadzane w życie jest fakt niewystarczającej informacji w mediach na temat wprowadzanych zmian, co może pogłębiać chaos i dezorientację u uczestników postępowania. Bez dobrze opłaconego obrońcy nawet prosta i oczywista sprawa karna może mieć nieoczekiwany przebieg i wynik.⁴²²

Zakończenie

⁴²⁰ *Ibidem*, str. 7.

⁴²¹ *Ibidem*, str. 13.

⁴²² Źródło: <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wielka-reforma-procedury-karnej-1-lipca/qgjhkj>, [dostęp: 07.12.2015].

Mimo iż żaden człowiek raczej nie pragnie zostać uczestnikiem w postępowaniu karnym często niestety zdarza się, że nie mamy innego wyjścia. W takim przypadku dobrze jest znać swoje prawa, jakie nadaje nam kodeks postępowania karnego oraz inne ustawy. Trzeba również wiedzieć jakie ustawodawca nakłada na nas obowiązki, aby nie zostać ukaranym przez sąd lub organy prowadzące postępowanie przygotowawcze. Osoby nie mające rozeznania w kwestiach prawnych mogą korzystać z pomocy prawników: adwokatów, radców prawnych. W przypadku osób oskarżonych pomoc taka może zostać nadana przez sąd. W każdej chwili – i za darmo – możemy również sięgnąć po publikacje Ministerstwa Sprawiedliwości, które wydaje różnego rodzaju broszury informacyjne dla osób stykających się po raz pierwszy z sądownictwem.

Niniejszy artykuł stara się przybliżyć czytelnikowi najważniejsze zasady, do jakich musi się dostosować obywatel stający przed wymiarem sprawiedliwości w roli oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego czy świadka.

Jedną z fundamentalnych zasad – będących jednocześnie najważniejszym uprawnieniem oskarżonego obywatela – jest jego prawo do obrony. To prawo wyznacza absolutne minimum każdego demokratycznego państwa. Na każdym etapie postępowania osoba, której postawiono zarzut ma prawo żądać reprezentowania go przez profesjonalnego pełnomocnika, który wykorzysta wszelkie dostępne (i legalne) środki do udowodnienia jego niewinności. Zasada ta została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dn.

19 marca 2007 r. z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.⁴²³W sprawie tej Trybunał uznał zasadność wniosku Rzecznika, który twierdził w nim, że odpowiednie przepisy ustaw o Służbie Granicznej, Policji i Służbie Celnej ograniczające możliwość reprezentowania przedstawicieli tych służb w postępowaniu dyscyplinarnym tylko do innych funkcjonariuszy owych instytucji jest sprzeczne z zasadą prawa obywatela do obrony i swobody w wyborze obrońcy.

Pozostaje mieć nadzieję, że jak najmniej obywateli będzie musiało w przyszłości z owych gwarancji skorzystać.

Bibliografia:

Literatura:

1. Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.
2. Marek A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1999.

⁴²³ Wyrok TK z dn. 19 marca 2007 r., K 47/05, Dz. U. Nr 57, poz. 390

3. Jasiński W., *Polski proces karny po reformie*, Warszawa 2015.
4. *Kodeks postępowania karnego – komentarz* Marian Mazur (red.), Warszawa 1976.
5. *Obywatel w postępowaniu karnym. Prawa i obowiązki* Tomasz Sroka (red.), Warszawa 2010.
6. *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty* Kolendowska – Matejczuk M., Warszawa 2014.
7. *Skuteczne prawo do obrony w sprawach karnych. Raport – Polska* Dorris de Vocht [w:] TaruSpronken, Ed Cape, Zaza Namoradze, Roger Smith (red.) *Effective Criminal Defense in Europe*, Intersentia 2010.
8. Waltoś S. *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1998.

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z dn. 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04, 114/11A/2004. Miejsce publikacji ZU OTK nr 11A/2004, poz. 114, Dz.U. Nr 264, poz. 2641 z dnia 15 grudnia 2004 r.
2. Wyrok TK z dn. 19 marca 2007 r., K 47/05, Dz. U. Nr 57, poz. 390
3. Wyrok TK z dn. 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, 77/5/A/2008, Miejsce publikacji: ZU OTK nr 5A/2008, poz. 77; Dz. U. Nr 100, poz. 648 z dnia 11 czerwca 2008 r.
4. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 października 2000 r. (skarga nr 30210/96), sprawa Kudła przeciwko Polsce
5. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 listopada 2007 r. (skarga nr 25728/05), sprawa Zwoźniak przeciwko Polsce.

Akty normatywne:

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555)
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2001, Nr 106, poz. 1148)
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)

Netografia:

1. <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wielka-reforma-procedury-karnej-1-lipca/qgjhkj>, [dostęp: 07.12.2015].
2. <http://www.rp.pl/artykul/990947-Radca-prawny-rowny-w-prawach-z-adwokatem.html>, [dostęp: 07.12. 2015].

Rozdział XV

Radny jako przedstawiciel społeczności lokalnych

Stępniewska Paulina⁴²⁴

Abstract

The main aim of this article is to show the crucial role of councilors of the municipal council. Filling this function is associated with numerous rights and privileges. It is primarily

⁴²⁴ **Stępniewska Paulina** - Studentka kierunku Administracja na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego.

a job for the common good residents of the municipality, which also brings many duties, specifically defined by normative acts and court rulings. The content of the article under scrutiny was a councilor of the municipal council duties associated to the mandate.

Wstęp

Konstytucja RP⁴²⁵ wskazuje, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, której zadaniem jest wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządowych. Rozwinięcia norm konstytucyjnych dokonano w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴²⁶. Z treści art. 1 tej ustawy wynika, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa samorządową wspólnotę oraz dokonuje upodmiotowienia społeczności lokalnych. Mieszkańcy gminy odkąd, zostali bowiem zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową to sami powinni decydować o swoich sprawach. Z tej przyczyny szczególnego znaczenia nabiera reprezentacja mieszkańców gminy w organie stanowiącym omawianej jednostki samorządu terytorialnego. Są nimi radni.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie niezwykle ważnej roli, jaką pełnią radni rady gminy. Wypełnianie tej funkcji wiąże się z licznymi prawami oraz przywilejami, należy jednak pamiętać, że jest to przede wszystkim praca dla dobra ogółu mieszkańców gminy, która niesie ze sobą również wiele obowiązków, szczegółowo określonych przez akty normatywne i orzecznictwo sądów – zarówno powszechnych, jak też administracyjnych. Stąd też treść artykułu podda wnikliwej analizie właśnie obowiązki radnego rady gminy związane z wykonywaniem mandatu.

1. Obowiązek radnego utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami

Radny gminy utrzymuje stałą więź z mieszkańcami między innymi poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez nich postulatów, wniosków oraz skarg, które następnie przedstawia organom gminy. Czynności te ukierunkowane są na rozpatrywanie aktualnych problemów wyborców, przy jednoczesnym zachowaniu poszanowania wolnego mandatu radnego gminy. Ponadto informowanie mieszkańców gminy o sprawach danej jednostki

⁴²⁵ Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴²⁶ Dz. U. nr 16, poz. 1072.

samorządowej oraz zasadach funkcjonowania jej organów stanowi podstawowy obowiązek radnego⁴²⁷.

Jednym z elementów pomagającym w sprawowaniu mandatu oraz utrzymywaniu stałej więzi z mieszkańcami gminy są dyżury radnych. Warto jednakże wskazać na brak ustawowego upoważnienia dla organów stanowiących do stosowania względem radnych środków dyscyplinujących np. upomnienia bądź nagany w przypadku braku przestrzegania przez nich terminów spotkań z mieszkańcami lub wyborcami danej gminy. Ciągłe odwoływanie dyżurów, czy też ich niewyznaczanie przez radnych uniemożliwia utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami, jednakże nie pociąga za sobą żadnych sankcji. Radny ponosi wówczas jedynie polityczną odpowiedzialność. Ponadto statutowe regulacje nie mogą zobowiązywać radnego gminy do odbywania dyżurów, np. przynajmniej raz w miesiącu. Unormowania w tym zakresie należy zatem traktować jako przepisy o instrukcyjnym charakterze⁴²⁸.

Działania inicjujące także należą do instrumentów współpracy radnego z mieszkańcami gminy w aspekcie utrzymywania stałej więzi w relacji pomiędzy wyborcą a wybranym. Działania te obejmują między innymi możliwość występowania przez mieszkańców gminy z propozycjami projektów uchwał, rezolucjami, apelami, propozycjami zmian uregulowań statutowych bądź innych aktów normatywnych, które mieszczą się w kręgu zainteresowania mieszkańców danej gminy. Radny powinien kierować się dobrem wspólnoty lokalnej⁴²⁹, a więc dbać o to, aby interes mieszkańców danej gminy miał charakter nadrzędny nad osobistymi interesami radnych, czy też poszczególnych wyborców.

Warto także dodać, że kooperacja na linii radny – mieszkaniec gminy może także obejmować działania, które mają na celu przeprowadzenie w zakresie działalności organów gminy szeroko pojętej społecznej konsultacji, np. programów współpracy gminy z organizacjami pożytku publicznego, planów zagospodarowania przestrzennego, czy też regulaminu porządku publicznego⁴³⁰.

⁴²⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 15.

⁴²⁸ E. Szuber-Bednarz, *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji szansą na większe zaangażowanie społeczne i rozwój samorządu terytorialnego czy zagrożeniem dla rozwoju tego samorządu*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014, s. 124.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 1072.

⁴³⁰ E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz*

W dalszej kolejności należy wspomnieć o działaniach o organizacyjno – prawnym charakterze. Mają one na celu zapewnienie możliwości wpływu mieszkańców gminy na prawny charakter struktury wewnętrznej danego organu stanowiącego, np. wniosek mieszkańców dotyczący powołania komisji stałej w sprawie konsultacji społecznych. Współpraca radnych z mieszkańcami gminy może dotyczyć także kwestii organizacji oraz funkcjonowania klubów radnych. Przedstawiciel klubu może być członkiem, a także przedstawicielem mieszkańców gminy w składzie komisji rewizyjnej. Istotnym jest przy tym fakt, iż wolny mandat radnego oznacza także wolność zakładania klubów oraz zrzeszania się w nich radnych. Wskazując zasady funkcjonowania klubów, organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego nie może stwarzać przeszkód w aspekcie korzystania radnych z prawa zrzeszania się w klubach w myśl określonych kryteriów, najczęściej społecznych bądź politycznych⁴³¹.

Prawodawca, w ustawie o samorządzie gminnym stanowi również, iż działalność organów gminy jest jawna, a jej ograniczenia wynikać mogą jedynie z mocy ustaw. Jawność działania organów gminy w szczególności obejmuje prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy oraz posiedzenia jej komisji, jak również dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy⁴³².

Jak stanowi art. 237 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego⁴³³, radny, który wniósł w imieniu własnym bądź przekazał do załatwienia skargę innej osoby, powinien być zawiadomiony o sposobie załatwienia tej skargi, natomiast kiedy jej załatwienie wymaga zebrania informacji, dowodów bądź wyjaśnień, to wówczas zawiadomienie obejmuje dodatkowo informację dotyczącą stanu rozpatrzenia skargi i powinno nastąpić najpóźniej w terminie czternastu dni od momentu jej wniesienia bądź przekazania.

Warto podkreślić, iż utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami przez radnego gminy nie uprawnia mieszkańca do zaskarżania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie są zgodne z ich postulatami bądź wnioskami. Radny nie jest związany instrukcjami od wyborców, choć ich reprezentuje. Mieszkańcy gminy nie mogą zatem zmusić radnego do określonych działań. Istotnym jest przy tym fakt, iż skoro wyborcy nie mogą ograniczać radnego w swobodzie sprawowania jego mandatu, to również rada

o zmianie niektórych ustaw, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014, s. 107.

⁴³¹ J. Stępak, *Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego*, Piotrków Trybunalski 2007, s. 186.

⁴³² Art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 1072 ze zm.

⁴³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30, poz. 267 ze zm.

gminy nie może go dodatkowo krępować. Jego bezczynność w relacji radny - mieszkaniec gminy jest bezsankcyjna⁴³⁴.

2. Interpelacje i wnioski radnych

Interpelacje oraz wnioski kierowane do organów jednostek samorządowych stanowią instrumenty, które służą współpracy radnego z mieszkańcami gminy. Warto w tym miejscu dodać, iż interpelacja jest środkiem o charakterze interwencyjnym oraz kontrolnym. Jej cel złożenia stanowi możliwość domagania się od organów jednostki samorządu terytorialnego podjęcia określonych czynności, będących przedmiotem interpretacji składanej przez radnego. Tak więc interpelacja jest instrumentem, który realnie wpływa na politykę władz samorządowych, ponieważ to czego nie chce ujawnić wójt, burmistrz, bądź też marszałek województwa będzie musiał ujawnić w odpowiedzi na interpelację radnego⁴³⁵.

Z kolei przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy wzmocnienia praworządności, ulepszenia organizacji, usprawnienia pracy oraz zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, jak również lepszego zaspokajania potrzeb ludności⁴³⁶.

Kwestia interpelacji oraz wniosków regulowana jest statutem danej jednostki samorządu terytorialnego. Forma wniosków i interpelacji może być pisemna bądź ustna, wtedy kiedy wniosek w imieniu mieszkańców bądź interpelację będącą reakcją na interwencję mieszkańców, składa radny gminy podczas sesji rady. Powyższe formy działania mają na celu rozpatrzenie sprawy poruszanej w interpelacji lub we wniosku celem rozwiązania problemu według przedmiotowo określonej właściwości danego organu. Środki takie są gwarantem ochrony praw podstawowych, interesu ogólnego oraz indywidualnego. Ponadto cechuje je odformalizowana procedura przewidziana w zakresie ich rozpatrywania, określona przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, jak również statutu danej jednostki samorządowej. Interpelacja oraz wniosek powinny zawierać przedstawienie stanu faktycznego, czyli przedmiot zapytania, a także wynikające stąd pytania i żądania podjęcia działania w danej sprawie. Środki te są kierowane do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządowych⁴³⁷.

⁴³⁴ E. Jasiuk, *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Radom 2011, s. 176.

⁴³⁵ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 95.

⁴³⁶ Art. 241 kodeksu postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30, poz. 267 ze zm.

⁴³⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 115.

Przykładowo statut miasta Radomia⁴³⁸ przewiduje, iż wnoszone przez radnych interpelacje oraz zapytania mogą być kierowane do Prezydenta, Sekretarza, a także Skarbnika Miasta, a odpowiedź na nie jest wiążącym stanowiskiem wymienionych osób⁴³⁹. W dalszej kolejności statut stanowi, że:

1. radny składa interpelacje w sprawach o podstawowym charakterze dla funkcjonowania Miasta oraz samorządu;
2. interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem, wynikające z niego pytania, a także powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego;
3. interpelację składa się w pisemnej formie na ręce Przewodniczącego Rady. Do wniesienia interpelacji wystarczający jest podpis jednego radnego;
4. na wniosek interpelanta złożony na siedem dni przed sesją Przewodniczący może wprowadzić do porządku obrad sesji odczytanie interpelacji oraz odpowiedzi na nią, przy czym czas wystąpienia interpelanta nie może być dłuższy niż pięć minut. Nad interpelacją oraz odpowiedzią na nią nie przeprowadza się dyskusji;
5. przewodniczący Rady niezwłocznie przesyła interpelację interpelowanemu;
6. przewodniczący informuje Radę Miejską o wniesionych interpelacjach i odpowiedziach na nie, jeżeli nie były one odczytane podczas obrad sesji. Informacja dotyczy także faktu niewpłynięcia odpowiedzi na interpelację w wyznaczonym terminie⁴⁴⁰.

Odpowiedź na interpelację radnego udzielana jest w pisemnej formie, nie później niż w ciągu czternastu dni od otrzymania interpelacji, na ręce Przewodniczącego Rady.

Statut miasta Radomia przewiduje również możliwość składania zapytań przez radnych:

1. zapytania składa się, aby uzyskać informację o aktualnych problemach funkcjonowania miasta oraz samorządu;
2. zapytania mają formę ustną, zadawane są na każdej sesji Rady i w miarę możliwości wymagają bezpośredniej odpowiedzi zapytanego;
3. rozpatrywanie przez Radę sprawy zapytania obejmuje przedstawienie treści zapytania w czasie, który nie przekracza jednej minuty oraz udzielania krótkiej,

⁴³⁸ Załącznik do uchwały nr 607/2013 w sprawie przyjęcia i ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Radomia.

⁴³⁹ Ibidem, art. 55.

⁴⁴⁰ Ibidem, art. 56.

ustnej odpowiedzi przez osobę, do której zapytanie zostało skierowane w czasie, który nie przekroczy trzech minut;

4. nad zapytaniem oraz udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji. Niemniej jednak przewodniczący może pozwolić pytającemu na postawienie dodatkowego pytania. Czas dodatkowych zapytań oraz odpowiedzi nie może przekraczać połowy czasu przewidzianego w pkt. 3. W wyjątkowych okolicznościach Przewodniczący Rady może zgodzić się na wydłużenie czasu łącznej odpowiedzi na zapytania oraz pytania dodatkowe⁴⁴¹.

Przedmiot interpelacji i wniosków powinien mieścić się w kręgu działania danej gminy. Kierowanie interpelacji do zewnętrznych podmiotów uznaje się za niedopuszczalne. Wnioski oraz interpelacje stanowią prawne formy realizacji obowiązku przyjmowania postulatów mieszkańców. Stanowią one impuls do podejmowania odpowiednich działań przez organy władzy publicznej, które umożliwiają uczestniczenie mieszkańców danej gminy w jej zarządzaniu. Warto także podkreślić, iż narzędzia te są przejawem realizacji zasady jawności, wskazanej w art. 61 Konstytucji RP, jednakże nie podlegają reżimowi ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁴².

Wnioski i interpelacje, czy też jak w przypadku miasta Radomia zapytania, mogą stanowić punkt porządku obrad sesji. Organy są także zobowiązane sporządzać rejestr wniosków i interpelacji, który jest jawny. W sytuacji otrzymania niezadowolającej bądź niepełnej, odpowiedzi na interpelację albo jej nieotrzymania w terminie określonym w statucie, unormowania statutowe mogą przewidywać możliwość wniesienia przez radnego gminy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy bądź spowodowanie, aby materia interpelacji stała się przedmiotem debaty na sesji, czy też przedmiotem badania przez komisję rewizyjną⁴⁴³.

3. Uczestniczenie w pracach rady gminy i komisji

Unormowania ustawowe wskazują, iż radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady gminy oraz jej komisji, a także innych instytucji samorządowych, do których został wybrany bądź desygnowany⁴⁴⁴. Warto jednakże podkreślić, iż przepis ten nie jest obwarowany żadną sankcją prawną, gdyż nie ma możliwości odwołania radnego bądź pozbawienia go z tego powodu mandatu podczas trwania kadencji rady. Mieszkańcy gminy

⁴⁴¹ Ibidem art. 58.

⁴⁴² Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁴⁴³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 74.

⁴⁴⁴ Art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 1072 ze zm.

nie dysponują zatem indywidualnymi środkami o kontrolno-nadzorczym charakterze, natomiast radny, który nie bierze udziału w pracach instytucji oraz organów, do których został wybrany bądź delegowany, może zostać z nich w każdym czasie odwołany przez organ stanowiący. Niemniej jednak nie ma możliwości zastosowania prawnych środków dyscyplinujących radnych w przypadku ich bezczynności. Wydaje się, iż najbardziej dotkliwą karą w sytuacji uchylania się radnego od brania udziału w posiedzeniach organów stanowiących oraz ich organów wewnętrznych jest utrata diety. Ponadto weryfikacji wywiązywania się z obowiązków dokonają wyborcy radnych podczas kolejnych wyborów do organów stanowiących gmin⁴⁴⁵.

Radny osobiście uczestniczy w obradach rady, czyli wyklucza się ustanowienie pełnomocnika do wykonywania praw oraz obowiązków, które wynikają z posiadania mandatu radnego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż radny do chwili podjęcia przez uprawniony organ uchwały stwierdzającej o wygaśnięciu jego mandatu jest członkiem rady, zobowiązanym do brania udziału w pracach tego organu. Oznacza to, iż radny powinien być zawiadamiany o sesji rady, w której posiada prawo czynnego uczestnictwa, poza wyjątkiem głosowania w sprawie wygaśnięcia swego mandatu⁴⁴⁶.

Podstawową organizacyjną formą pracy rady gminy jest sesja, zwoływana przez uprawniony do tego podmiot. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał⁴⁴⁷.

Podstawowym celem sesji jest procedowanie projektów uchwał oraz podejmowanie rozstrzygnięć – przede wszystkim o charakterze stanowiąco-kontrolnym. Radny jest zobowiązany do uczestniczenia w sesji, która składać się może z jednego bądź kilku posiedzeń, kiedy uregulowania statutowe przewidują możliwość odroczenia posiedzenia sesji, na wniosek uprawnionych podmiotów. O przerwaniu sesji decyduje rada w drodze głosowania. Sytuacja taka może nastąpić z przyczyn, które uniemożliwiają albo znacznie utrudniają dalsze procedowanie punktów porządku obrad. Posiedzenie sesji przeniesione na inny termin zobowiązuje radnego do uczestniczenia w następnym posiedzeniu sesji bez doręczenia mu odrębnego zwołania posiedzenia, pod warunkiem jego obecności na sesji rady, na którym

⁴⁴⁵ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 336.

⁴⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507889.

⁴⁴⁷ Art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 1072 ze zm.

dokonano odroczenia. W innych przypadkach należy doręczyć zawiadomienie o następnym posiedzeniu⁴⁴⁸.

Radnemu przysługuje także na mocy uprawnień statutowych uprawnienie do przedłożenia projektu uchwały radzie. Ustawa nie zawiera katalogu podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, wskazuje ona jedynie, iż do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy⁴⁴⁹. Unormowania, które dotyczą wskazania podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, prawodawca pozostawił do regulacji statutowej danej gminy. Regulacje te niejednokrotnie przyznają możliwości wystąpienia z projektem uchwały pojedynczemu radnemu bądź grupie radnych, przy czym radny nie może zgłaszać projektu uchwały, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, jak np. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektów uchwał dotyczących wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmiany, która należy wyłącznie do zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁵⁰.

Radny może również zabrać głos podczas sesji, w każdym punkcie porządku obrad, w terminie wskazanym unormowaniami statutowymi. Przewodniczący rady udziela radnemu głosu na jego wniosek, warto jednak dodać, iż statuty mogą przewidywać ograniczenia czasowe odnośnie zabierania głosu na sesji, tak przez radnych, jak też inne podmioty, które uczestniczą w sesji, np. mieszkańcy gminy⁴⁵¹.

Udział radnego w pracach komisji w szczególności polega na:

1. uczestniczeniu w posiedzeniach komisji doraźnych, stałych, fakultatywnych oraz obligatoryjnych;
2. zabieraniu głosu w sprawach omawianych przez komisję oraz formułowaniu stanowisk, opinii, oraz wniosków o kontrolnym charakterze;
3. występowaniu z wnioskiem dotyczącym podjęcia inicjatywy uchwałodawczej przez komisję;
4. udziale w głosowaniu podczas posiedzeń komisji;
5. uczestniczeniu (bez prawa głosu) w posiedzeniach innych komisji, których radny nie jest członkiem;
6. współpracy komisji w celu realizowania wspólnych zadań⁴⁵².

⁴⁴⁸ A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 141.

⁴⁴⁹ Art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 1072 ze zm.

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 230 ust. 1.

⁴⁵¹ A. Szewc, op. cit., s. 143.

⁴⁵² M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 155.

Zakończenie

Radni gmin, będąc członkami organów stanowiących wskazanych jednostek samorządu terytorialnego, mają realny wpływ na losy swoich lokalnych społeczności. Biorąc udział w wyborach i zwyciężając je, uzyskują pełnomocnictwo do sprawowania funkcji przedstawicielskich. Obejmuje ono okres czteroletniej kadencji. Tak więc radny gminy, jako przedstawiciel lokalnych władz, posiadając określone prawem uprawnienia, winien działać zgodnie z unormowaniem legislacyjnym i nie nadużywać swej władzy.

Na podstawie powyższych wniosków zasadnym wydaje się, iż radni gmin mają określone prawem obowiązki oraz zakazy. Wszyscy przecież są mieszkańcami gmin i chcą, aby ich reprezentanci wykonywali swe funkcje w sposób należyty i godny. Najlepszym tego gwarantem będzie unormowanie legislacyjne. Niemniej jednak każda osoba, która ubiega się o sprawowanie funkcji publicznych, w tym zwłaszcza radni gmin, powinni mieć na względzie to, iż muszą wykonywać swoje obowiązki nie dlatego, że tak nakazuje ustawa, lecz dlatego, że przez swoją uczciwą i odpowiedzialną pracę mogą przyczynić się do lepszego życia i funkcjonowania ludzi mieszkających w najbliższej okolicy. Praca radnego powinna być zatem przede wszystkim powołaniem do godnego reprezentowania oraz służenia innym obywatelom.

Bibliografia

Akty normatywne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, Dz. U. nr 16, poz. 1072.
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. j.: Dz. U. nr 30, poz. 267.
6. Uchwała nr 607/2013 w sprawie *przyjęcia i ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Radomia*.

Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 1814/07, LEX nr 507889.

Literatura:

1. Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
2. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
3. Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
4. Gajewski S., Jakubowski A., *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8.
5. Jasiuk E., *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Radom 2011.
6. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
7. Olejniczak-Szałowska E., *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
8. Stępak J., *Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego*, Piotrków Trybunalski 2007.
9. Szewc A., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
10. Szuber-Bednarz E., *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji szansą na większe zaangażowanie społeczne i rozwój samorządu terytorialnego czy zagrożeniem dla rozwoju tego samorządu*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
11. Wągiel E., *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

Rozdział XVI

Prawo obywatela do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym

Syta Paulina⁴⁵³

Abstract

The purpose of this study is to analyze the right to social assistance. The right to social assistance is guaranteed by Polish, European and international laws. This right is one of the most important elements of realizing the common good based on the idea of social solidarity and equitable sharing of benefits. In this article I analyze the right to social assistance place in the Polish law. The study analyze the system of benefits granted under social assistance.

Wstęp

Świadczenie usług publicznych na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej jest istotną funkcją administracji publicznej w Polsce.

⁴⁵³ **Syta Paulina**- studentka kierunku administracja na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej⁴⁵⁴ pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zagadnienia jakim jest prawo obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy społecznej. Podstawą pomocy społecznej jest zaspokojenie potrzeb osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Okoliczność ta wpływa na zakres podmiotów, które mogą ubiegać się o pomoc.

W opracowaniu wyjaśnię czym jest pomoc społeczna, komu przysługuje oraz w jakiej postaci. Zwrócę uwagę na istotę pomocy społecznej, jej regulację w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w ustawie o pomocy społecznej.

1. Prawo do pomocy społecznej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁴⁵⁵ nie używa w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki⁴⁵⁶ zwrotu *pomoc społeczna*, jednakże nie oznacza to, iż prawo to nie jest na gruncie ustawy zasadniczej wyrażone. Prawo obywatela do pomocy społecznej jest unormowane w art. 67 ust. 2 poprzez stwierdzenie, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Prawo to dotyczy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵⁷. Warto zauważyć, iż ustawa zasadnicza stosuje termin *prawo do zabezpieczenia społecznego*. Pogląd ten podziela Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że: *Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania; nie zauważono natomiast w art. 67 Konstytucji zróżnicowania podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego,*

⁴⁵⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁴⁵⁵ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁵⁶ Zob. art. 60 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. brzmi: *Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy społecznej w razie choroby lub niezdolności do pracy.*

⁴⁵⁷ Zob. L. Gardocki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s.112.

zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej⁴⁵⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zabezpieczenie społeczne obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane obywatelowi ze środków publicznych, znajdującemu się w potrzebie⁴⁵⁹. Zatem na zabezpieczenie społeczne składają się po pierwsze ubezpieczenie społeczne, po drugie zaopatrzenie społeczne i po trzecie pomoc społeczna. Należy zwrócić uwagę, że pomoc społeczna ma w stosunku do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający⁴⁶⁰, gdyż stosowana jest wobec osób, które otrzymały już świadczenia, jednakże okazały się one niewystarczające ze względu na stan zdrowia danej osoby, wypadki losowe itp. Obejmuje również okoliczności podczas których nie ma możliwość wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia⁴⁶¹. Warto podkreślić, iż pomoc społeczna przysługuje obywatelowi bez względu na fakt opłacania jakiejkolwiek składki.

Ustawa zasadnicza odwołuje się do pomocy społecznej w sposób pośredni, poprzez zasady: pomocniczości, solidaryzmu i państwa socjalnego, instytucję zabezpieczenia społecznego czy też konstytucyjną ochroną dziecka i rodziny⁴⁶². W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. wzywa się wszystkich, którzy dla dobra Rzeczypospolitej Polskiej będą ją stosowali, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną postawę Rzeczypospolitej Polskiej. Godność człowieka jest konstytucyjną podstawą praw socjalnych, toteż uznaje się ją za podstawę praw człowieka w życiu społecznym, natomiast ochronę tej godności za element dobra wspólnego każdej społeczności⁴⁶³. W świetle art. 68 ust. 3 ustawy zasadniczej władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Ponadto zgodnie z art. 69 Konstytucji władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Co więcej do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny znajdujące się w

⁴⁵⁸ Wyrok z Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK ZU 2004/8A/82.

⁴⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252.

⁴⁶⁰ Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 482.

⁴⁶¹ Por. P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej* [w:] M. Jabłoński, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 62.

⁴⁶² Zob. I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej* [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Państwo – koncepcje i zadania*, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis”, nr 3, Wrocław 2008, s. 144.

⁴⁶³ Poprzez godność człowieka rozumiemy taki poziom życia, w którym dana osoba ma zapewnioną żywność, odzież, mieszkanie, wypoczynek, opiekę zdrowotną oraz niezbędne świadczenia ze strony władzy, w szczególności w razie choroby, niezdolności do pracy, starości itd. (G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] G. Szpor (red.) *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 2013, s. 16).

trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne (art. 71 ust.1), a także matki przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2). Zaś w art. 72 ust. 1 unormowane jest, iż Rzeczypospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, a dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (art. 72ust.2).

2. Zakres przedmiotowy regulacji dotyczących pomocy społecznej

Analizowana problematyka normowana jest ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁶⁴, a także licznymi aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tego aktu. Zagadnienia związane z pomocą społeczną m.in. dotyczące form i zasad udzielania takiej pomocy można znaleźć również w innych ustawach⁴⁶⁵. Należy zwrócić uwagę, że artykuł 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej definiuje pomoc społeczna jako instytucję polityki społecznej państwa. Celem pomocy nie jest jednak wyręczenie strony w zaspokajaniu jej wszelkich potrzeb życiowych, lecz jedynie wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem⁴⁶⁶. W Rzeczypospolitej Polskiej jest to rozbudowany system świadczeń i instytucji, to sieć wielofunkcyjnych placówek, to również organy i urzędy administracji publicznej oraz służby socjalne⁴⁶⁷. Zadania pomocy społecznej są bardzo zróżnicowane, dotyczą kilkadziesiąt rodzajów świadczeń, w tym pomoc pieniężną i rzeczową, pracę socjalną, usługi opiekuńcze, interwencję kryzysową. W dzisiejszych czasach pomoc społeczna zajmuje się procedurami adopcyjnymi, terapią, poradnictwem, udzielaniem wsparcia bezdomnym, uchodźcom, osobom uzależnionym, a także opuszczającym zakłady karne. Przez pomoc społeczną rozumiemy również placówki opiekuńczo wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, domy pomocy społecznej, to również rodziny zastępcze.

Ponadto można ją rozpatrywać w kilku płaszczyznach, przede wszystkim w aspekcie zasady pomocniczości i kategorii zadań publicznych. Jest instrumentem polityki społecznej

⁴⁶⁴ Dz. U. 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁴⁶⁵ Na przykład w art. 2 Ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. nr 17, poz. 78 ze zm.), Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. nr 179, poz. 1485 ze zm.), Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. nr 122, poz. 1143 ze zm.) i wielu innych aktach prawnych.

⁴⁶⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2013 r., I SA/Wa 966/13

⁴⁶⁷ Por. I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, op. cit., s.144.

państwa. Jednakże pod pojęciem polityki społecznej rozumie się najczęściej celowe działania państwa, zmierzające do bezpośredniego zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych⁴⁶⁸. Ustawowe ujęcie pomocy społecznej jako elementu polityki społecznej podkreśla rolę, jaką odgrywa państwo w organizowaniu i świadczeniu tej pomocy, podkreśla również odpowiedzialność państwa za losy członków społeczeństwa. Można powiedzieć, że społeczeństwo polskie przejawia skłonność do obwiniania państwa za problemy gospodarczo-społeczne i od państwa domaga się ochrony przed ich skutkami. Takie zachowanie widoczne jest m.in. wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej. Część społeczeństwa korzystająca z takiej pomocy, traktuje ją jako stałe źródło dochodu. Co więcej jego postawa jest roszczeniowa, nie współdziała z ośrodkiem pomocy społecznej czy też nie stara się poprawić swojej sytuacji życiowej⁴⁶⁹. Taka opieka ze strony państwa wspiera tylko nieporadność życiową świadczeniobiorców. Działania organów pomocy społecznej powinny mieć jedynie uzupełniający charakter w stosunku do wysiłków beneficjenta i członków jego rodziny. Zadaniem takich organów jest pomoc w dążeniu samych zainteresowanych do polepszenia sytuacji życiowej we własnym zakresie. Nie mogą one więc wyręczać obywateli⁴⁷⁰.

Miejsce pomocy społecznej w polskim systemie prawnym opisuje zasada pomocniczości. Zgodnie z tą zasadą państwo nie powinno ingerować w życie mniejszych wspólnot. Ponadto nie powinno pozbawiać ich kompetencji, samodzielności, inicjatywy działania i odpowiedzialności. Może mieć to miejsce tylko wtedy, gdy nie mogą one samodzielnie wypełnić nałożonych na nie zadań⁴⁷¹. Relacje państwa i pomocy społecznej w kontekście zasady pomocniczości można badać w kilku ujęciach. W unormowaniach dotyczących zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna umieszczona jest na ostatnim miejscu (po ubezpieczeniach i zaopatrzeniu społecznym). Jak już zostało wspomniane uruchomienie pomocy społecznej powinno następować wtedy, gdy osoba nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb poprzez dochody otrzymywane z pracy lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego⁴⁷². Zazwyczaj jest ona adresowana do osób, którym nie przysługują świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Państwo poprzez finansowanie systemu ubezpieczeń udziela wsparcia. Najmniejsza jego aktywność występuje w sytuacji, gdy jednostka zapewnia sobie utrzymanie dzięki dochodom uzyskiwanym z pracy, wzmocnienie tej ochrony następuje w wyniku uruchomienia świadczeń z ubezpieczenia

⁴⁶⁸ Zob. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

⁴⁶⁹ Por. I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej...*, op. cit., s.145.

⁴⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 2192/14.

⁴⁷¹ Wspólnoty wyższego rzędu powinny szanować prawa wspólnot niższych, powinny również koordynować ich działania w zaspokajaniu potrzeb publicznych, a w razie konieczności udzielać wsparcia.

⁴⁷² Por. I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej...*, op. cit., s.146.

społecznego, największą pomoc udziela państwo za pośrednictwem systemu pomocy społecznej. Warto podkreślić, iż państwo nie wyręcza jednostki, ale pomaga jej podczas choroby, niepełnosprawności, w macierzyństwie itp.

W myśl art. 25 ustawy o pomocy społecznej organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym. W szczególności chodzi tu o organizacje pozarządowe prowadzące działalność w dziedzinie pomocy społecznej⁴⁷³. Następne odwołanie do zasady pomocniczości zauważyć można w podziale zadań z zakresu pomocy społecznej. Organizowanie pomocy społecznej jest rozdzielone pomiędzy organy rządowe i samorządowe, centralne i terenowe. Samorząd terytorialny realizuje większość zadań dotyczących pomocy społecznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie ustalonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i chronionej samodzielności⁴⁷⁴. Warto dodać, iż pomoc społeczna jest częścią działu administracji rządowej o nazwie *zabezpieczenie społeczne*⁴⁷⁵. Wojewoda i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego są organami administracji rządowej, którzy wykonują zadania dotyczące pomocy społecznej.

3. Zakres przedmiotowy ustawy o pomocy społecznej

Zgodnie z art. 67 Konstytucji RP z prawa do pomocy społecznej może skorzystać obywatel polski, jednakże prawo to obejmuje również cudzoziemców, gdyż problematyka zabezpieczenia społecznego została uregulowana w aktach międzynarodowych⁴⁷⁶, których Polska jest stroną⁴⁷⁷. Ustawa o pomocy społecznej normuje, kto jest podmiotem prawa do pomocy społecznej. Zgodnie z art. 5 tej ustawy prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje:

⁴⁷³ *Ibidem*, s.147.

⁴⁷⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., W1/94, OTK, nr 2, poz. 46.

⁴⁷⁵ Art. 31 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141 poz. 943, ze zm.).

⁴⁷⁶ Warto w tym miejscu podać przykład Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która głosi prawo każdego człowieka do bezpieczeństwa socjalnego, a także odnosi się do kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego jednostki w sytuacji jej niezdolności do pracy, choroby, bezrobocia czy starości. Art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych normuje prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, natomiast art. 11 ustanawia gwarancję odpowiedniego poziomu życia dla jednostki i jej rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz stałe polepszanie warunków bytowych.

⁴⁷⁷ Zob. L. Garlicki, Art. 67, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 3.

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP:
 - a) na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
 - b) na podstawie zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Polski obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin⁴⁷⁸ posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jak się okazuje pomoc społeczna nie może być udzielona osobom prawnym. Ponadto prawo to nie jest przyznawane osobom odbywającym karę pozbawienia wolności, natomiast osobom tymczasowo aresztowanym zawiesza się prawo do świadczeń z pomocy społecznej (art. 13 ustawy o pomocy społecznej).

Liczba osób, które nie posiadają pracy nie z własnej winy jest wysoka, dlatego też grupa ta jest objęta konstytucyjną ochroną. Konstytucyjny przepis jest skierowany głównie do osób bezrobotnych⁴⁷⁹ i wydawać się mogło, że tylko one będą korzystać z pomocy społecznej, jednakże ustawa o pomocy społecznej wyraźnie wychodzi poza konstytucyjny katalog, definiując także inne sytuacje, w których świadczenia z pomocy społecznej przysługują. Takie prawo należy się osobom i rodzinom w razie zaistnienia: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa

⁴⁷⁸ W rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. *o wjeździe na terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1367 członkiem rodziny cudzoziemca będącego lub nie będącego obywatelem UE jest: małżonek obywatela UE; zstępny obywatela UE lub zstępny jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka; wstępny obywatela UE lub wstępny jego małżonka, pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka.

⁴⁷⁹ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w urzędach pracy w końcu czerwca 2015 r. wyniosła 1622,3 tys. osób (w tym 841,9 tys. kobiet) i była niższa od odnotowanej w końcu poprzedniego kwartału o 238,4 tys. osób (tj. o 12,8%) oraz niższa o 290,3 tys. Osób (o 15,2%) w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. Bezrobocie rejestrowane I-II kwartał 2015r., Warszawa 2015, s. 13 [w:] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-ii-kwartal-2015-r-,3,20.html>

domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 7 ustawy o pomocy społecznej). Zaś zadaniem państwa jest podejmowanie takich działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe potrzebne do zapewnienia praw socjalnych. Warto podkreślić, że taka działalność państwa musi być racjonalna oraz brać pod uwagę potrzeby obywateli i możliwości zaspokojenia tych potrzeb. Dlatego też trzeba wziąć pod uwagę sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego⁴⁸⁰, a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych⁴⁸¹. Granice możliwości zaspokojenia potrzeb socjalnych określone są przez wartości konstytucyjne, np. równowagę budżetową⁴⁸².

IV. System świadczeń w ramach pomocy społecznej

Klasyfikacja świadczeń z pomocy społecznej zawarta jest w art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zatem system pomocy społecznej w Rzeczypospolitej Polskiej zakłada dwa rodzaje świadczeń: pieniężne i niepieniężne. Wśród pierwszych wymienia się: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy⁴⁸³, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Zaś wśród drugich wyliczyć można: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w

⁴⁸⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001/8/252.

⁴⁸¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001/7/214.

⁴⁸² Zob. P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit., s. 625.

⁴⁸³ Udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie - w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Ponadto w polskim systemie prawnym występują również świadczenia pomocy instytucjonalnej. Polegają one na udzielaniu pomocy przez specjalnie do tego powołane podmioty, np. osobom, które wymagają całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącym samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej (art. 54 ustawy o pomocy społecznej). Wymienić można tutaj również placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej oraz świadczenia przysługujące w sytuacjach nadzwyczajnych. Zaś korzystanie z nich może mieć charakter dobrowolny lub przymusowy, jak również odpłatny lub nieodpłatny. Skierowane są zarówno do dzieci jak i do osoby dorosłej⁴⁸⁴.

Przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się wytycznymi zawartymi w ustawie o pomocy społecznej po pierwsze kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej, po drugie ochroną ich dóbr osobistych. Ponadto należy pamiętać, iż pomoc społeczna ma jedynie charakter subsydiarny w stosunku do działań samych zainteresowanych⁴⁸⁵. Ma to na celu poszanowanie prawa do prywatności świadczeniobiorców, dlatego też nie podaje się do publicznej wiadomości nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Zaś świadczenia są przyznawane na wniosek osoby zainteresowanej, na wniosek jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby lub za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Jak się okazuje zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej pomoc taka jest również udzielana z urzędu⁴⁸⁶. Zdecydowana większość świadczeń przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego⁴⁸⁷. Jednakże wysokość, jak i samo przyznanie świadczenia uzależnione są bowiem od możliwości finansowych organu przyznającego pomoc oraz ilości innych osób potrzebujących i zamieszkujących na terenie danej gminy⁴⁸⁸. Świadczeniobiorcy mają obowiązek informowania organu przyznającego świadczenie o każdorazowej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej kwalifikującej ich do uzyskania świadczenia (art. 109 ustawy o pomocy społecznej). Jest rzeczą interesującą, iż organy administracji korzystają

⁴⁸⁴ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 208.

⁴⁸⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015r., I OSK 2192/14.

⁴⁸⁶ Zob. P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit., s. 627.

⁴⁸⁷ Wywiad ten przeprowadza pracownik socjalny w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin.

⁴⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010 r., II SA/Ol 734/10.

także z umów cywilnoprawnych dla realizacji pomocy społecznej. Taka umowa pełni rolę uzupełniającą i wspomagającą, przybierając najczęściej postać umowy pożyczki (art. 43 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej) lub umowy użyczenia (art. 43 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej). Warto dodać, iż sytuacja prawna osoby ubiegającej się o świadczenie na podstawie umowy cywilnoprawnej jest mniej korzystna niż w przypadku wydania decyzji administracyjnej, gdyż takiej osobie nie przysługuje bowiem roszczenie do organu pomocy społecznej o zawarcie takowej umowy, nie może również wnosić zażalenia na bezczynność tego organu⁴⁸⁹.

Podsumowanie

Prawo do pomocy społecznej, które jest uregulowane w art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna jest jednym z trzech elementów wchodzących w skład zabezpieczenia społecznego i stanowi jego uzupełnienie. Ponadto jest instytucją polityki społecznej państwa.

Przez pomoc społeczną rozumiemy rozbudowany system świadczeń i instytucji, sieć wielofunkcyjnych placówek, organy i urzędy administracji publicznej oraz służby socjalne, placówki opiekuńczo wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, domy pomocy społecznej. Zaś zadania pomocy społecznej są bardzo zróżnicowane, dotyczą kilkudziesięciu rodzajów świadczeń, obejmują swym zasięgiem pomoc pieniężną i rzeczową, pracę socjalną, usługi opiekuńcze, interwencję kryzysową. Ponadto pomoc społeczna zajmuje się m. in. procedurami adopcyjnymi, terapią, poradnictwem, udzielaniem wsparcia bezdomnym. Warto podkreślić, iż prawo to dotyczy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

Ogromnym problemem jest to, iż pomoc społeczna utrwała bezradność beneficjentów zamiast zapobiegać jej. Świadczeniobiorcy korzystając z pomocy społecznej przedłużają swoje bezrobocie i ubóstwo. Pomoc społeczna staje się ich sposobem na życie. Beneficjenci pomocy społecznej otrzymują pieniądze, które traktują jako pensję. Zachęca ich to do biernej postawy, nie uczy aktywności. Uważam, że zmniejszenie osób korzystających z pomocy społecznej jest możliwe między innymi poprzez poprawę poziomu kształcenia.

Podsumowując można stwierdzić, iż prawo do pomocy społecznej jest jednym z najważniejszych składników dążącym do realizacji dobra wspólnego opartego na idei solidarności społecznej i sprawiedliwym podziale świadczeń. Na podstawie dotychczasowych obserwacji można rzec, iż zła regulacja kwestii związanych z pomocą społeczną będzie

⁴⁸⁹ Zob. P. Kuczma, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit., s. 628.

skutkowała obniżeniem standardów życia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, naruszała ich chronioną konstytucyjnie godność. Można powiedzieć, iż wraz ze zmianami cywilizacyjnymi, gospodarczymi, społecznymi oraz na rynku pracy w naszym życiu pojawiają się nowe problemy socjalne. Obecnie mamy do czynienia ze społeczeństwem starzejącym się, z patologiami społecznymi, migracjami, problemem wielokulturowości, chorobami cywilizacyjnymi. Dlatego też pomoc społeczna jest aktualnie niesamowicie ważnym zagadnieniem.

Akty normatywne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, Dz. U. 2013, poz. 1650.
3. Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. *o wjeździe na terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1367.
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, Dz. U. 2015 r., poz. 163 ze zm.
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz. U. 1997 Nr 141 poz. 943, z poz. zm.
6. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych, Dz. U. 1997, Nr 38, poz. 169.
7. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.

Literatura:

1. Gardocki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, 2007.
2. Garlicki L., Art. 67, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
3. Kuczma P., *Prawo do pomocy społecznej* [w:] M. Jabłoński, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław, 2014.
4. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
5. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków, 2000.
6. Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej* [w:] , M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Państwo – koncepcje i zadania*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia”, nr 3, Wrocław 2008.
7. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] Szpor G. (red.) *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 2013.
8. Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 2192/14.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2013 r., I SA/Wa 966/13.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010 r., II SA/Ol 734/10.
4. Wyrok z Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK ZU 2004/8A/82.

5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001/7/214.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001/8/252.
7. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., W1/94, OTK, nr 2, poz. 46.

Netografia

1. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-ii-kwartal-2015-r-,3,20.html>.

Rozdział XVI

Konstytucyjne aspekty prawa do nauki

Tokarski Michał⁴⁹⁰

Abstract:

The right to education is classified as part of the human rights, recognized by most modern legal systems as a fundamental right. Accordingly, the right to education is guaranteed by Polish, European and international laws. In this article I was present its place in the Polish law. I introduce legislation about the right to education. I analyze the education place in the Polish law.

Wstęp

Prawo do nauki jest jednym z najbardziej kluczowych praw człowieka ponieważ posiadanie tego prawa jest determinantem rozwoju osobistego jednostki, a w konsekwencji społeczeństwa jako całości. To dzięki prawu do nauki mamy możliwość zdobywania wykształcenia, które umożliwia nam rozwój oraz daje podstawy do funkcjonowania w społeczeństwie.

Przez to prawo, które realizujemy jako dzieci, w życiu dorosłym możemy dzięki zdobytej wiedzy i doświadczeniu być świadomymi obywatelami, którzy pracując powiększają dobrobyt państwa i swój własny.

Prawo do nauki jest prawem, które gwarantują najważniejsze międzynarodowe akty prawne z dziedziny praw człowieka. Uprawnienie stanowiące przedmiot analizy artykułu jest dodatkowo uznane za jedno z podstawowych praw dziecka. Na gruncie polskiej konstytucji z 1997 r. zostało ono określone w sposób niezwykle szczegółowy i wieloaspektowy. Ustawa zasadnicza zawiera mechanizmy i obowiązki umożliwiające w pełnym zakresie jego realizację.

1. Charakter i treść prawa do nauki w świetle Konstytucji RP

⁴⁹⁰ Tokarski Michał - student kierunku Administracja na Wydziale Ekonomicznym, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

Konstytucyjne uregulowanie prawa, jakim jest prawo do nauki zostało usytuowane w art. 70 Konstytucji RP⁴⁹¹ w rozdziale II, zatytułowanym "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". W doktrynie istnieje rozbieżność między opiniami na temat charakteru i zakresu podmiotowego tego prawa⁴⁹². Rozbieżność ta dotyczy tego, czy jest to prawo socjalne czy też kulturalne.

Zwolennicy pierwszego poglądu wskazują na fakt, że w tym prawie zawarta jest możliwość żądania od państwa bezpłatnie udzielanego świadczenia, jakim jest pobieranie nauki⁴⁹³. Dzięki zaś takim narzędziom pozwalającym realizować to prawo takim jak utrzymywanie sieci bezpłatnych szkół, organizowanie przez samorządy dojazdu do szkół, dotowanie podręczników, w powszechnej opinii utwierdza to socjalny charakter prawa do nauki, które utożsamiane jest z szeroko pojętą powszechną bezpłatnością edukacji⁴⁹⁴.

Natomiast wskazujący na bardziej kulturalny charakter tego prawa powołują się na umiejscowienie tego prawa w art. 70 Konstytucji RP po prawach ekonomicznych i socjalnych⁴⁹⁵. Kolejnym argumentem jest przyjęcie definicji praw kulturalnych jako uprawnień jednostki gwarantujących jej rozwój intelektualny⁴⁹⁶.

Określony konstytucyjnie zakres treści obejmuje takie składniki (określone w poszczególnych ustępach i zdaniach) jak:

- Unormowane prawo do nauki
- Podstawowe gwarancje realizacji prawa do nauki
- Elementy struktury systemu szkolnego
- Wolność rodziców wyboru szkoły dla dziecka
- Wolność zakładania szkół
- Zakładanie szkół wyższych⁴⁹⁷

⁴⁹¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

⁴⁹² O. M. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 494.

⁴⁹³ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 639.

⁴⁹⁴ O. M. Rudak, *Prawo do...*, op. cit., s. 494.

⁴⁹⁵ M. Drejs, *Prawo do nauki*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń 2001, s. 194.

⁴⁹⁶ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowski, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014, s. 114.

⁴⁹⁷ L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski. Komentarz, Tom III, Uwagi do art. 70*, Warszawa 2003, s. 3.

Prawo do nauki, jako prawo o szczególnym znaczeniu nie tylko dla rozwoju jednostek ale także ogółu społeczeństwa sprawiło, że prawo to wyróżnia się niezwykle bogatą treścią normatywną w porównaniu do innych przepisów konstytucyjnych o charakterze socjalnym⁴⁹⁸. Norma zawarta w art. 70 Konstytucji adresowana jest do każdego bez względu na płeć, wiek, status społeczny, narodowość oraz obywatelstwo⁴⁹⁹. Opisując to prawo W. Skrzydło trafnie stwierdza, że „jest ono adresowane do najszerzych kręgów społeczeństwa, nie ogranicza się bowiem do dzieci i młodzieży”⁵⁰⁰. Jako adresata normy zawartej w ust. 4 tego artykułu (zdanie pierwsze), można uznać też państwo lub szczegółowiej władze publiczne, jako obowiązane do zorganizowania, finansowania i utrzymania systemu szkół publicznych oraz kontrolowania szkół prywatnych⁵⁰¹.

Doktryna wskazuje, iż treścią (istotą) prawa do nauki jest definiowanie tego prawa jako „możliwości zdobywania wiedzy i kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a także umożliwiającego uzyskanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju, dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu”⁵⁰².

2. Obowiązek nauki i obowiązek szkolny w kontekście prawa do nauki

Obowiązek nauki oraz obowiązek szkolny, są pojęciami nierozzerwalnie wiążącymi się z prawem do nauki. Konstytucja w art. 70. Ust 1 (zd. 2) wprowadziła obowiązek nauki do 18 roku życia. Obowiązkom tym nadano powszechny charakter, co oznacza, że każdy znajdujący się pod jurysdykcją RP, zarówno obywatel RP jak i cudzoziemiec, są obarczeni tymi obowiązkami⁵⁰³. Podmiotem obowiązku pobierania nauki do 18 roku życia jest dziecko, stąd też podmiotami obciążonymi realizacją tego obowiązku są rodzice lub opiekuni prawni⁵⁰⁴.

Ważnym aspektem jest też przybliżenie pojęć obowiązku nauki i obowiązku szkolnego. Obowiązek nauki, jest obowiązkiem o szerszym charakterze w stosunku do obowiązku szkolnego, zaś jego celem jest zdobywanie wiedzy i umiejętności. Natomiast obowiązek szkolny rozumiany jest jako konieczność uczenia się dzieci od 6 lat do lat 15, zaś

⁴⁹⁸ Ibidem, s.3.

⁴⁹⁹ M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 176 .

⁵⁰⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 68.

⁵⁰¹ M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka...*, op. cit., s. 176.

⁵⁰² L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 3.

⁵⁰³ H. Zięba-Załucka, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, hasło „Prawo do nauki”, s. 390.

⁵⁰⁴ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 640.

w szczególnych przypadkach do 18 lat, na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjalnej. Obowiązek nauki oznacza także obowiązek kontynuowania nauki do ukończenia 18 lat w szkołach ponadgimnazjalnych lub formach pozaszkolnych takich jak przyuczanie do zawodu. Oba te obowiązki są „*obowiązkami administracyjnoprawnymi o charakterze ciągłym. Oznacza to że ich spełnienie odbywa się w sposób trwały, poprzez powtarzające się świadczenia ze strony zobowiązanych podmiotów, polegające na określonym zachowaniu się, a do jego spełnienia nie wystarczy akt jednorazowy (np. zgłoszenie dziecka do szkoły)*”⁵⁰⁵

Konstytucja nie określa zasad wykonywania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki, odsyłając do ustawy. Ustawą regulującą te kwestie jest w głównej mierze ustawa o systemie oświaty⁵⁰⁶. Odnośnie tych uregulowań istnieje pewien mankament dotyczący braku koniecznego sprecyzowania zakresu podmiotowego obowiązków o których mowa w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Niemniej wykładnia w znacznej mierze wskazuje, iż intencją ustawodawcy było też objęcie cudzoziemców obowiązkiem szkolnym a nie tylko prawem do nauki w zakresie dostępu do szkół podstawowych i gimnazjów⁵⁰⁷.

Jak już zostało wspomniane wcześniej obowiązki szkolny i nauki są nierozdzielnie związane z prawem do nauki. Warunkuje to fakt umieszczenia tego prawa w rozdziale II w art. 70 Konstytucji a nie w np. podrozdziale dotyczącym obowiązków człowieka i obywatela. Uzasadnione jest to doniosłą rolą tego prawa w rozwoju jednostki a w konsekwencji społeczeństwa. Prawo to ma też charakter gwarancyjny, które zapewnia jego realizację nawet wbrew woli podmiotu uprawnionego⁵⁰⁸. Warty uwagi jest, że obowiązkowi szkolnemu nadano bardzo szeroki czasowo zakres, który wykracza poza wszelkie zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej, dzięki czemu regulacje w tej materii możemy uznać za niezwykle postępowe⁵⁰⁹.

Ważnym zagadnieniem w związku z obowiązkiem szkolnym jest uregulowanie zawarte w art. 70 ust 3, dotyczące gwarancji swobody rodziców lub opiekunów prawnych dziecka w zakresie wyboru profilu i rodzaju szkoły, która będzie realizować obowiązek szkolny (publiczna lub niepubliczna), co stanowi pewne złagodzenie rygoru tego obowiązku⁵¹⁰. W razie jednak niewywiązywania się rodziców z uiszczania opłat (czesnego)

⁵⁰⁵ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 640.

⁵⁰⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz. U. 2015 poz. 2156 ze zm.

⁵⁰⁷ M. Pilich, *Komentarz do art. 15 i art. 94a ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2013, s. 75.

⁵⁰⁸ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 641.

⁵⁰⁹ O. M. Rudak, *Prawo do...*, op. cit., s. 499.

⁵¹⁰ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 641.

w placówce niepublicznej, i skreślenia przez dyrektora takiej szkoły dziecka z listy uczniów, zobowiązany jest on do powiadomienia o takim fakcie dyrektora szkoły publicznej w której obwodzie dziecko mieszka. Ma to na celu zapewnienie ciągłości oraz kontroli realizacji obowiązku szkolnego⁵¹¹.

Dość istotnym aspektem w rozważaniach dotyczących obowiązku szkolnego pozostaje kwestia realizacji go w formach tzw. edukacji domowej. Konstytucja nie odnosi się wprost do tego, jednak użycie w art. 70 ust 1 zd. 1 szeroko rozumianego terminu „nauka” czyni zasadnym stwierdzenie, że ustawodawca nie ma możliwości wykluczenia edukacji domowej z dopuszczalnych form edukacji. Potwierdzeniem tego jest art. 48 ust. 1 Konstytucji gwarantujący prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami a także art. 53 ust. 3 jako prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z własnymi przekonaniami⁵¹². Za tą opinią stoi także obowiązująca regulacja ustawowa, która określa edukację domową jako „*spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą*”⁵¹³. Możliwość tej formy kształcenia została uregulowana w 1991 roku, jednak zakres edukacji domowej i jej ustawowej konkretyzacji po dziś dzień są powodem kontrowersji i wielu zmian ustawy⁵¹⁴.

3. Konstytucyjne gwarancje realizacji prawa do nauki.

W celu realizacji uregulowanego w Konstytucji prawa do nauki, oraz obowiązków szkolnego i nauki, proklamuje ona szereg gwarancji umożliwiających praktyczną realizację tych powszechnych obowiązków. Należą do nich:

- Zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych,
- Zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia,
- Zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów,
- Wolność zakładania szkół wszystkich szczebli oraz wyboru typu szkoły

Zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych jest gwarancją wynikającą z brzmienia ust. 2 art. 70 Konstytucji i dotyczy tylko szkół publicznych, które są zdefiniowane w art. 7 ustawy o systemie oświaty. Określony w ten sposób zakres pojęcia bezpłatności nauki oznacza, że szkoły niepubliczne mogą pobierać opłaty za świadczone

⁵¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001r. III RN 149/00, OSNP 2002/7/153.

⁵¹² S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 642.

⁵¹³ Art. 16 ust. 8 ustawy o systemie oświaty, tj. Dz. U. 2015 poz. 2156 ze zm.

⁵¹⁴ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 642.

usługi edukacyjne w formie czesnego, co wyłącza je z wymogu bezpłatności kształcenia. Wymóg ten bezwzględnie dotyczy wszystkich szkół publicznych, które nie są szkołami wyższymi, w świetle czego niedopuszczalne jest, aż do średniego stopnia, pobieranie opłat przez szkoły publiczne⁵¹⁵. Co najważniejsze powyższa zasada dotyczy tylko zajęć objętych tzw. podstawą programową dla danego typu i rodzaju szkoły. Prawo nie stoi natomiast na przeszkodzie by opłaty takie pobierać za zajęcia dodatkowe⁵¹⁶. Praktycznie oznacza to pobieranie opłat za zajęcia dodatkowe prowadzone po odbyciu zajęć podstawowych zawartych w planie lekcji jak np. dodatkowe lekcje języka obcego czy też wszelkiego rodzaju zajęcia nadprogramowe realizowane przez szkołę.

Zasadę bezpłatnego kształcenia w szkołach publicznych należy rozumieć w wąskim zakresie jako „nieodpłatność bezpośrednią”⁵¹⁷, co oznacza, że podstawowym źródłem finansowania szkoły są pochodzące głównie z podatków środki publiczne. Nie gwarantuje ona jednak nieponoszenia żadnych wydatków związanych z procesem dydaktycznym, nawet w szkołach publicznych jak chociażby zakup podręczników, przyborów czy innego rodzaju pomocy naukowych⁵¹⁸. W jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego zostało to podkreślone, gdzie Trybunał stwierdził, że *„Jest bowiem faktem notorycznie znanym, że nie istnieją studia bezpłatne jako takie, ponieważ nie istnieje możliwość tworzenia jakiegokolwiek systemu edukacyjnego bez niezbędnych zasobów finansowych. Dotyczy to wszystkich typów szkół (również publicznych) i wszystkich rodzajów, na każdym poziomie kształcenia. Nieodpłatność odnoszona do określonej grupy czy kategorii osób, może być jedynie rozumiana jako pewna określona formuła finansowania kształcenia z zasobów publicznych”*⁵¹⁹.

Istotnym, w kontekście zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych, jest zapis pozwalający pobierać opłaty w publicznych szkołach wyższych, idąc za brzmieniem konstytucyjnego zapisu „za świadczenie niektórych usług edukacyjnych” a więc stanowiący niejako wyłom w zasadzie bezpłatności nauki. Kluczowym w tej sprawie jest zdefiniowanie, co rozumiemy przez „niektóre usługi edukacyjne”, czego nie znajdziemy w Konstytucji odsyłającej w tej materii do ustawy. Z przepisu art. 70 ust. 2 tego wynikają dwa fakty, pierwszym jest to że *„publiczne szkoły wyższe pewną część swojej działalności mogą*

⁵¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 645.

⁵¹⁶ L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 5.

⁵¹⁷ H. Zięba-Załucka, op. cit., : hasło „Nieodpłatność nauki w szkołach publicznych(art.70)”, s 254.

⁵¹⁸ P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych w wyższej szkole publicznej w świetle art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, "Przegląd Prawa Publicznego", 2010, nr 5, s. 7.

⁵¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000, SK 18/99, ZU OTK nr 7/2000, poz. 258.

*prowadzić odpłatnie*⁵²⁰ oraz, że podstawową formą działalności publicznych szkół wyższych nie może być działalność odpłatna⁵²¹. W jednym ze swoich wyroków⁵²² Trybunał Konstytucyjny odniósł się do dopuszczalnego zakresu pobierania opłat przez publiczne szkoły wyższe i stwierdził, że art. 23 ust. 2 pkt. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym⁵²³ powinien być *”rozumiany jako upoważniający do wprowadzania- dla zapewnienia dostępu do nauki, obok podstawowych w publicznej szkole wyższej studiów bezpłatnych- opłat za studia w zakresie i wysokości, w jakich bezwzględny koszt tych studiów nie znajduje pokrycia w środkach publicznych”*. W związku z tym jest on zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji.⁵²⁴

Zasada powszechnego i równego dostępu do edukacji, jest kolejną konstytucyjną gwarancją prawa do nauki, uregulowaną w ust. 4 zd. 1 art. 70 Konstytucji. Jest ona ściśle związana z zasadą bezpłatności, choć obu tych zasad nie można utożsamiać. Adresatem tej normy i wynikającej z niej obowiązków jest władza publiczna w związku z czym ta zasada dotyczy szkół publicznych⁵²⁵.

Istotne we właściwym zrozumieniu omawianej normy oraz określeniu zakresu obowiązków władz publicznych, które z niej wynikają jest zdefiniowanie pojęć zawartych w treści tej zasady a konkretnie „powszechności” i „równości”. Pojęcie powszechność powinno być odnoszone nie tylko do osób do 18 roku życia objętych obowiązkiem szkolnym, ale także osób które przekroczyły tą granicę wiekową a chcą dalej kontynuować proces kształcenia na wyższych szczeblach. Jednak dostęp do szkół wszystkich szczebli, dla osób które ukończyły 18 rok życia jest jednak uzależniony od kwalifikacji i uzdolnień tych osób⁵²⁶. Niedopuszczalnym natomiast jest „wykluczenie możliwości pobierania nauki po przekroczeniu pewnego wieku lub po ukończeniu studiów na jednym wydziale czy też uczelni”⁵²⁷.

Pojęcie równości w dostępie do edukacji, możemy uznać jako uszczegółowienie zawartej w art. 32 Konstytucji ogólnej zasady równości. W jednym z postanowień Trybunał Konstytucyjny stwierdził iż *„gwarancja równego dostępu do wykształcenia wyraża z jednej*

⁵²⁰ J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] Woźnicki J., Wyrzykowski M., (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 37.

⁵²¹ P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych...*, op. cit., s. 8-9.

⁵²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000, SK 18/99, ZU OTK nr 7/2000, poz. 258.

⁵²³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Tj. Dz.U. 2012, poz. 572.

⁵²⁴ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 647.

⁵²⁵ Ibidem, s. 649.

⁵²⁶ Ibidem, s. 651.

⁵²⁷ L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 6.

*strony zakaz ustanawiania takich regulacji, które ograniczyłyby możliwość korzystania z tego wykształcenia przez określone grupy osób, z drugiej strony obliguje państwo do usuwania faktycznych barier i ograniczeń w korzystaniu z systemu edukacji publicznej.*⁵²⁸ Należy wspomnieć o fakcie, że realizacja tego obowiązku przez władze publiczne musi eliminować zarówno te wynikające z przepisów prawnych oraz z nierówności faktycznych. Służyć temu mają działania podejmowane przez władze publiczne, umocowane w treści art. 70 ust. 4. Zd. 1, o charakterze wyrównawczym⁵²⁹.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił tą kwestię w jednym z wyroków, gdzie stwierdził, że „Działania wyrównawcze podejmowane przez władze publiczne powinny dotyczyć przede wszystkim nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych a nie samych wyników edukacyjnych, które z założenia odzwierciedlają rzeczywisty zasób wiedzy i umiejętności danej osoby. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Chodzi tu zatem o równość szans, a nie powszechny dostęp do efektów kształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu „zdania” matury”⁵³⁰. W celu wyrównania szans dla osób głównie niezamożnych z różnych grup społecznych, stosowane są różne instrumenty jak stypendia, pożyczki i kredyty uczniowskie i studenckie, pomoc w ramach pomocy socjalnej oraz wsparcie szkół prywatnych, która jest udzielana ze środków publicznych. Potrzeba istnienia pomocy tego rodzaju wynika z istniejących nierówności faktycznych, takich jak ograniczenia w dostępie do kształcenia dzieci ze wsi, osób niepełnosprawnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej⁵³¹.

Zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów jest niejako konkretyzacją obowiązków wobec zasady powszechnego i równego dostępu do edukacji, o czym świadczy umieszczenie obu w ust. 4 art. 70⁵³². Użyte w treści tego przepisu sformułowania takie jak władze publiczne „tworzą”, „wspierają”, wskazują na to, że jest to norma o charakterze programowym. Kolejnym argumentem za tym przemawiającym jest to, że w przepisie tym wyrażone jest odesłanie do ustawy w kwestii określenia warunków

⁵²⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 2000r., TS., 97/99, ZU OTK nr 1/2000, poz. 20.

⁵²⁹ L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 7.

⁵³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2007 r., U 5/06, ZU OTK nr 1A/2007, poz. 3.

⁵³¹ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 652.

⁵³² L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 7.

udzielenia takiej pomocy⁵³³. Analizując zawierającą tę zasadę normę prawną można przyjąć, że daje ona ustawodawcy możliwość stworzenia wielu równoległych systemów pomocy. Wskazuje też, że pomoc taka musi być pomocą o charakterze finansowym i organizacyjnym, chodzi tu o świadczenia finansowe w formie np. stypendium socjalnego oraz świadczeń rzeczowych takich jak podręczniki szkolne czy inne pomoce⁵³⁴. Wartym zauważenia jest, że stypendium uzyskiwane za wyniki w nauce jest świadczeniem o charakterze motywacyjnym, które nie ma żadnego wpływu na realizację zasady równości w dostępie do kształcenia. Omawiany ust. 4 art. 70 określa wyraźnie słowami „systemy indywidualnej pomocy finansowej”, że pomoc ta musi być skierowana do indywidualnego adresata, a więc konkretnego ucznia lub studenta na każdym etapie i trybie kształcenia⁵³⁵, rozumianej jako osoba ucząca się, w dodatku „obywatela” (jednak w Konstytucji nie ma przymiotnika „polskiego”)⁵³⁶. Ciekawym jest, że osoba mająca przerwę w kształceniu taką jak np. urlop dziekański, nadal określana jest w kategorii osoby uczącej się, studenta⁵³⁷.

Wolność zakładania szkół wszystkich szczebli oraz wyboru typu szkoły jest kolejnym z gwarantów prawa do nauki. Art. 70 ust 3 zdanie pierwsze gwarantuje rodzicom możliwość wyboru między szkołą publiczną a prywatną. W kolejnych zdaniach zaś następuje uregulowanie kwestii dotyczących wolności zakładania szkół. W zakresie ich tworzenia i funkcjonowania nie ma pełnej dowolności, gdyż jak określa Konstytucja to do państwa należy prawne uregulowanie warunków ich powstawania, funkcjonowania oraz określenie zasad i zakresu ich finansowania ze środków publicznych czego Konstytucja nie zakazuje. Ustawa ta ma określić zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi i zakładami wychowawczymi⁵³⁸.

Wartym wspomnienia jest to, że wolność zakładania szkół nie tylko wchodzi w zakres prawa do nauki, ale także jest w pewien sposób związana z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Szkoła niepubliczna może być instytucją, nastawioną na zysk i która będzie miała nie tylko cele o charakterze edukacyjnym, ale też te o charakterze gospodarczym⁵³⁹. Niewątpliwie jednak szkoły zarówno publiczne jak i niepubliczne mają jako wspólne

⁵³³ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 653.

⁵³⁴ Ibidem, s. 653-654.

⁵³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 362.

⁵³⁶ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, op. cit., s. 654.

⁵³⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 362.

⁵³⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013.

⁵³⁹ M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka...*, op. cit., s. 178.

realizację obowiązku edukacji⁵⁴⁰, a państwo ma obowiązek zapewnić ramy prawnego funkcjonowania wolności zakładania szkół a także zapewnienie równorzędności dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły niepubliczne wobec tych, które wydają szkoły publiczne⁵⁴¹.

Zakończenie:

Analizując prawo do nauki, nie sposób nie zauważyć, że prawo to jako jedno z najważniejszych dla funkcjonowania jednostki i społeczeństwa zostało w Konstytucji ujęte niezwykle szeroko na tle innych praw i wolności o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturowym. Jednak kwestia umożliwienia pobierania opłat za tzw. „niektóre usługi edukacyjne” stanowi wyjątek od zasady bezpłatności, co wielokrotnie było przedmiotem kontrowersji. Warunkuje to fakt, że każda regulacja prawna, wprowadzająca wszelkiego rodzaju opłaty musi zostać poddana pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego.

Na uwagę zasługuje też to, że ujęte na gruncie polskiego ustawodawstwa prawo do nauki nie tylko w pełni realizuje międzynarodowe zobowiązania Polski, ale także w wielu kwestiach znacznie przewyższa standardy, które jako państwo jesteśmy zobowiązani wypełniać.

Bibliografia:

Literatura:

- 1) Bała P., *Odpłatność studiów stacjonarnych w wyższej szkole publicznej w świetle art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, "Przegląd Prawa Publicznego", 2010, nr 5.
- 2) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- 3) Borkowski M., *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] Woźnicki J., Wyrzykowski M., (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.
- 4) Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- 5) Drejs M., *Prawo do nauki*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń 2001.

⁵⁴⁰ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki...*, *op. cit.*, s. 657.

⁵⁴¹ L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 10.

- 6) Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski. Komentarz, Tom III, Uwagi do art. 70*, Warszawa 2003.
- 7) Jabłoński M, Jarosz-Żukowski S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014.
- 8) Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] Jabłoński M. (red.) *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- 9) Pilich M., *Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2013.
- 10) Rudak O. M , *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak , A. Preisner. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- 11) Skrzydło W., *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Zakamycze 1998
- 12) Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.
- 13) Zięba-Załucka H., [w:] W. Skrzydło, S Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009,.

Akty normatywne :

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.
- 2) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zm.
- 3) Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365 ze zm.

Orzecznictwo:

- 1) Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 2000r., TS., 97/99, ZU OTK nr 1/2000, poz. 20.
- 2) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000, SK 18/99, ZU OTK nr 7/2000, poz. 258.
- 3) Wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001r. III RN 149/00, OSNP 2002/7/153
- 4) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2007 r., U 5/06 ZU OTK nr 1A/2007, poz. 3.

