



Uniwersytet
Wrocławski

Zasada równości wobec prawa a wykluczenie społeczne

**Wybrane problemy
i zagadnienia**

Redakcja naukowa
Jolanta Blicharz, Maciej Błażewski,
Tadeusz Kocowski, Anna Kordik

Wrocław 2023

Zasada równości wobec prawa a wykluczenie społeczne.

Wybrane problemy i zagadnienia



Zasada równości wobec prawa a wykluczenie społeczne.

Wybrane problemy i zagadnienia

redakcja naukowa

Jolanta Blicharz

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-4581-8629](https://orcid.org/0000-0002-4581-8629)

Maciej Błażewski

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199)

Tadeusz Kocowski

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0002-4086-8803](https://orcid.org/0000-0002-4086-8803)

Anna Kordik

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0001-8784-668X](https://orcid.org/0000-0001-8784-668X)

Wrocław 2023

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Lassota – członek

Recenzenci: *dr hab. Ewa Pierzchała, prof. UO;*

dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Anna Dominiak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-92-5

Spis treści

Przedmowa	7
Anna Kordik	
Wieloaspektowość zasady równości	9
Barbara Adamiak	
Gwarancje procesowe na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej realizacji zasady równego traktowania	17
Dominika Cendrowicz	
Zasada równości wobec prawa a wykluczenie osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej	23
Tomasz Kalisz	
(R)ewolucja w prawie karnym wykonawczym. Czy proces wykonywania kary może być elastyczny, zindywidualizowany, równy wobec prawa oraz pozbawiony marginalizacji i wykluczenia społecznego?	36
Patryk Gutierrez	
Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Czy wszyscy cudzoziemcy traktowani są na równych zasadach?	45
Maciej Błażewski	
Administracja publiczna wobec wykluczenia cyfrowego	53
Małgorzata Kozłowska	
Ustalenie przez sąd świadczenia alimentacyjnego uwzględniającego usprawiedliwione potrzeby dziecka jako element ochrony przed wykluczeniem społecznym	60
Mateusz Paplicki	
Niekomercyjne badania kliniczne jako remedium na wykluczenie społeczne w Polsce	69
Marcin Pleśniak	
Wędką zamiast ryby – spółdzielczość socjalna jako aktywny środek walki z wykluczeniem	81
Katarzyna Sobańska-Laskowska	
Dostęp (dostępność) do usług opieki zdrowotnej osób z niepełnosprawnościami z perspektywy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich	97

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Dostęp do usług transportu publicznego w okresie epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 118

Joanna Nowak

Normy etyki zawodowej jako czynnik powinnościowy w „służbach” administracji publicznej w obszarach zadaniowych związanych z egalitaryzmem społecznym na przykładzie Centrów Integracji Społecznej – między równością a pomocniczością 126

Artur Ławniczak

Jurydyczny egalitaryzm a prawnopolityczny realizm 139

Przedmowa

Wśród kierunków badawczych we współczesnej nauce najbardziej atrakcyjny poznawczo wydaje się kierunek badań nad problematyką wykluczenia społecznego. Jej znaczenie bierze się też stąd, że wciąż pojawia się wiele nowych zjawisk, które pogłębiają skalę tego i tak już dotkliwego problemu.

Prezentowane w tym tomie rozważania eksponują wybrane problemy wykluczenia społecznego, a ich znajomość stanowi przecież warunek ograniczania i przewycięzania zjawisk społecznie niekorzystnych i nieakceptowanych. Tylko przez wielopłaszczyznowe, interdyscyplinarne spojrzenie na badane zjawisko uzyskuje się całkowitą ocenę funkcjonowania prawa w społeczeństwie. Jednocześnie zaistniała sytuacja wymaga stosowania w sferze prawa instrumentów bardziej adekwatnych do zmieniających się warunków programów przemian, a także podejmowania zdecydowanych działań natury profilaktycznej, kompensacyjnej i modernizacyjnej.

Często jednak spotykamy się z poglądem, że wykluczenie społeczne jest powiązane z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Stanowi ona jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw człowieka, a jej przestrzeganie warunkuje realizację innych praw podstawowych. Nakaz równego traktowania zajmuje eksponowane miejsce zarówno w regulacjach krajowych, jak i w aktach prawa międzynarodowego.

Wprawdzie konstytucyjna zasada równości prawa należy do standardowego zestawu podstawowych zasad demokratycznych, niemniej jednak nie daje wprost i bezpośrednio odpowiedzi na pytania nurtujące nasze społeczeństwo. Pewne jest natomiast, że spór o równy i sprawiedliwy rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym, nie należy do przeszłości.

Nie spieramy się dzisiaj, czy zasada równości ma być uznana za naczelną, lecz jakimi instrumentami chce się tę równość osiągnąć, wydaje się bardziej postulatem niż zabezpieczeniem przed aktualnymi kwestiami związanymi z wykluczeniem społecznym jednostek i grup.

Dodajmy, iż współcześnie mechanizmy ekskluzji społecznej umacnia też obserwowana dominacja neoliberalnej wizji gospodarki, której efektem są ewidentne przyczyny bezrobocia czy ubóstwa zatrudnionych.

Nieco paradoksalnie, zbliżając się w jakimś stopniu do ograniczania wykluczenia społecznego, będącego wyzwaniem dla zaangażowania UE w ideę spójności społecznej i ekonomicznej oraz praw człowieka i równych szans, uwalniamy jednocześnie takie mechanizmy ekonomiczne, które sprzyjają rozwojowi tego procesu.

Omawiane kwestie, jak również próba znalezienia odpowiedzi na zadane w tej książce pytania, nie mogą być oczywiście pełne i wyczerpujące. Intencją naszą jest pokazanie stanowisk i opinii na temat zasady równości wobec prawa, a także wielowymiarowej natury wykluczenia społecznego. Przedstawiona problematyka ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne.

Redaktorzy tomu składają wszystkim autorom serdeczne podziękowanie za wyrażenie zgody na opublikowanie ich tekstów w niniejszym zbiorze.

Redaktorzy

Wieloaspektowość zasady równości

Wstęp

Równość, a właściwie zasada równości, we współczesnym społeczeństwie zyskuje na znaczeniu. Przemiany polityczne, gospodarcze oraz społeczne mają wpływ na jej ewaluację. Zmiany, jakie zachodzą w tych trzech wskazanych płaszczyznach, rodzą konieczność dostosowania zasady równości do zachodzących procesów społecznych. Z takiego założenia także wyszedł polski ustrojodawca i wyraził to w treści art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, literalnie zaznaczając w Ustawie Zasadniczej, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym². Równość „odbija się” szerokim echem nie tylko w polskich granicach państwa, ale także w krajach zachodniej Europy. Społeczeństwo polskie i europejskie, posiada w tym zakresie coraz większą świadomość swoich praw i wolności. Rezultatem tego jest ich przestrzeganie albo egzekwowanie tego przestrzegania, tj. niedyskryminacji. Zasada równości jest jedną z fundamentalnych reguł polskiego demokratycznego „ładu” prawnego, dlatego też asocjuje z pojęciem wolności³. Nie bez kozery polski ustawodawca w Ustawie Zasadniczej umieścił ją w rozdziale wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Płaszczyzna poruszanej przeze mnie problematyki będzie próbą wskazania na wieloaspektowość rozumienia tej zasady w kontekście samej polskiej Ustawy Zasadniczej w treści art. 32.

1. Identyfikacja treści zasady równości

Mówiąc o równości – zarówno w ujęciu normatywnym, jak i społeczno-kulturowym, obejmującym aspekt religijny – nie sposób nie wyjść od biblijnego opisu stworzenia świata. Stworzenie pierwszych ludzi na ziemi było warunkiem *sine qua non* do początkowego powolnego identyfikowania się tej zasady w płaszczyźnie równości

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

² Art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³ M. Kotulski, *Równość jako dobro prawne*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 59 i n.

między dwiema odmiennymi płciami. Identyfikacja tej zasady w przedmiocie nauki społecznej Kościoła katolickiego postawiła w sposób definitywny znak równości pomiędzy obiema płciami. Równość tę warunkuje jednakże spełnianie określonych, przypisanych przez Boga⁴, ról w społeczeństwie. Role te niekiedy rozumiane są w sposób *stricte* patriarchalny, czyli narzucający określony model zachowania dla danej płci.

Również w filozofii odnajdujemy odniesienia do równości. Nauka ta, jak wiemy, dąży do próby interpretacji, a także do zrozumienia świata⁵. Równość bowiem jest ważnym społecznym czynnikiem, silnie oddziałującym na jednostkę. Tematyka ta więc cieszyła się dużym zainteresowaniem filozofów, m.in. Arystotelesa, Platona, Sokratesa oraz bardziej współczesnych filozofów takich jak np. Ronald Dworkin. Zarówno zasadzie równości, jak i próbie jej zdefiniowania poświęcili niemało wysiłku. Na potrzeby niniejszego opracowania trudno wskazać wszystkie tezy wymienionych filozofów. Jednak dobór ten ma na celu wskazanie różnic nie tylko dziejowych, ale także w materii pojmowania świata, rozwoju cywilizacji oraz w strukturach prawno-politycznych. Na myśl przychodzą czasy starożytności, gdzie zasada równości stosowana była w stosunku do ludzi wolnych⁶. Arystoteles i Platon uważali równość za jedną z podstawowych reguł sprawiedliwości, jednakże Platon uznawał równość wszystkich, ale pod każdym względem – zarówno płciowym, jak i ról społecznych⁷. Zrównywanie tych ról odnosiło się do ujednoczenia obowiązków mężczyzn i kobiet. Sokrates w swoich tezach, odmiennie niż jego poprzednicy, wskazywał, że równość wszystkich obywateli jest trzonem demokratycznego państwa. Wychodził bowiem z założenia, iż osnową takiego państwa jest pogląd większości obywateli w stosunku do tych, co pozostają w mniejszości (współczesne rozumienie demokracji)⁸. Wskazać trzeba, że zarówno społeczna nauka Kościoła katolickiego, jak i czasy starożytne w definiowaniu tej zasady stawiają warunek do jej spełnienia. W przypadku tej pierwszej jest to rola przypisana przez Boga danej płci, natomiast w starożytności jest to pozostawanie człowiekiem wolnym. Ronald Dworkin, filozof czasów nam współczesnych, inaczej niż poprzednicy interpretował tę zasadę. Nie muszę dodawać, iż aspektowość i retrospektywność tej zasady przeszła od starożytności do czasów współczesnych dużą ewolucję: od walki kobiet o prawa wyborcze, czasy apartheidu, po XVIII- i XIX-wieczny proces emancypacyjno-feministyczny⁹. Historyczne determinanty odcisnęły piętno na rozumieniu tej zasady.

⁴ K. Kaczorowska, *Z krwi i kości. O tym jak z żebra Adama, czyli stworzenie biblijnej Ewy*, www.mariuszrosik.pl [dostęp: 1.02.2022].

⁵ A. Marynarczyk, M.A. Krąpiec, *Filozofia*, [w:] *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, Lubin 2000.

⁶ A. Bielawska, *Państwo i jego ustroje w starożytnej literaturze oraz filozofii greckiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 57 i n.

⁷ Z. Stawrowski, *Platon o demokracji*, „Civitas Studia z Filozofii Polityki” 1998, nr 2, s. 101 i n.

⁸ <http://peitho.amu.edu.pl/volume1/Beys.pdf> [dostęp: 28.11.2021].

⁹ Zob. szerzej: M. Chrząstkowska, *Powołanie i zaangażowanie. Prawa człowieka, feminizm, chrześcijaństwo. Studia i materiały*, Poznań 2005, vol. 88, s. 105 i n.; zob. również: R.T. Putnam, *Mysł feministyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Ronald Dworkin w swoich tezach wskazuje, iż zasada ta jest jedną z podstawowych praw jednostki. Dokonuje podziału równości na równość polityczną i godność osoby ludzkiej. Natomiast prawo w zakresie tej zasady dzieli na prawo do równego traktowania, przez co rozumie równość szans każdej jednostki bez wyjątku w dostępie do danych dóbr oraz rzeczywistej perspektywy jej realizacji oraz prawo do równego traktowania, tj. poszanowania każdej jednostki ludzkiej¹⁰. Przyjęta przez Dworkina teza znalazła niejako częściowe konstytucyjne odbicie w polskiej Ustawie Zasadniczej. Jednakże rozumienie tej zasady na polskim normatywnym gruncie uległo pewnej konwersji.

2. Normatywizacja konstytucyjna

Równość w potocznym rozumieniu to równość wszystkich osób pod względem określonych praw obywatelskich, dostępu do określonych dóbr oraz usług¹¹. Zasada równości w brzmieniu art. 32 Konstytucji jest ogólną zasadą, tj. *lex generalis*. Jest ona powszechna w stosunku do pozostałych ukonstytuowanych norm w Ustawie Zasadniczej odnoszących się do skonkretyzowanych równości określonych w: art. 6, art. 32 ust. 2, art. 33, art. 60, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 96 ust. 2, art. 127, art. 169 ust. 2¹². Równość, jak wskazuje judykatura Trybunału Konstytucyjnego, jest także jedną z podstawowych zasad demokratycznego porządku państwa¹³. Jak zauważa M. Kotulski, omawiana przedmiotowo materia nie jest *sensu stricto* zasadą ustrojową, lecz normą drugiego stopnia¹⁴. Oznacza to, że realizacja tej zasady powiązana jest z inną normą prawną. Odniesienie to ma zastosowanie do skargi konstytucyjnej w materii naruszenia omawianej zasady. Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie wskazał, iż rozstrzygnięcie może być dokonane w płaszczyźnie prawa przedmiotowego, a nie podmiotowego. Prymatem w tym przedmiocie była realizacja funkcji przestrzegania Konstytucji, a nie ochrona skarżącego¹⁵. Powyższa problematyka odnosi się do złożoności wykładni oraz użytego zwrotu w ust. 1 art. 32 Ustawy Zasadniczej, że „wszyscy mają prawo do

¹⁰ M. Błachut, *Postulat neutralności moralnej prawa a konstytucyjna zasada równości*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2793, „Prawo” 2005, t. CCXCVII, s. 56 i n.

¹¹ Hasło równość społeczna, https://pl.wikipedia.org/wiki/R%C3%B3wno%C5%9B%C4%87_spo%C5%82eczna [dostęp: 28.11.2021].

¹² B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Garlicki, A. Szymt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 23 i n.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04, OTK-A 2005/3.

¹⁴ M. Kotulski, *Równość jako dobro prawne*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość...*, s. 64 i n.; por. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001/7.

¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 828 i n., <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/53078/edition/53690?language=en> [dostęp: 16.01.2023]; zob. i por.: M. Bednarek, *Sprawozdanie z posiedzenia*

równego traktowania przez władze publiczne”. Błędnie przyjęta interpretacja Trybunału Konstytucyjnego, odnosząca się tylko do wykładni *stricte* systemowej, uniemożliwia korzystanie z praw przysługujących w zakresie literalnego brzmienia tego przepisu. Konsekwencją tego jest nieposiadanie przez władzę publiczną podmiotowości. Korelatem tego jest brak dopuszczalności skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej¹⁶.

W normatywnym ujęciu konstytucyjnym wyrażonym w treści art. 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej odnajdujemy faktyczne odwołanie, że „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Postanowienie to w doktrynalnym rozumieniu oznacza równość wszystkich, czyli zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Przyjąć zatem należy, iż nie dokonuje się w rozumieniu zasady równości rozgraniczenia względem tylko obywateli, jak miało to miejsce pod rządami poprzedniej Ustawy Zasadniczej w treści art. 67 ust. 2¹⁷. Judykatura Trybunału wyraża, iż wskazana norma w treści powołanego artykułu nie wskazuje, czy też nie wyznacza matematycznej równości. Omawiany artykuł nie identyfikuje tej równości w sposób arbitralny. Oznacza to, że nie wszystkich obowiązują i nie do wszystkich są stosowane te same przepisy prawa w myśl zasady „wszystkim po równo”¹⁸. Nie jest to przesłanką nierównego traktowania czy też dyskryminacji¹⁹. W rozstrzygnięciu z dnia 3 marca 1987 r. Trybunał orzekł, iż „zasada równości jest przestrzegana wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Z punktu widzenia zasady równości niedopuszczalne więc jest różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym [...]”²⁰. Normatywna regulacja ust. 1 wskazanego artykułu dokonuje swoistego podziału równości. Korelatem powyższego jest nakaz takiego stanowienia przepisów prawa, które nie są sprzeczne z zasadą równości. Konsekwentnym podziałem jest nakaz równego traktowania przez władze publiczne, który wynika ze zdania drugiego ust. 1 rzeczonego artykułu²¹.

Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 24.10.1995, s. 90 i n.; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 29 i n.

¹⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 24 i n.; zob. szerzej: L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna: wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011; R. Jaworski, *Skarga konstytucyjna w polskim prawie konstytucyjnym*, http://g.infor.pl/wj/portal/_wspolne/pliki_infornext/136000/skarga_konstytucyjna_w_polskim_prawiekonstytucyjnym_136685.pdf, [dostęp: 16.01.2023].

¹⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 23 i n.; zob. i por: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96 i n.

¹⁸ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 71 i n.

¹⁹ K. Complak, *Komentarz do al. 32 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. I, Warszawa 2014, s. 47 i n.

²⁰ Zob. i por.: orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK-1987, nr 1, poz. 2.

²¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 23 i n.; zob. i por.: K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1989, s. 141 i n.

Powstały podział w materii stanowienia i stosowania prawa stał się przyczynkiem do wypracowania w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego odpowiedniej interpretacji oraz rozumienia przedmiotowej zasady. W ramach tego TK wskazał, iż mówiąc o równości wobec prawa, należy mieć na względzie dwojakie znaczenie tego określenia. Z jednej strony – jako równość stosowania prawa, którą doktryna nazywa równością wobec prawa *sensu stricto*, z drugiej zaś jako równość w prawie. „Równość w prawie oznacza równość stosowania prawa, czyli jednakową ochroną praw każdego człowieka, zgodność stosowania prawa z treścią norm. Jednakże jednakowa ochrona praw każdego człowieka – jak to zasadnie podnosi doktryna – nie jest równoznaczna z ochroną jednakowych praw każdego człowieka”²². Natomiast równość wobec prawa to postulat, aby prawo w swej treści nie zawierało rozróżnień faworyzujących ani dyskryminujących²³. Konkretyzując jurydyczne wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, wywnioskować należy, iż konstytucyjna reguła równości sprowadza się do inherencji określonej grupy podmiotów (podobnych). Grupa ta jest wyróżniona ze względu na daną istotną cechę. Jednakże nie pozostaje równoznaczna z pojęciem identyczności²⁴. W ocenie tej TK wskazał, iż odmienności w zakresie równego traktowania podmiotów podobnych muszą w każdej sytuacji znajdować uzasadnione kryteria w tym względzie. W tym zakresie skonkretyzował trzy kryteria rzeczowej zasady. Pierwsza z nich to relewantność. Przesłanka ta pozostaje w ścisłym związku z treścią przepisów, w której znajduje się kontrolowana norma prawna. Powiązana jest ona także z urzeczywistnieniem celu oraz treści wskazanej normy w taki sposób, aby wprowadzane różnice w płaszczyźnie określonej normy prawnej były racjonalnie uzasadnione. Drugą przesłanką jest proporcjonalność, czyli zachowanie odpowiednich proporcji w materii zastosowania zróżnicowania określonych adresatów normy. Innymi słowy zakres różnicowania musi mieć odpowiednią wagę do danego interesu prawnego. Trzecim, ostatnim kryterium jest wzajemna korelacja, czyli powiązanie z określonymi zasadami, normami konstytucyjnymi, które uzasadniają różnicowanie podobnych podmiotów²⁵. Powyższe kryteria umożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonywanie oceny, czy nie doszło do przekroczenia zasady równości oraz dyskryminacji.

Przedmiotowo omawiana zasada jest także ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości, wyrażoną w treści art. 2 Ustawy Zasadniczej, w której to Rzeczypospolita Polska urzeczywistnia zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada ta na gruncie normy równości jest czynnikiem przeważającym w zakresie stosowania zróżnicowań. Jednakże te zróżnicowania muszą być usprawiedliwione. Trybunał Konstytucyjny również w tym przedmiocie zajął stanowisko, wskazując w jednym z pierwszych orzeczeń, iż „jej

²² Wyrok TK z dnia 31 grudnia 1989 r., K6 /89.

²³ *Ibidem*.

²⁴ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 23 i n.

²⁵ *Ibidem*.

założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi). Według sprawiedliwości rozdzielczej «równe traktowanie» nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom²⁶. Przedmiotowe rozumienie zasady równości podtrzymywane jest od chwili utworzenia Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto we wspomnianym orzeczeniu TK sprowadza zasadę sprawiedliwości do następującej reguły „równych należy traktować równo”, a „podobnych należy traktować podobnie”. Jednakże w przypadku tej drugiej formuły przestrzega, aby pamiętać o kryteriach rozdziału praw czy też dóbr w stosunku do poszczególnych kategorii osób. Przytoczona zasada konstruuje istnienie proporcji pomiędzy istotnymi cechami danych kategorii osób a należnym im traktowaniem (zasada relewantności)²⁷.

Kolejną przesłanką wpisującą się w zakres normy zasady równości wynikającej z postanowień Ustawy Zasadniczej jest szeroko pojęty zakaz dyskryminacji. Artykuł 32 ust. 2 w sposób jasny precyzuje, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Literalne brzmienie tego przepisu stanowi swoisty nakaz dla władz publicznych w płaszczyźnie jednakowego traktowania takich samych podmiotów pod względem określonego kryterium czy też cechy w przedmiocie określonego stosunku prawnego, a co za tym idzie określonych praw i obowiązków²⁸. Zatem dokonując negacji tego nakazu, łamie się go. Dyskryminacja to różnicowanie tych samych podmiotów o danej cesze czy też określonych kryteriach, przyznających określone prawa i wolności. Jednakże różnicowanie to nie jest racjonalnie uzasadnione, a pokłosiem tego jest niezachowanie odpowiedniej proporcji zarówno do zastosowanych środków, jak i samego celu²⁹. Również w tym zakresie Trybunał wypracował określoną linię orzeczniczą w omawianej płaszczyźnie. Wyjaśnił, iż „dyskryminację stanowi nie tylko niejednakowe (zróżnicowane) ukształtowanie praw i obowiązków osób charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), ale również ustanowienie tych samych praw i obowiązków (równe traktowanie) dla podmiotów różniących się od siebie w aspekcie kryteriów uznanych za znaczące³⁰.

²⁶ Zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988/1.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ B. Bury, M. Dudzik, *Naruszenie zakazu dyskryminacji pracowników jako czyn zabroniony*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3367, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXVI, s. 304 i n.

²⁹ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w zakresie zmian*, Warszawa 2013, s. 215 i n.

³⁰ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97 OTK 1997/3-4/37.

Poruszana płaszczyzna tej tematyki, pomimo faktu regulacji jej w dwóch artykułach Ustawy Zasadniczej, bezsprzecznie stanowi o wieloaspektowości tej normy. Trudno nie podkreślić, iż nawet na gruncie judykatury, a także doktryny, powstają pewne „prawne” spory o jej definitywne rozumienie. Niełatwo na potrzeby tego artykułu przytoczyć i wskazać wszystkie różnice oraz rozstrzygnięcia jurydyczne Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże w tym minimalnym zakresie warto wskazać na pewnego rodzaju nieścisłości w samym orzecznictwie konstytucyjnym. Istotą wspomnianej nieścisłości jest kwestia rozumienia zarówno wąskiej, jak i szerokiej koncepcji zasady równości. Szerokie rozumienie nakazuje równe traktowanie podmiotów podobnych, natomiast różnych podmiotów – różnie. W tej drugiej koncepcji mamy jurydyczny nakaz identycznego traktowania podmiotów z tej samej kategorii oraz podmiotów różnych. Nakaz tego równego traktowania nie może zawierać ani dyskryminujących, ani faworyzujących zróżnicowań³¹. Konstytucyjny orzecznik w uzasadnieniach do wyroków w zakresie naruszenia zasady równości albo zakazu dyskryminacji nie indywidualizuje wspomnianych kwestii³². Z kolei w wyrokach umarzających naruszanie zakazu dyskryminacji TK nie dokonuje wnikliwego dowodzenia, w jakim zakresie oceny nie doszło do naruszenia wspomnianego zakazu. Przytaczaną argumentacją jest fakt nieudowodnienia tego zarzutu³³. Powyższe jest wynikiem nieujednocionej siatki pojęciowej Trybunału Konstytucyjnego. Czynnikiem wpływającym na taki stan rzeczy jest zagraniczne orzecznictwo strasburskie lub luksemburskie. Jednak, pomimo braku utworzenia pewnej spójności w płaszczyźnie tej normy prawnej, można dokonać ujednoczenia rozumienia zasady równości na tle omawianych koncepcji. W pierwszej z nich mamy nakaz równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji. Jednakże pomimo ogólnego charakteru wspomnianej zasady w trybie art. 32 Trybunał nie stworzył odpowiedniego katalogu zakazanych kryteriów w tym zakresie. Słusznie zatem wskazuje M. Ziółkowski, iż zgodność norm z zasadą równości dokonywana jest na podstawie ogólnego testu równości³⁴. W twierdzeniu tym pójść o krok dalej – brak zhierarchizowanego katalogu potwierdza orzekanie w ramach sędziowskiego doświadczenia oraz logiki. W tym przypadku może być to czynnik bardzo subiektywny. Katalog taki stanowiłby wypracowany precedensowy koncept do dochodzenia praw w spektrum naruszenia zasady równości lub zakazu dyskryminacji. Przesłanką przemawiającą za brakiem takiego katalogu może być czynnik enumeratywności. Rzeczą oczywistą jest fakt dużej zmienności czynników społeczno-ludzkich. Co do drugiej koncepcji możemy wyróżnić dwojaki rodzaj jej rozumienia w zakresie

³¹ M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 100 i n.

³² Zob. i por.: wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., SK 28/11, OTK-A 2013; wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, OTK-A 2010; wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., P24/10, OTK-A 2012.

³³ M. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 100 i n.

³⁴ *Ibidem*.

dyskryminacji zarówno *sensu largo*, jak i *sensu stricto*. Z tą pierwszą mamy do czynienia w art. 32 ust. 1, natomiast w tym drugim przypadku w art. 32 ust. 2³⁵.

Podsumowując, zasada równości nadal zajmuje poczesne miejsce w gałęzi prawa. Mimo dwudziestoczteroletniego jej obowiązywania w obecnej Ustawie Zasadniczej pozostaje silnym czynnikiem kształtującym prawa i wolności obywateli. Doktryna oraz orzecznictwo wypracowało wspólny koncept jej rozumienia. Jednakże pomimo stałych elementów ją determinujących, nadal pozostaje pewna prawna sfera jej ujednoczenia czy też dostosowywania do zmiennych czynników społeczno-prawnych. Jednym z nich pozostaje wspomniana przeze mnie norma zasady sprawiedliwości społecznej. Powstaje pytanie, czy na jej podstawie można wyprowadzić i ujednoczyć prawo do równego traktowania, różnego traktowania i zakazu traktowania podmiotów podobnych i różnych. Determinującą materią pozostaje także rozszerzenie podmiotowości prawa na podmioty prywatne we wspomnianym zakresie art. 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej³⁶.

³⁵ *Ibidem*, s. 101 i n.

³⁶ *Ibidem*.

Gwarancje procesowe na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej realizacji zasady równego traktowania

1. Uwagi ogólne

Zasada ogólna równego traktowania obowiązująca we współczesnym porządku prawnym nakłada na organy administracji publicznej nakaz jej przestrzegania w relacji z jednostką. Ma ona szczególną wagę przy władczym wkroczeniu w kształtowanie uprawnień i obowiązków jednostki. Oznacza to, że organ administracji publicznej związany jest zasadą ogólną równego traktowania przy stosowaniu zarówno materialnego prawa administracyjnego, jak i procesowego prawa administracyjnego. O związaniu tą zasadą stanowi art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), ustanawiający zasadę ogólną pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej¹. Według art. 8 § 1 k.p.a.: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

Związanie organów administracji publicznej zasadą ogólną równego traktowania wymaga obwarowania gwarancjami prawnymi. W budowie gwarancji prawnych działania zgodnego z prawem istotne miejsce ma związanie organów administracji publicznej zasadą ogólną praworządności. Moc tej zasady ogólnej nie wyklucza jej naruszenia przez organ administracji publicznej. Prowadziło to i prowadzi do potrzeby ustanowienia gwarancji procesowych przez zbudowanie systemu środków zaskarżenia, które tworzą możliwość prawną obrony jednostki.

Nasuwają się pytania: do jakiego rodzaju naruszenia prawa należy naruszenie zasady ogólnej równego traktowania? Zasada ogólna równego traktowania wiąże przy wykładni materialnego prawa administracyjnego, a to oznacza, że jej niezastosowanie prowadzi do wadliwości materialnoprawnej decyzji. Może jednak i wystąpić aspekt procesowy przez

¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 100 i 101.

taki sposób ustalenia stanu faktycznego, który prowadzi do odmowy przyznania uprawnień lub nałożenia obowiązku. Jakie są zatem gwarancje prawne poszanowania zasady ogólnej równego traktowania? Jakie znaczenie należy w tym zakresie przypisać ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²? Wprowadzenie tej regulacji nie może zmienić klasyfikacji rodzaju naruszenia przy stosowaniu przepisów materialnego prawa administracyjnego jako naruszenia przepisów prawa materialnego, a jedynie przez rozbudowanie gwarancji procesowych jej realizacji.

2. Gwarancje procesowe naruszenia zasady ogólnej równego traktowania na drodze postępowania administracyjnego

Naruszenie zasady ogólnej równego traktowania jest naruszeniem przepisów prawa materialnego. Jednostka ma zatem otwartą możliwość obrony na drodze administracyjnej przez wniesienie środków zaskarżenia w toku instancji. Wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencje do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przy zastosowaniu wykładni przepisów prawa materialnego z wyeliminowaniem wykładni dokonanej przez organ pierwszej instancji z naruszeniem zasady ogólnej równego traktowania. Otwarta jest też możliwość uruchomienia trybu nadzwyczajnego uchylecia (zmiany) decyzji dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną (art. 154 § 1, art. 155 k.p.a.). Naruszenie przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię nie stanowi według koncepcji gradacji wad ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa prowadzącego do stwierdzenia nieważności decyzji.

3. Wznowienie postępowania jako szczególna gwarancja procesowa naruszenia zasady ogólnej równego traktowania

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania wprowadziła nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego. Według art. 145b § 1 k.p.a.: „Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania [...], jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. Wprowadzenie tej szczególnej gwarancji procesowej otwierającej

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną przy naruszeniu przez organ administracji publicznej zasady ogólnej równego traktowania.

Konstrukcja prawna tej przesłanki wznowienia postępowania oparta jest na elementach wspólnych dla przesłanek wyliczonych w art. 145a § 1 i art. 145aa § 1 k.p.a. wymogu prejudykatu. Strona może przejść na drogę wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną po wykorzystaniu drogi sądowej. Przesłanką bowiem otwarcia drogi wznowienia postępowania jest wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd, stwierdzającego naruszenie zasady równego traktowania. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania: „Do postępowania o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [...]”.

Wznowienie postępowania na tej przesłance oparte jest na zasadzie rozporządzalności. Strona, która wystąpiła na drogę postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o naruszeniu wobec niej zasady równego traktowania, może wystąpić z żądaniem wznowienia postępowania. Takie określenie bezwzględne zasady rozporządzalności ustanawia *expressis verbis* art. 147 k.p.a., stanowiąc: „Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b następuje tylko na żądanie strony”. O ile zatem naruszenie praw procesowych strony przy rozpoznaniu sprawy może być za zgodą strony objęte sprzeciwem z żądaniem wznowienia postępowania (art. 184 § 4 k.p.a.) złożonym przez podmioty na prawach strony, to takie rozszerzenie podstaw sprzeciwu nie zostało dopuszczone w przypadku przesłanki wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a.

Dopuszczalność skutecznego żądania wznowienia postępowania obwarowana jest terminem. Zgodnie z art. 145b § 2 k.p.a. skargę o wznowienie postępowania strona wnosi w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Regułą obowiązującą jest oparcie wznowienia postępowania na braku dewolutywności. Organem właściwym w sprawie jest organ administracji publicznej, który wydał decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.). Od reguły tej wprowadzony został wyjątek. Zgodnie z art. 150 § 2 k.p.a.: „Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu wymienionego w § 1, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy w sprawach wymienionych w art. 149 § 2”. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania jest powiązane z działalnością organu, który wydał decyzję, a to oznacza, że właściwość do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania zostaje przeniesiona na organ wyższego stopnia, który wyznaczy organ do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.

Nasuwa się pytanie: czy prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania wiąże organ właściwy do wznowienia postępowania? Pytanie to pozostaje w związku z konstrukcją prawną tej przesłanki wznowienia, w której wprowadzono element: „jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. Odpowiedź na to pytanie wymaga powiązania ze stadiami postępowania: stadium wstępnym i stadium rozpoznania. W stadium wstępnym przedmiotem rozpoznania jest ustalenie wyłącznie wskazanej ustawowej przesłanki wznowienia postępowania. Organ nie przechodzi w tym stadium do rozpoznania sprawy, a to powoduje, że nie może w tym stadium przejść do ustaleń wpływu naruszenia zasady równego traktowania na rozstrzygnięcie sprawy. Prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu wobec strony żądającej wznowienia postępowania administracyjnego zasady równego traktowania wiąże organ administracji publicznej przy wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania. Granice zatem odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia na podstawie wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. są ograniczone podmiotowo i ograniczone zachowaniem ustawowego terminu. Organ wyda postanowienie o odmowie wznowienia postępowania, w razie gdy w prawomocnym orzeczeniu sądu nie wskazano żądającego wznowienia postępowania jako podmiotu, wobec którego naruszono zasadę równego traktowania. Uchybienie ustawowego terminu jest również podstawą wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia.

W stadium drugim wznowienia postępowania organ właściwy przeprowadza postępowanie w przedmiocie ustalenia wystąpienia przesłanki wznowienia postępowania, a następnie ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. W tym stadium jest miejsce do podjęcia czynności ustalenia, czy naruszenie zasady równego traktowania miało miejsce przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy decyzją ostateczną. Obejmuje to ocenę co do ustaleń stanu faktycznego sprawy i zastosowania przepisu prawa materialnego. W razie gdy po ponownym rozpoznaniu sprawy organ właściwy ustali, że na treść rozstrzygnięcia sprawy nie miało wpływu naruszenie zasady równego traktowania, a zatem przesłanka z art. 145b § 1 k.p.a. nie jest spełniona, wydaje decyzję o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.). W razie gdy stwierdzi, że doszło przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy do naruszenia zasady równego traktowania, uchyla dotychczasową decyzję i rozstrzyga istotę sprawy nową decyzją (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. obwarowane jest przesłanką przedawnienia. Obwarowanie to jest względne, dotyczy bowiem wyłącznie ograniczenia dopuszczalności uchylenia decyzji przy otwarciu możliwości wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia.

Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji z przyczyny wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć

lat. W takim przypadku organ po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy wydaje decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje, że upływ terminu przedawnienia wyłącza dopuszczalność uchylecia decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.).

Dopuszczalność uchylecia decyzji w trybie wznowienia postępowania obwarowane jest drugą przesłanką materialnoprawną. Według art. 146 § 2 k.p.a.: „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Naruszenie zasady równego traktowania przy określonej regulacji materialnoprawnej może wyłączać przyjęcie innej treści rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem w sprawie ze względu na treść regulacji w przepisach prawa materialnego może zostać wydane tylko tożsame rozstrzygnięcie sprawy, organ stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, wskazując na niedopuszczalność wydania innej treści rozstrzygnięcia.

4. Gwarancje procesowe naruszenia zasady równego traktowania na drodze postępowania sądownoadministracyjnego

Zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ każdy, kto ma w tym interes prawny, ma legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie sprawy z naruszeniem zasady równego traktowania jest naruszeniem przepisu prawa materialnego. Podmiot, którego sprawa została rozstrzygnięta decyzją administracyjną, ma interes prawny, a zatem ma legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rozpoznając sprawę sądownoadministracyjną, sąd kontroluje zgodność z prawem decyzji administracyjnej. Przesłanki uwzględnienia skargi, które dają podstawy do zastosowania środka prawnego wobec decyzji, reguluje art. 145 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 145 § 1 tej ustawy: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

Naruszenie zasady równego traktowania jest związane z dokonaniem takiej wykładni przepisu prawa materialnego przez wprowadzenie do treści zapisanego w normie prawnej hipotetycznego stanu faktycznego lub następstw prawnych hipotetycznego stanu faktycznego treści sprzecznych z tą zasadą. Daje to podstawę do uchylenia decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na treść decyzji. W uzasadnieniu wyroku sąd wyprowadza wadliwą wykładnię przepisu prawa materialnego ze wskazaniem naruszonej zasady równego traktowania.

Wśród podstaw prawnych uchylenia decyzji w art. 145 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyliczono naruszenie prawa dające podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 145b § 1 wylicza jako szczególną podstawę wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wydanie orzeczenia sądu stwierdzającego naruszenie zasady równego traktowania. Jest to szczególna podstawa wznowienia postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że jeżeli przy rozpoznaniu sprawy sądownoadministracyjnej zostało przedstawione prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania, to sąd administracyjny może pominąć w ocenie zastosowania przepisu prawa materialnego w sprawie. Dokonuje jednak ustalenia, czy w sprawie naruszenie tej zasady miało wpływ na wynik sprawy.

Na drodze postępowania sądownoadministracyjnego można rozważyć znaczenie skargi o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Podstawą do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest naruszenie prawa materialnego, które spowodowało niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona krzywda (art. 285a w związku z art. 285d ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

5. Konkluzje

Zasada ogólna równego traktowania jest zasadą wiążącą organy administracji publicznej w działaniu wobec jednostek. Dla jej realizacji niezbędne jest stworzenie możliwości prawnej obrony przez przyznanie prawa do zaskarżenia za pomocą środków prawnych. Gwarancje procesowe mają zatem zasadnicze znaczenie, gdyż pełnią zarówno funkcje prewencyjne, jak i represyjne: prewencyjne – tworzą bowiem element, który organ uwzględni, aby uchylić się od skutków prawnych naruszenia prawa (np. związanych z roszczeniem odszkodowawczym), represyjne – otwierając możliwość prawną wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem decyzji.

Zasada równości wobec prawa a wykluczenie osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej

Wstęp

Zasada równości stanowi „najpierwszą z zasad”, o których mowa w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Jest to zasada całego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej², a jej zagwarantowanie w przepisach Konstytucji RP wyraża przyjętą przez ustrojodawcę aksjologię prawa, która stanowi odbicie jego kulturowego i humanistycznego uwarunkowania³. Początków jej idei poszukuje się w starożytności, jednak jej współczesna treść sformułowana została pod wpływem koncepcji prawnonaturalnych i haseł niesionych na sztandarach rewolucji francuskiej⁴. Najbardziej znanym ujęciem zasady równości z okresu rewolucji jest art. 6 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., mówiący o tym, że ustawa, stanowiąca wyraz woli powszechnej, „musi być jednakowa dla wszystkich, czy to gdy chroni, czy też gdy karze”⁵. Historycznie rzecz ujmując, zasada równości praw wpisała się, począwszy od osiemnastego stulecia, w stały kanon postulatów zgłaszanych przez

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² P. Tuleja, W. Wróbel, *Zasada równości w stanowieniu prawa*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 139.

³ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 19.

⁴ A. Nowak, *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 12, s. 95. Szerzej: K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Warszawa 1990; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1; M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

⁵ M. Bartoszewicz, *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22), s. 34.

obywateli wobec każdego państwa demokratycznego⁶. Obecnie uznawana jest za jedną z podstawowych reguł prawnych w odniesieniu do stanowienia i stosowania prawa⁷. Jej wykładnia nie jest wolna od zachodzących zmian politycznych i światopoglądowych, jak zresztą i prawo, które ją wyraża i które w wielu przypadkach okazuje się być instrumentem w rękach kolejnych grup rządzących⁸.

Wyrażająca podstawowe wartości ludzkie konstytucyjna zasada równości wobec prawa znajduje swoje umocowanie w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[w]szyscy są wobec prawa równi”⁹. Jej adresatem są organy władzy publicznej, a podmiotem każda jednostka. Aby stać się beneficjentem zasady równości, jej podmioty nie muszą spełniać dodatkowych warunków¹⁰. Omawiana zasada odnoszona jest nie tylko do osób fizycznych, ale również do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Jeśli chodzi o osoby fizyczne, jej treść powinna być odnoszona zarówno do obywateli, jak i do cudzoziemców¹¹.

Istota zasady równości sprowadza się najogólniej do tego, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących¹². Ujęcie to odpowiada formalnemu modelowi omawianej zasady, według którego każdą osobę należy traktować identycznie bez względu na jej pozycję wyjściową, szanse i możliwości¹³. Tak ujmowana równość nie jest synonimem identyczności, ponieważ prawo w imię równości powinno indywidualizować sytuację obywateli z uwagi na ich pewne cechy istotne (relewantne). Wiąże się z tym jednak pewna trudność, polegająca na ustaleniu kryteriów, które pozwolą odróżnić reguły odnoszące się tylko do niektórych osób, ale nie będą naruszały zasady równości, od takich, które będą prowadziły do dyskryminacji lub nadmiernego uprzywilejowania jednych podmiotów względem pozostałych¹⁴. Jest to ujęcie materialne równości, które odwołuje się do względów słuszności, pełni funkcję naprawczą i powoduje nierówny, asymetryczny podział dóbr w celu zapewnienia równości szans

⁶ I. Bernatek-Zaguła, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 74.

⁷ J. Falski, *op. cit.*, s. 49.

⁸ *Ibidem*, s. 53.

⁹ Zob. także art. 33 Konstytucji RP, zgodnie z którym kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

¹⁰ M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, tom 1, Kraków 2002, s. 126.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Orzeczenie TK z dnia 9 maja 1988 r., U 7/87, OTK 1998, nr 1, poz. 1.

¹³ A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 2, s. 43.

¹⁴ J. Falski, *op. cit.*, s. 49.

lub rezultatów¹⁵. Pamiętać jednak należy, że dopuszczalność tego rodzaju różnicowań powinna wynikać z powiązania zasady równości z zasadą sprawiedliwości¹⁶.

Konstytucyjna zasada równości łączy się z zakazem dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP¹⁷, i z zasadą ochrony godności człowieka, która jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a także stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jej poszanowanie jest obowiązkiem władz publicznych¹⁸. Zasada ochrony godności człowieka posiada zbliżony zakres treściowy względem zasady sprawiedliwości społecznej¹⁹, co ma ogromne znaczenie w odniesieniu do występującego na coraz większą skalę zjawiska bezdomności, z którego perspektywy prowadzone będą dalsze rozważania w niniejszej publikacji. Bezdomność jest niesprawiedliwością samą w sobie i prowadzi do dyskryminacji osób bezdomnych oraz ich nierównego traktowania. Sprawiedliwość powinna więc reagować na bezdomność w celu zagwarantowania realizacji zasady ochrony godności osób bezdomnych, a także w celu ich ochrony przed dyskryminacją²⁰ i wykluczeniem z dostępu do usług administracji publicznej, np. z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia czy mieszkalnictwa.

Celem artykułu jest podjęcie naukowej refleksji na temat wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej na tle zasady równości wobec prawa. Będzie temu służyć: 1) rekonstrukcja pojęcia osoby bezdomnej w oparciu o art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹; 2) analiza wybranych obszarów wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej; 3) omówienie wpływu występowania barier prawnych w dostępie do świadczeń pomocy społecznej na sytuację prawną osób bezdomnych jako beneficjentów tych świadczeń.

1. Definicja osoby bezdomnej

Definicja osoby bezdomnej znajduje się w art. 6 pkt 8 u.p.s., zgodnie z którym za bezdomnego należy uważać „osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym

¹⁵ A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 43; postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225.

¹⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2014, s. 128.

¹⁷ Przepis ten stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

¹⁸ Zob. art. 30 Konstytucji RP.

¹⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 32*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 23–24.

²⁰ Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O sprawiedliwości”, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/20217/revisions/20267/view> [dostęp: 24.08.2021].

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej: u.p.s.

w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”.

Przedstawiona definicja określa dwa odrębne stany faktyczne, które zezwalają na uznanie danej osoby za osobę bezdomną. Pierwszy z nich odnosi się do osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym i równocześnie nie posiada stałego zameldowania. Drugi odnosi się do osób niezamieszkujących w lokalu mieszkalnym z uwagi na brak możliwości zamieszkania w nim, mimo faktu stałego zameldowania w takim lokalu. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku przewidziane w u.p.s. warunki muszą zaistnieć łącznie²². Podstawową okolicznością przesądzającą o bezdomności jest fakt niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym z powodu jego braku lub istotnej przeszkody w jego użytkowaniu²³. Pojęcie lokalu mieszkalnego należy tłumaczyć zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁴, który przez lokal mieszkalny rozumie „lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych”²⁵.

Z powyższego wynika, że jeśli dany lokal nie spełnia wymogów określonych art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., nie jest lokalem mieszkalnym i istnieje możliwość uznania danej osoby za osobę bezdomną w świetle art. 6 pkt 8 u.p.s.²⁶ Jeżeli zatem dana osoba przebywa np. w schronisku dla osób bezdomnych, noclegowni lub innym podobnym miejscu, to nie przebywa ona w lokalu mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. i powinna zostać uznana za osobę bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. Osoba taka przebywa bowiem w pomieszczeniu przeznaczonym do krótkotrwałego pobytu, a tego rodzaju pomieszczenia, nawet jeżeli nie zostały wprost wymienione w art. 2 ust. 1 u.o.p.l., nie stanowią lokali mieszkalnych w rozumieniu tej ustawy²⁷, a co za tym idzie przebywające w nich osoby są osobami bezdomnymi. Nie będzie już jednak uznana za osobę bezdomną taka, która

²² Postanowienie NSA z dnia 6 marca 2014 r., I OW 184/13, LEX nr 1475325.

²³ Postanowienie SKO we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2011 r., SKO 4310/86/10/11, OwSS 2011, nr 3, poz. 35–38.

²⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej: u.o.p.l.

²⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 marca 2017 r., II SA/Ke 11/17, LEX nr 2277711.

²⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 71.

²⁷ *Ibidem*.

przebywa w domu pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej spełnia kryteria lokalu mieszkalnego i służy zaspokajaniu potrzeb opiekuńczych i mieszkaniowych²⁸.

Koncentrując się bliżej na pojawiającej się w definicji osoby bezdomnej przesłance związanej ze spełnieniem obowiązku meldunkowego, należy zwrócić uwagę na fakt, że warunek ten zachodzi wówczas, gdy dana osoba nie posiada meldunku na pobyt stały, jak również gdy jest zameldowana na pobyt stały i nie ma możliwości zamieszkania w miejscu zameldowania²⁹. Uznanie danej osoby za bezdomną wymaga ustalenia, czy dana osoba obiektywnie nie posiada możliwości zamieszkania w lokalu, w którym jest zameldowana³⁰.

Omawiając natomiast szczegółowo przesłankę w postaci niemożliwości zamieszkiwania w lokalu, w którym dana osoba posiada zameldowanie, należy zwrócić uwagę, że wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienić należy np. niezdatność lokalu do mieszkania czy konflikty rodzinne uniemożliwiające zamieszkanie w nim. Zawsze muszą to być jednak przyczyny niezależne od woli danej osoby, ponieważ obiektywna możliwość zamieszkania w miejscu zameldowania na pobyt stały wyklucza możliwość uznania osoby za bezdomną³¹.

Zaznaczenia wymaga, że definicja osoby bezdomnej była przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Jako przykład należy wskazać na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., zgodnie z którym: „definicja osoby bezdomnej, zawarta w art. 6 pkt 8 u.p.s., koncentruje się na kwestii możliwości zaspokajania potrzeb życiowych połączonej z zamiarem pobytu”³². Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 2 czerwca 2016 r. o zakwalifikowaniu danej osoby jako bezdomnej dla celów udzielania świadczeń pomocy społecznej świadczą kryteria przyjęte w art. 6 pkt 8 u.p.s.³³, a status osoby bezdomnej ma walor administracyjnoprawny. Z kolei analizując przedmiotową definicję, NSA w postanowieniu z dnia 28 listopada 2007 r. wskazał, że fakt sporadycznego udzielania schronienia w porze nocnej przez osoby znajome nie jest równoznaczny z zamieszkiwaniem w określonym lokalu. Jeżeli ponadto dana osoba nie posiada zameldowania na pobyt stały, to spełnia ona przesłanki uzasadniające uznanie jej za osobę bezdomną

²⁸ Postanowienie SKO we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2011 r., SKO 4310/86/10/11.

²⁹ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 71. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510) w art. 24 ust. 1 i 2 stanowi, że każdy obywatel polski przebywający na terytorium Polski jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że u.p.s., definiując osobę bezdomną, nie definiuje pojęcia „miejsca zamieszkania”, w tym zakresie należy odnosić się do art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740). Zob. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r., I OW 237/05, LEX nr 201553.

³⁰ Postanowienie NSA z dnia 16 września 2016 r., I OW 119/16, LEX nr 2118805.

³¹ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 72.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., III SA/GI 838/19, LEX nr 2763047.

³³ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 271/16, LEX nr 2082573.

w rozumieniu u.p.s.³⁴ W innym orzeczeniu NSA stwierdził, że potencjalna możliwość zamieszkiwania w miejscu zameldowania na pobyt stały wyklucza możliwość uznania osoby za bezdomną³⁵, zaś w postanowieniu z dnia 17 listopada 2010 r. sąd ten uznał, że jeśli przebywanie od wielu lat poza miejscem stałego zameldowania jest kwestią wyboru danej osoby, nie zachodzi sytuacja opisana w art. 6 pkt 8 u.p.s. definiująca kategorię osoby bezdomnej³⁶.

2. Wybrane obszary wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu wspieranie osób i rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie sobie poradzić, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia³⁷. Jej świadczenia adresowane są także do osób bezdomnych, które najczęściej ubiegają się o pomoc społeczną w formie tymczasowego schronienia³⁸. Udzielanie schronienia osobom tego pozbawionym stanowi obowiązkowe zadanie własne gminy³⁹. Gmina udziela schronienia poprzez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi lub w ogrzewalni⁴⁰. Zaznaczenia wymaga, że w przypadku schronienia udzielanego w noclegowni lub ogrzewalni nie jest wymagane przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, ani wydanie decyzji administracyjnej o przyznaniu tej formy pomocy, a wydatki poniesione za udzielone schronienie nie podlegają zwrotowi⁴¹. Nie ma to jednak zastosowania do pomocy udzielanej w formie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, m.in. dlatego, że udzielenie tej formy pomocy powinno poprzedzać wydanie decyzji administracyjnej o jego przyznaniu osobie bezdomnej⁴².

Decyzja administracyjna w przedmiocie przyznania świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku wydawana jest w toku postępowania administracyjnego, w którym właściwość miejscową gminy, jeśli o świadczenie ubiega się osoba bezdomna, ustala się według miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały (art. 101

³⁴ Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2007 r., I OW 91/07, LEX nr 460771.

³⁵ Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., I OW 27/10, LEX nr 643329.

³⁶ Postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2010 r., I OW 129/10, LEX nr 741726.

³⁷ Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s.

³⁸ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 384–385.

³⁹ Zob. art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.

⁴⁰ Zob. art. 48a ust. 1 i 4 u.p.s.

⁴¹ Zob. art. 48a ust. 8 u.p.s.

⁴² Zob. art. 48a ust. 2f u.p.s.

ust. 2 u.p.s.). Jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a u.p.s., właściwą miejscowo będzie gmina miejsca pobytu (art. 101 ust. 3 u.p.s.). Przyjęty tym samym został odmienny sposób ustalania właściwości miejscowej gminy w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia pomocy społecznej dla osób bezdomnych. W stosunku do osób, które nie są osobami bezdomnymi w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s., właściwość miejscową gminy ustala się bowiem według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie⁴³.

Przyjęty sposób ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach pomocy społecznej, w których stroną postępowania ubiegającą się o świadczenie jest osoba bezdomna, stanowi przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych, m.in. NSA w wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 r. zwrócił uwagę, że w tego rodzaju sytuacjach, ustalając właściwość miejscową gminy, nie bada się zamiaru osoby bezdomnej w zakresie wyboru przez nią miejsca jej stałego pobytu, ale ustala się jej status⁴⁴. W orzecznictwie wskazuje się również, że sytuacje, do których ma zastosowanie art. 101 ust. 3 u.p.s., mają miejsce jedynie wówczas, gdy wnioskodawca z obiektywnych przyczyn nie ma możliwości ubiegać się o przyznanie świadczenia w organie właściwym dla miejsca zamieszkania, np. z powodu braku mieszkania czy całkowitego uzależnienia swojej egzystencji od świadczeń pomocy społecznej udzielanych w miejscu pobytu⁴⁵. Ustalając istnienie przesłanek z art. 101 ust. 3 u.p.s., należy więc zbadać: 1) czy sytuacja osobista i majątkowa osoby bezdomnej na tyle odbiega od niedostatku środków utrzymania występującego w innych tego rodzaju sprawach, że zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, 2) czy z uwagi na charakter sprawy wnioskodawcy można ją zakwalifikować jako niecierpiącą zwłoki⁴⁶.

Adam Płoszka wyraża opinię, że przyjęty sposób ustalania właściwości miejscowej organów gminy w sprawach pomocy społecznej dla osób bezdomnych to jedna z barier utrudniających tym osobom dostęp do tych świadczeń⁴⁷. Należy przyznać słuszność tej opinii, a jako konsekwencję tego stanu rzeczy można m.in. wskazać na występowanie sporów kompetencyjnych o właściwość między gminami w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia wniosku osoby bezdomnej o przyznanie jej świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku⁴⁸. W sprawach pomocy społecznej

⁴³ Zob. art. 101 ust. 1 u.p.s.

⁴⁴ Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., I OW 109/06, LEX nr 344927.

⁴⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Lu 311/12, LEX nr 1228990.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r., I OSK 815/19, LEX nr 3205509.

⁴⁷ A. Płoszka, *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5, s. 128.

⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2019 r., I OW 233/18, LEX nr 2725995.

dotyczących udzielania świadczeń osobom bezdomnym organy gminy mają często rozbieżne stanowiska w kwestii swojej właściwości miejscowej⁴⁹. Wynika to głównie stąd, że zgodnie z art. 101 ust. 7 u.p.s. gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu. Występują sytuacje, w których świadczenie w formie tymczasowego schronienia jest udzielane osobie bezdomnej przez gminę, w której faktycznie ona przebywa, bądź też osoba bezdomna składa wnioski o udzielenie jej tej formy pomocy do tej właśnie gminy, mimo że nie posiada w niej zameldowania na pobyt stały. W tego rodzaju sytuacjach gmina miejsca pobytu często zwraca się o zwrot wydatków za udzieloną bezdomnemu pomoc do gminy jej ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały, uznając, że nie zaszła przesłanka, o której mowa w art. 101 ust. 3 u.p.s., w świetle której to ona posiada właściwość miejscową w zakresie udzielenia świadczenia bezdomnemu⁵⁰. Należy podkreślić, że gminy ostatniego miejsca zameldowania osób bezdomnych na pobyt stały nie są chętne do ponoszenia wydatków za świadczenie tej formy pomocy osobie bezdomnej w miejscu jej pobytu, jeśli koszt pobytu w schronisku na terenie takiej gminy przewyższa koszty pobytu w schronisku prowadzonym przez gminę właściwą w sprawie lub np. na jej zlecenie. Wynika to m.in. stąd, że ponoszenie wydatków na pobyt osoby bezdomnej w takim schronisku byłoby nieuzasadnione w świetle dyscypliny finansów publicznych w pomocy społecznej⁵¹.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 u.p.s. ustawodawca za podstawową zasadę postępowania w sprawach o świadczenia pomocy społecznej przyjął obowiązek kierowania się dobrem osób korzystających z pomocy i ochroną ich dóbr osobistych⁵². Z przeprowadzonych rozważań wynika, że obowiązujący sposób wyznaczania właściwości miejscowej organów gminy stanowi jedną z barier ograniczających przeciwdziałanie bezdomności. Dodatkowo obowiązująca zasada wyznaczania właściwości miejscowej gminy w sprawach udzielania pomocy społecznej dla osób bezdomnych prowadzić może do ich dyskryminacji w zakresie swobody wyboru miejsca pobytu, o której mowa w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP⁵³.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021, I OSK 815/19, LEX nr 3205509; wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Lu 311/12, LEX nr 1228990; postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., I OW 16/11, LEX nr 1081107; postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., I OW 143/10, LEX nr 741739; postanowienie NSA z dnia 13 października 2010 r., I OW 111/10, LEX nr 741710.

⁵⁰ D. Cendrowicz, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa a ustawodawstwo z zakresu pomocy społecznej. Uwagi na tle ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3978, „Prawo” 2020, t. CCX, cz. 1, s. 601.

⁵¹ *Ibidem*, s. 600–601.

⁵² Postanowienie NSA z dnia 23 października 2020 r., I OW 67/20, LEX nr 3070323.

⁵³ A. Płoszka, *Właściwość miejscowa organu...*, s. 130.

Skupiając się dalej na problematyce dostępu osób bezdomnych do świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku, warto zwrócić uwagę na zmiany, jakie w zakresie możliwości ubiegania się przez osoby bezdomne o tę formę pomocy społecznej przyniosła nowelizacja u.p.s., dokonana art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁵⁴. Zmiany te obowiązywały do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁵⁵. W chwili obecnej zatem nie obowiązują. We wskazanym okresie u.p.s. stanowiła w art. 48a ust. 1 u.p.s., że placówkami, w których udziela się schronienia osobom bezdomnym, są noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie⁵⁶. W ust. 5 art. 48a u.p.s. mowa natomiast była, że we wszystkich typach placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym mogą przebywać jedynie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób w nich przebywających.

Należy zauważyć, że ówczesne brzmienie art. 48a ust. 5 u.p.s. zostało poddane krytyce ze strony organizacji pozarządowych i przedstawicieli instytucji zajmujących się pomocą osobom bezdomnym. Podkreślano było, że stosowanie literalnej wykładni art. 48a ust. 5 u.p.s w brzmieniu nadanym jej przez przepisy u.p.s.z., wobec braku w u.p.s. definicji osoby niezdolnej do samoobsługi, prowadzić może do niejednolitej praktyki w zakresie przyjmowania osób bezdomnych do schronisk, ponieważ w zasadzie o tym, czy dana osoba bezdomna jest zdolna do samoobsługi, decydowałoby pracownicy schronisk dla osób bezdomnych, a w konsekwencji prowadziłyby to do pozbawiania osób bezdomnych uznanych za niezdolne do samoobsługi możliwości uzyskania tej formy pomocy społecznej⁵⁷. Pamiętać natomiast należy, że w Europejskim filarze praw socjalnych ustanowiono powszechny dostęp do odpowiedniego schronienia dla wszystkich ludzi bezdomnych⁵⁸, a więc bez względu na ich stan zdrowia lub np. wiążący się z nim wiek.

W odpowiedzi na zgłaszane w powyższym zakresie uwagi Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁹ wskazywało, że u.p.s. nie wprowadza co prawda definicji

⁵⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310), dalej: u.p.s.z.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 700), dalej: nowelizacja z lutego 2018 r.

⁵⁶ Przed wejściem w życie u.p.s.z. były to schroniska, noclegownie, domy dla bezdomnych i inne miejsca przeznaczone do udzielania schronienia.

⁵⁷ D. Cendrowicz, *Osoba bezdomna jako element społecznego otoczenia administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 119.

⁵⁸ Zob. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, dnia 26 kwietnia 2017 r., SWD(2017) 201, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017SC0201> [dostęp: 25.08.2021].

⁵⁹ Nazwa resortu „Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej” obowiązywała w okresie od 16 listopada 2015 r. do 7 października 2020 r., do chwili przekształcenia w Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Przekształcenie dokonane zostało rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1735).

legalnej osoby niezdolnej do samoobsługi, jednak za osobę zdolną do samoobsługi można uznać taką, która bez pomocy innych osób jest w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby życiowe w zakresie odżywiania, pielęgnacji ciała i przemieszczania się⁶⁰. Celem analizowanej regulacji było, aby w placówkach dla osób bezdomnych nie przebywały takie osoby, które są w stanie samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu. Osoby takie powinny mieć świadczoną pomoc w placówkach, które są do tego przygotowane, jak np. domy pomocy społecznej. O niemożliwości przebywania przez osobę bezdomną w schronisku, zdaniem Ministerstwa, mowa była jedynie wtedy, kiedy jej stan zdrowia mógłby zagrażać innym osobom bezdomnym w nim przebywającym, a więc wiek czy np. niepełnosprawność nie powinny być uznawane za przesłanki wykluczające z możliwości przebywania w schronisku dla osób bezdomnych⁶¹.

Brak definicji osoby bezdomnej niezdolnej do samoobsługi, a w praktyce także niewystarczająca liczba miejsc w ośrodkach zapewniających specjalistyczną opiekę takim osobom, prowadziły do tego, że w analizowanym okresie mogło dochodzić do wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczenia pomocy społecznej w formie tymczasowego schronienia w schronisku z uwagi na ich stan zdrowia lub wiek⁶². W rezultacie ustawodawca, mając na względzie wątpliwości zgłaszane pod adresem art. 48a ust. 5 u.p.s. w brzmieniu nadanym przez u.p.s.z., nowelizacją z lutego 2018 r. ustanowił nowy typ schronisk dla osób bezdomnych, tj. schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Schroniska te, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 48a ust. 2b u.p.s., zapewniają osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz usługami ukierunkowanymi na wzmacnianie aktywności społecznej, w miarę możliwości wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

Omawiając w dalszej kolejności obszary wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, należy wskazać na treść nieobowiązującego już § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁶³, w którym określone

⁶⁰ Zob. D. Cendrowicz, *Osoba bezdomna...*, s. 18 i n.

⁶¹ Zob. http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/_wytyczne_MRPiPS.pdf [dostęp: 25.08.2018].

⁶² Zob. K. Gawlik, D. Olczykowski, *Nowe prawo utrudnia pomoc bezdomnym. Gdybyśmy osoby chore odesłali teraz na ulice, to one by umarły*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/nowe-prawo-utrudnia-pomoc-bezdomnym-gdybysmy-osoby-chore-odeslali-teraz-na-ulice-to-q38308e> [dostęp: 28.08.2021].

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

zostało miejsce przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc⁶⁴. Wskazany przepis stanowił, że „wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”. Analogiczne uregulowanie w odniesieniu do miejsca przeprowadzenia wywiadu środowiskowego zawiera § 3 ust. 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁶⁵, zgodnie z którym „wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy podmiotu uprawnionego, albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”. Z punktu widzenia osób bezdomnych jako beneficjentów świadczeń istotne pozostają jednak również postanowienia § 9 ust. 2 r.w.ś. Stanowi on bowiem, że „w przypadku gdy osoba, u której ma być przeprowadzona aktualizacja wywiadu, przebywa w ośrodku wsparcia, o którym mowa w art. 51 ustawy [o pomocy społecznej], wywiad może przeprowadzić pracownik socjalny tego ośrodka, wypełniając część IV kwestionariusza wywiadu”. Oznacza to, że aktualizacja wywiadu środowiskowego może zostać przeprowadzona przez pracownika socjalnego zatrudnionego w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, stanowiącymi w myśl art. 51 ust. 4 i 5 u.p.s. ośrodki wsparcia.

Rodzinny wywiad środowiskowy lub jego aktualizacja są nieodzownym elementem postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji przyznającej albo odmawiającej przyznania świadczenia pomocy społecznej⁶⁶. Przeprowadza się go u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103 u.p.s.⁶⁷ Jak wynika z art. 106 ust. 4 u.p.s., decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia pomocy społecznej, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a u.p.s., wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego⁶⁸. Niemożność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego uniemożliwia organowi administracji publicznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji

⁶⁴ A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 4, s. 62.

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 893), dalej: r.w.ś.

⁶⁶ A. Płoszka, *op. cit.*, s. 62.

⁶⁷ Zob. art. 107 ust. 1 u.p.s.

⁶⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Ke 268/17, LEX nr 2328620.

majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie⁶⁹. Ta obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego wymaga od strony szczególnej aktywności z uwagi na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej, której nie można zastąpić innymi środkami dowodowymi. Odmowa współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.p.s. prowadzi do wydania decyzji administracyjnej odmownej z powodu niewykazania ustawowych przesłanek przyznania świadczenia⁷⁰.

Konstrukcja przepisu § 3 ust. 1 r.w.ś. w odniesieniu do osób bezdomnych może prowadzić w praktyce do jego niejednolitej interpretacji przez organy pomocy społecznej, a to z uwagi na fakt, że osoby bezdomne nie posiadają z założenia miejsca zamieszkania, tym samym wywiad środowiskowy należałoby przeprowadzić w miejscu ich pobytu, który nie ma stałego charakteru⁷¹. W literaturze zwraca się uwagę, że interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania” w odniesieniu do osób bezdomnych z jednej strony może wskazywać na możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w dowolnym miejscu, które osoba bezdomna wskaże jako miejsce jej pobytu. Z drugiej strony może prowadzić do interpretacji, zgodnie z którą miejsce pobytu utożsamiane będzie z konkretnym adresem, pod którym przebywa dana osoba bezdomna. Prowadzić może również do działań organów pomocy społecznej zmierzających do odmowy przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego⁷². O trudnościach interpretacyjnych związanych z tą kategorią pojęciową w odniesieniu do osób bezdomnych i o niejednolitej interpretacji pojęcia „miejsce pobytu”, a także wynikających stąd dla osób bezdomnych skutkach prawnych w postaci wykluczenia z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, świadczy orzecznictwo sądowe i praktyka działania organów pomocy społecznej przeprowadzających rodzinne wywiady środowiskowe⁷³. Należy przy tym podkreślić, że kwestię przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych z osobami bezdomnymi skomplikowała epidemia koronawirusa, powodując w okresie jej trwania dodatkową barierę w dostępie do świadczeń pomocy społecznej, związaną z występującym w dobie pandemii reżimem sanitarnym w pracy administracji publicznej i utrudnionym dostępem do testów na przeciwciała COVID-19 oraz do szczepień przeciw COVID-19 dla osób bezdomnych. Wymagało to m.in. od ustawodawcy uregulowania zasad przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych w dobie pandemii u osób poddanych kwarantannie⁷⁴.

⁶⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Bk 282/19, LEX nr 2694169.

⁷⁰ A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu...*, s. 66.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, s. 66–67.

⁷³ Zob. na ten temat: A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu...*, s. 67–75.

⁷⁴ Kwestię tę reguluje art. 15o ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095).

3. Wnioski

Przeprowadzona analiza przepisów u.p.s. i r.w.ś., orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyki funkcjonowania organów pomocy społecznej skłania do wniosku, że istnieją bariery prawne, które utrudniają osobom bezdomnym dostęp do świadczeń pomocy społecznej. Składają się na nie: 1) istniejąca zasada wyznaczania właściwości miejscowej gminy w sprawach udzielania osobom bezdomnym świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku; 2) konstrukcja przepisów r.w.ś. w tej w części, w której odnoszą się do miejsca przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, w sytuacji gdy ma on zostać przeprowadzony z osobą bezdomną. Należy ponadto wskazać, że definicja osoby bezdomnej z art. 6 pkt 8 u.p.s. powoduje trudności interpretacyjne ze strony organów pomocy społecznej, co w konsekwencji może prowadzić do wykluczenia osób faktycznie bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej adresowanych do tej grupy osób, jeśli nie zostaną one – błędnie – uznane za bezdomne przez organy pomocy społecznej. Jak zostało przedstawione na przykładzie regulacji u.p.s. sprzed nowelizacji z 2018 r. wiek lub stan zdrowia mogą stanowić dodatkowe bariery w prawie utrudniające dostęp osób bezdomnych do świadczeń pomocy społecznej. Osoby bezdomne powinny mieć zapewniony równy, a w pewnych sytuacjach, jak np. w odniesieniu do pomocy udzielanej w formie tymczasowego schronienia, preferencyjny dostęp do świadczeń pomocy społecznej. Aby nie dochodziło do ich wykluczania z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, niezbędne są zmiany prawa idące w kierunku umożliwienia im wyboru gminy, na terenie której mogłyby skutecznie ubiegać się o pomoc w formie schronienia w schronisku, a także zmierzające do wprowadzenia definicji „miejsca pobytu” na potrzeby przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego z osobami bezdomnymi.

(R)ewolucja w prawie karnym wykonawczym. Czy proces wykonywania kary może być elastyczny, zindywidualizowany, równy wobec prawa oraz pozbawiony marginalizacji i wykluczenia społecznego?

Prawo karne wykonawcze stanowi bardzo szczególny przedmiot badań naukowych, a zwłaszcza codziennej praktyki organów postępowania wykonawczego. Wiąże się to z kilkoma bardzo charakterystycznymi okolicznościami. Po pierwsze zwrócić musimy uwagę na trudność w zakresie wyodrębnienia przedmiotowego prawa karnego wykonawczego. Normy tej gałęzi prawa regulują stosunki społeczne, powstałe w następstwie orzeczenia i wykonania kar i innych środków reakcji na przestępstwo. W polu zainteresowania mieści się także problematyka wykonywania kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Jest to zatem bardzo szeroka i wewnętrznie mocno zróżnicowana przestrzeń regulacji normatywnych.

Znaczące rozbudowanie przepisów prawa karnego wykonawczego, zwłaszcza w ostatnim okresie, utrudnia ustalenie treści norm tego prawa oraz zakresu ich obowiązywania. W perspektywie nauki prawa karnego wykonawczego, obok wskazanych wyżej problemów, dodatkowym zadaniem jest także ustalenie treści pojęć prawnych, zasad tej gałęzi prawa oraz powiązanie stale rosnącej liczby regulacji w spójne aksjologicznie i skuteczne instytucje prawne. Zadaniem prawa karnego wykonawczego jest zatem określenie trybu postępowania zmierzającego do wykonania orzeczonych kar lub innych środków reakcji na przestępstwo. Do zadań tej gałęzi prawa należy także nakreślenie celów, które w toku ich wykonywania powinny zostać osiągnięte oraz wskazanie kształtu poszczególnych sankcji oraz zasad ich wykonywania¹.

¹ T. Kalisz, *Prawo karne wykonawcze jako szczególny przedmiot badań naukowych. Metody empiryczne jako instrument poznania praktyki, funkcjonalnej efektywności i społecznych funkcji prawa*, [w:] Adam Kwieciński (red.), *Z problematyki badań empirycznych w prawie karnym wykonawczym*, Wrocław 2015, s. 27–42.

Prawo karne wykonawcze to jednocześnie część składowa tzw. prawa karnego w szerokim rozumieniu – obok prawa materialnego i procesowego. W tym ujęciu będzie bardzo trudno oddzielić te trzy wymienione kategorie, budujące pojęcie prawa karnego *sensu largo*. Dzieje się tak dlatego, że wszystkie wskazane dyscypliny stawiają w centralnym punkcie swoich rozważań problem zwalczania (ograniczania) przestępczości, gdzie normy mają za zadanie: ochronę państwa, ustanowionych w nim stosunków społecznych i ekonomicznych oraz ochronę praw i wolności człowieka przed zamachami określanymi jako przestępstwa. Trafnie podkreśla prof. Andrzej Marek², że elementami wyróżniającym prawo karne są jego imperatywny i wartościujący charakter, uniwersalizm i subsydiarność. Przepisy tych trzech dyscyplin wykazują szereg wzajemnych powiązań, tworząc tym samym z założenia spójny system norm, których celem jest zwalczanie przestępczości. Jednocześnie każda ze wskazanych dyscyplin realizuje ten cel za pomocą środków i metod sobie właściwych. Współczesne prawo karne wykonawcze charakteryzuje się daleko posuniętą autonomią w stosunku do etapu ścigania i orzekania, co oczywiście nie może oznaczać całkowitego zerwania z tymi wcześniejszymi etapami postępowania karnego. (R)ewolucja prawa karnego wykonawczego to proces stałego i konsekwentnego rozbudowywania szczegółowych treści zarówno w zakresie dynamicznie zmieniających się sankcji, jak i w odniesieniu do procedur ich realizacji.

W perspektywie historycznej proces wykonywania kary traktowany był wyłącznie jako materialna egzekucja wyroku. Oznaczało to w praktyce, że trudna do wyobrażenia była możliwość modyfikacji kary. W starej koncepcji wykonanie kary było tylko realizacją treści orzeczenia, a zatem nie było mowy o tym, że etap ten może być źródłem nowej problematyki i generatorem okoliczności wzbogacających proces wykonawczy.

Regulowana przepisami prawa karnego wykonawczego sankcja współcześnie znacząco przesunęła się w kierunku bardzo złożonej formuły, mającej zmienny charakter. Elementy konstytutywne sankcji nie wynikają dzisiaj wyłącznie z treści pierwotnego orzeczenia karnego. Bardzo często zdarza się, że pewne składniki orzeczenia nie mogą być od razu precyzyjnie określone, co więcej uznajemy, że czynniki te narastają powoli i stopniowo przekształcają się w toku procesu wykonywania. W toku wykonywania orzeczenia wielokrotnie może zachodzić potrzeba jego modyfikowania, wywołana bądź oczekiwanymi zmianami, bądź pojawieniem się niepokojących oznak pogłębiania się przyczyn demoralizacji. W związku z tym wprowadzane do treści orzeczenia zmiany mogą zwiększać stopień dolegliwości kary bądź go łagodzić, a nawet doprowadzić do jej skrócenia.

Inną perspektywą analizy w zakresie szczegółowych cech prawa karnego wykonawczego jest potrzeba ochrony praw podmiotowych osoby skazanej. Prawo karne

² A. Marek, *Funkcje kary pozbawienia wolności na tle zmian polityki karnej*, [w:] S. Lelental, G.B. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2010, s. 70.

wykonawcze ze swej natury koncentruje się na różnego rodzaju ograniczeniach i ingerencjach w sferę praw i wolności człowieka. Wynika to z faktu, iż głównym przedmiotem tego prawa, co trafnie zauważają prof. Włodzimierz Wróbel i prof. Andrzej Zoll, jest sankcja, traktowana jako osobista dolegliwość świadomie zadawana sprawcy przestępstwa. Dolegliwość ta polega na ingerencji w sferę podstawowych wolności i praw osoby karanej³.

Przedmiotem postępowania wykonawczego, zbudowanego z całego szeregu postępowań incydentalnych, w ramach przywołanej tu formuły, stają się swoiste kontrowersje, do jakich może dojść między państwem a skazanym. Kontrowersje te dotyczą problematyki praw i obowiązków wynikających z procesu wykonywania orzeczenia. Prawo karne wykonawcze oparte na zasadzie humanitaryzmu i poszanowania godności oraz praw człowieka wyraźnie powinno akcentować założenie, że skazany nie może być traktowany jako przedmiot zabiegów i oddziaływań wychowawczych, jako swoisty przedmiot środków przymusu. Podkreślenie podmiotowości skazanego jest skutecznym mechanizmem umacniającym jego pozycję w prawie karnym wykonawczym, co ma istotne znaczenie w kontekście założeń postępowania wykonawczego, gdzie niejednokrotnie skazany wobec organów wykonawczych pozostaje w stosunku uzależnienia i podległości. Chodzi także o wytworzenie postawy u skazanego, gdzie staje się on świadomym i zdeterminowanym uczestnikiem procesu odbywania kary. Dlatego w praktyce ogromnie ważne jest precyzyjne określenie elementów stosunku prawnego łączącego skazanego z organami prawa karnego wykonawczego – i to zarówno w sferze praw skazanego, jak i jego obowiązków.

Status prawny skazanego (kluczowe pojęcie w teorii prawa karnego wykonawczego) opiera się na założeniu istnienia określonych norm prawnych. Normy te nie mogą być przekraczane, tym samym stanowią one skuteczną zaporę wobec ewentualnych bezprawnych działań ze strony organów postępowania wykonawczego. Podkreślmy bardzo wyraźnie, że przepisy te w tym samym zakresie wiążą skazanych. Obowiązki, zakazy i prawa skazanego wyznaczają czytelny i pewny zakres kompetencji organów, dając pełne prawo do egzekwowania określonych zachowań, w zgodzie z wolą ustawodawcy. Jednocześnie wyznaczają przestrzeń, w ramach której skazany odbywa karę i musi podporządkować się postępowaniu wykonawczemu. Skazany nie tylko ma prawa, ale ciążą na nim prawnie określone obowiązki⁴.

Na współczesne prawo karne wykonawcze warto także spojrzeć przez pryzmat zasady elastycznej modyfikacji treści orzeczeń karnych. Elastyczność procesu wykonywania kary zakłada, że ma on charakter zmienny. Zmienność oddziaływania na skazanych, oparta na założeniu indywidualizacji, w swojej konsekwencji powoduje daleko idącą

³ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 411–412.

⁴ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 30.

giętkość tego procesu, stwarzając tym samym możliwość licznych sposobów wykonywania kary, których treść niejednokrotnie w znacznym stopniu odbiegać może od tzw. ustawowego „prototypu”. Wpisane w pojęcie nowoczesnej kary daleko idące zróżnicowanie jej wykonywania sprawia, że skazani na jednakowego rodzaju kary będą je odbywać w zgoła odmiennych warunkach. Tak uformowanemu postępowaniu wykonawczemu musi towarzyszyć daleko idąca piecza prawna. Potrzeba eliminacji zarzutów arbitralności, nieprzejrzystości, a zwłaszcza nierównego traktowania w toku procesu wykonywania kary, prowadzi nas wprost do sformułowania zasady legalizmu/praworządności w prawie karnym wykonawczym. Postulat ten należy rozumieć jako nakaz ścisłego przestrzegania przepisów prawa, a od organów działania wyłącznie na podstawie prawa. Każde działanie w toku postępowania wykonawczego niezgodne z przepisami prawa jest niedopuszczalne. Ustawodawca musi zatem precyzyjnie określić organy postępowania oraz wyznaczyć sferę ich prawidłowego i legalnego działania, a organy bezwzględnie muszą poruszać się w przestrzeni swoich kompetencji⁵.

Mówiąc o przedmiocie prawa karnego wykonawczego, wskazano, że jednym ze specyficznych aspektów tej gałęzi prawa jest nakreślenie celów, które w toku wykonywania poszczególnych sankcji powinny zostać osiągnięte. Realizowana sankcja, ujmowana jako świadoma reakcja uprawnionych konstytucyjnie organów państwa, ma w konsekwencji do zrealizowania cały kompleks celów – począwszy od sprawiedliwej odpłaty, przez prewencję generalną, a na prewencji indywidualnej i kompensacji kończąc. Proces wykonywania orzeczeń jest ukierunkowany na stopniowe wypełnianie celów, jakie w pierwszej kolejności ustawodawca, a następnie sąd *meriti* (wymierzający karę) wiązali z zastosowaniem danej sankcji. Postępowanie wykonawcze, zwłaszcza przepisy odnoszące się do celów wykonywania poszczególnych sankcji, nie stanowią prostej kontynuacji dyrektyw wymiaru kary zawartych w prawie karnym materialnym. Na etapie wykonawczym o wiele ważniejsze są cele zapobiegawcze, wychowawcze i kompensacyjne. Ważne na etapie orzekania cele sprawiedliwościowe oraz cele w zakresie społecznego oddziaływania kary istotnie redukują się przez sam fakt wymiaru kary. W pewnym sensie możemy powiedzieć, że przed prawem karnym wykonawczym, w kategoriach najbardziej ogólnych, formułuje się zadanie w postaci przeciwdziałania recydywie i restytucji. Co oznacza znaczące przesunięcie się w stronę celów indywidualno-prewencyjnych i kompensacyjnych.

Cele te można osiągnąć bądź przez pozytywny proces mediacji lub społecznej readaptacji (zmiana postaw), względnie, gdy to nie jest możliwe, przez techniczne unieвозмоżliwienie, czasową izolację, przymusową terapię konkretnego skazanego czy też

⁵ L. Bogunia, *Status prawny skazanego na karę pozbawienia wolności w projekcie Kodeksu karnego wykonawczego*, [w:] M. Bojarski (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych*, Wrocław 1994, s. 113.

procedury związane z egzekucją majątkową. Okoliczności te decydują, że w sposób w pełni uprawniony mówić możemy o szczególnym znaczeniu prawnym postępowania wykonawczego. W toku wykonywania orzeczenia jako niezbędny element pojawia się konieczność prowadzenia obserwacji zmian, dzięki którym złożony element prawny danej sankcji będzie się rozwijać i przekształcać, rzutując tym samym na cały proces wykonania orzeczenia karnego⁶.

Wykonywana sankcja, jako pojęcie prawne, wymaga jak najściślejszego unormowania, dlatego że ogranicza człowieka w jego najbardziej podstawowych i naturalnych możliwościach, w jego decyzjach i postanowieniach. Istotę tego problemu świetnie oddają słowa prof. Zbigniewa Hołdy: „Przedmiotem prawa karnego wykonawczego jest [...] bardzo delikatna materia, gdzie państwo demonstruje swoją siłę i stosuje drastyczne środki, a człowiek łatwo może paść jego ofiarą. Dlatego też nasze działania w tym obszarze wymagają [...] uwzględnienia problematyki praw człowieka. [...] obecnie, nazwijmy to, ideologia praw człowieka w istotnym stopniu kształtuje doktrynę *sensu largo* prawa karnego. W dziedzinie tworzenia i stosowania prawa karnego wykonawczego ideologia praw człowieka poddawana jest praktycznemu egzaminowi”⁷.

Specyfikę prawa karnego wykonawczego wiązać należy także z charakterem i stopniem skomplikowania współczesnego postępowania wykonawczego. Oznacza to częste przekraczanie granic (ram) prawa karnego przez współczesną sankcję – myślę tu o rozbudowanych procedurach realizacyjnych. W tej perspektywie dość oczywisty jest wniosek, że prawo karne wykonawcze nie jest dziedziną w pełni samowystarczalną. Musi ono korzystać z innych dziedzin prawoznawstwa, lub chociaż wspierać się na nich. Prawo karne wykonawcze wykorzystuje prawo administracyjne, prawo cywilne, prawo pracy, prawo konstytucyjne oraz prawo międzynarodowe. Związki te w obrębie prawa karnego wykonawczego są dość częste i nader wyraźne w codziennej praktyce. Prawo karne wykonawcze (a na wcześniejszym etapie prawo penitencjarne) zdobywało swoją niezależność, wypracowywało swoje założenia równocześnie z rozwojem kryminologii. Nie powinno zatem nikogo zaskakiwać, że od samego początku analiza naukowa w tym obszarze związana była z metodą empiryczną i badaniem społecznych funkcji stosowania norm tego prawa.

W obraz prawa karnego wykonawczego od samego początku wszczepiony był swoisty gen stałego doskonalenia istniejących rozwiązań, zwłaszcza w oparciu o ocenę ich praktycznej przydatności. Tę cechę bardzo trafnie ujął prof. Jerzy Śliwowski, stwierdzając, że dziedzina wykonania kary, to dziedzina, w której celowość prawa karnego

⁶ S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 223 i n.

⁷ Z. Hołda, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, wyd. III, Kraków 2006, s. 16.

uzyskuje apogeum, w której cała skuteczność i społeczna wydolność prawa ostatecznie podlega bezpośredniej weryfikacji⁸.

Badając prawo karne wykonawcze w jego normatywnym wymiarze, nie można pomijać wiedzy na temat etiologii zachowań przestępczych. Niemal na jednym poziomie funkcjonują problemy dogmatyczne oraz problemy o charakterze kryminologicznym, ze sfery polityki kryminalnej oraz problemy psychologiczne, pedagogiczne, socjologiczne, a czasem nawet psychiatryczne (przykład to dynamicznie rozwijające się w ostatnim okresie środki zabezpieczające). To „bogactwo kontekstów” stanowi szczególne wyzwanie dla wszystkich, którzy zajmują się prawem karnym wykonawczym.

Prawo karne wykonawcze, spinając cały proces walki z przestępczością, naturalnie dąży do efektywności tak w ujęciu organizacyjnym (skuteczna praca aparatu wymiaru sprawiedliwości oraz organów postępowania wykonawczego), jak i w wymiarze stosowania i doskonalenia normy prawnej, tej, która będzie możliwie najdoskonalsza, najbardziej wydolna, akceptowana aksjologicznie i prakseologicznie sprawdzalna w zakresie ograniczania recydywy. Pamiętać musimy, że prawo karne wykonawcze w sposób szczególny podlega stałej weryfikacji, można powiedzieć, że jest nieustannie testowane przez praktykę, i to przy założeniu szybko zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych i kulturowych, a zwłaszcza w perspektywie dynamicznych przeobrażeń w zakresie rodzajów, struktury i rozmiarów przestępczości. W dyskusji nad karą kryminalną podkreśla się jej niską efektywność, wysokie koszty społeczne i ekonomiczne oraz szereg negatywnych następstw w sferze indywidualnej, bezpośrednio związanych z bardzo głęboką ingerencją w sferę praw i wolności człowieka (zwłaszcza w przypadku kar izolacyjnych).

Problem polega na tym, że wyobrażenie kary jako sprawiedliwej i budzącej powszechny lęk, a jednocześnie wyrażającej poszanowanie dla wartości chronionych prawem i kształtującej nawyk zgodnego z tym prawem postępowania czy też kompensującej szkody, uzupełnione o mit resocjalizacyjnej zdolności do przeobrażenia każdego przestępcy, chyba nigdy nie miało nic wspólnego z rzeczywistością⁹.

Sankcja to bardzo zróżnicowany instrument, który we współczesnych modelach prawnokarnej reakcji nie funkcjonuje w schemacie jakiegoś uniwersum, a jej ustawowy prototyp jest jedynie swoistym punktem orientacyjnym. Wiele złego zrobił dla społecznego odbioru mit kary prezentowanej jako niemal metafizyczna forma moralnej odpłaty, która zawsze skutecznie służy kontroli społecznej oraz na takim samym poziomie jest

⁸ J. Śliwowski, *Kara pozbawienia wolności we współczesnym świecie. Rozważania penitencjarne i penologiczne*, Warszawa 1981, s. 282.

⁹ T. Kalisz, *Kara pozbawienia wolności w perspektywie zasady ultima ratio. Oczekiwany zmierzch więzienia?*, [w:] W. Zalewski (red.), *Prawo karne jutra: między pragmatyzmem a dogmatyzmem*, Warszawa 2018, s. 119–136.

efektywnym środkiem oddziaływania na konkretnego sprawcę. Od bardzo dawna zdajemy sobie sprawę, że ograniczanie przestępczości to proces celowy, wymagający zaangażowania dużych sił i środków ekonomicznych i organizacyjnych, który powinien być oparty na doświadczeniu empirycznym. Świadoma realizacja dobrze zidentyfikowanych warunków uruchomienia odpowiedzialności karnej oznaczać może, że w całej grupie przypadków, naszym zadaniem, może stać się tylko pewien fragment przypisywanych karze celów, a próba realizacji całego jej komponentu nie powinna być nawet podejmowana.

Społeczeństwo, w imieniu którego realizowany jest wymiar sprawiedliwości, musi być o tym fakcie rzeczowo informowane i powinno zdawać sobie sprawę z kosztów tak prowadzonej polityki kryminalnej, a obraz kary oraz systemu wymiaru sprawiedliwości nie może być redukowany do murów, krat, fizycznej pracy, kontroli i najczęściej fałszywie prezentowanego pojęcia resocjalizacji.

Zmiany w prawie karnym wykonawczym muszą uwzględniać problem stale spadającej efektywności kary. Wyraźnie odnotowujemy wzrost liczby recydywistów w strukturze skazań. Postępowanie wykonawcze unaocznia ekonomiczne koszty przestępczości, obrazuje wymiar społecznych zakłóceń i problemy czysto personalne skazanych. Nieprowadzenia pokazują, jakie znaczenie ma praca ze skazanymi o najgorszej prognozie społecznej, którzy są głęboko zdemoralizowani. Osobnym problemem są skazani za najpoważniejsze przestępstwa, często na kary długoterminowe. W ostatnim okresie odnotowujemy wyraźny wzrost skazanych za przestępstwa terrorystyczne. Te przykładowo wymienione okoliczności oznaczają potrzebę istotnych zmian w zakresie treści i zasad wykonywania sankcji. Potrzebne będzie daleko idące zróżnicowanie modelu karania. Dotyczyć to powinno zwłaszcza aspektów ochronnych, modelu oddziaływania, zwiększenia instrumentów terapeutycznych w toku wykonywania kary czy instytucjonalnych rozwiązań w zakresie pomocy i utrwalenia efektów oddziaływań po odbyciu kary.

Istotne będzie przesunięcie części kompetencji merytorycznych, związanych z wykonywaniem kar, w kierunku wyspecjalizowanych organów postępowania wykonawczego. Myślę o kierunkowo i merytorycznie przygotowanych osobach wyposażonych w specjalistyczną wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne. Działania tych osób muszą znaleźć wsparcie instytucjonalne i organizacyjne ze strony państwa. Ważna jest także stała współpraca z samorządem oraz przedstawicielami organizacji społecznych i ośrodkami naukowymi. Przykład w tym zakresie to ewolucja, jaka dotyczy kuratora zawodowego – choć w mojej ocenie, to dopiero sam początek tej drogi. Nie będę ukrywał, że jestem zwolennikiem znacznego poszerzenia kompetencji kuratora zawodowego i wyposażenia go w szerszy zakres kompetencji władczych w toku postępowania wykonawczego. To zadanie na najbliższą przyszłość.

Wracając do naszych podstawowych rozważań, podkreślmy, że postępowanie wykonawcze powinno koncentrować się głównie na takich programach i technikach, które są przedmiotem stałej ewaluacji i które wykazują empirycznie zweryfikowaną skuteczność w ograniczaniu recydywy. Jest to wyraźne odwołanie do *evidence based criminal policy* (polityka karna oparta na wynikach badań naukowych) lub *evidence based practice* (praktyka oparta na wynikach badań naukowych). Ciągłe zbyt wiele działań opartych jest na fałszywych założeniach, a stosowane techniki i metody są nieskuteczne. Kategoryczna, historycznie bardzo wykrzywiona, a na pewno populistycznie wykorzystywana teza R. Martinsona *nothing works* w perspektywie analizowanej problematyki zastępowana powinna być pytaniem *what works*. Jest to program oparty na ustawicznym poszukiwaniu wiedzy o tym, co naprawdę działa, jakie działania i strategie zmniejszają ryzyko recydywy. Na koniec należy wspomnieć o znanym nam wszystkim modelu RNR (*Risk-Need-Responsivity*). Bardzo mocno upraszczając, możemy powiedzieć, że podstawowym założeniem modelu RNR jest: 1) warunek szczegółowego rozpoznania czynników warunkujących bądź ułatwiających przekraczanie norm, 2) ustalenie potrzeb, jakie występują po stronie skazanego oraz 3) określenie stopnia podatności na bodźce oraz techniki pozwalające na redukcję poziomu zagrożenia powrotem do przestępstwa. Wskazane elementy to trzy zasady: ryzyka (*risk*), potrzeb (*need*) oraz reaktywności (*responsivity*). Prawidłowe zastosowanie modelu RNR jest niezwykle wymagającym zadaniem, a potrzeba stałej korekty programów i wymóg ich empirycznej weryfikacji tylko zwiększa trudności w prawidłowym realizowaniu tej koncepcji. Warto mieć świadomość, że źle przygotowane narzędzia diagnostyczno-prognostyczne bądź wykorzystywane jedynie po to, aby podjąć decyzję o długości i rodzaju wyroku, względnie w celu zarządzania ryzykiem powrotu do przestępstwa, to szkodliwa próba ukrycia się za indywidualizowanym modelem RNR. Inny problem to sytuacje, gdy osoby stosujące narzędzia diagnostyczne bardzo często są źle do tego procesu przygotowane, a ich ograniczona wiedza dotycząca technik aktuarialnych powoduje, że często subiektywnie decydują, które informacje o jednostce „się liczą i stają częścią oficjalnego raportu”. Brak dbałości o właściwą metodykę generuje błędy w klasyfikowaniu sprawców. Bardzo często już w momencie schematycznej diagnozy mamy do czynienia z aplikacją określonej strategii oddziaływania, z pominięciem etapu rozpoznania potrzeb i reaktywności sprawcy. Kwestionariusze diagnostyczno-prognostyczne przez swoje wrażenie obiektywnych i opartych na wynikach badań naukowych tworzą bardzo schematyczny mechanizm oceny skazanych i paraliżują aktywność organów postępowania karnego. Statystyczny, niemal matematyczny wynik zwalnia często z indywidualnej oceny, osłabia aktywność i wiarę we własne doświadczenie oraz znacząco eliminuje kreatywność. Zarzut, który w tym miejscu łatwo postawić, to tzw. błąd ekologiczny, czyli krańcowe wnioskowanie

z danych dotyczących całych grup na jednostkę. Filtrem zabezpieczającym w tym przypadku jest przejście nie tylko przez fazę oceny ryzyka, ale także przez kolejne fazy, czyli ocenę potrzeb i reaktywności, a to może zrobić tylko dobrze przygotowany do tego zadania człowiek. Techniczne instrumentarium modelu RNR to tylko narzędzia w rękach personelu organów wymiaru sprawiedliwości, organów postępowania wykonawczego¹⁰.

Wdrażanie do praktyki instrumentów składowych modelu RNR wymaga dużej koncentracji i dbałości o rzeczywiste zrozumienie założeń tego przedsięwzięcia. Nie można zatracić wrażliwości w zakresie indywidualnych różnic, które istnieją między jednostkami o takim samym poziomie ryzyka recydywy. Chciałbym na zakończenie przywołać słowa prof. Stanisława Ossowskiego, jako pewnego rodzaju obserwację, że praktyka (myślę tu o głównie decydentach) zwykle korzysta z nauki „jak pijak z latarni”. Nie tyle szuka tam światła, co wygodnego oparcia i to zwykle tylko wtedy, gdy nauka nie pozostaje w sprzeczności z ich własnymi poglądami i wyobrażeniami. Ta charakterystycznie pisana (r)ewolucja w prawie karnym wykonawczym powinna polegać na trwałym zespoleniu nauki i praktyki. Działania podejmowane w toku postępowania wykonawczego muszą opierać się na obiektywnej, zewnętrznej ocenie i zmierzać do stałego ich doskonalenia. Skuteczność działań uzależniona jest w mojej ocenie od ścisłej współpracy środowisk naukowych, organów wymiaru sprawiedliwości oraz organów postępowania wykonawczego.

¹⁰ L.A. Craig, K.D. Browne, *Metody oceny ryzyka recydywy przestępstw seksualnych*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2007, Vol. 6, No. 1, s. 3–12; R. Rogers, *The Uncritical Acceptance of Risk Assessment in Forensic Practice*, „Law and Human Behavior” 2000, Vol. 24, No. 5, s. 595–603; A.R. Beech, T. Ward, *The integration of etiology and risk in sexual offenders: A theoretical framework*, „Aggression and Violent Behavior” 2004, Vol. 10, Issue 1, s. 31–63; M. Janus, A. Szulc, *Seksuologiczne narzędzia diagnostyczne w Polsce i na świecie*, „Seksuologia Polska” 2015, nr 13 (1), s. 31–35; T. Kalisz, *Narzędzia szacowania ryzyka powrotu do przestępstwa. Niezbędny instrument postępowania wykonawczego*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2019, t. 54, s. 45–65.

Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Czy wszyscy cudzoziemcy traktowani są na równych zasadach?

Wprowadzenie

Zgodnie z treścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)¹ podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu, współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wolność działalności gospodarczej związana jest ze swobodą podmiotu prywatnego w zakresie podjęcia, wykonywania działalności dla uzyskania zysku, co jest jednocześnie zasadniczym celem tej działalności². Wolność ta pod pewnymi warunkami może zostać ograniczona: na podstawie ustawy, z powodu ważnego interesu publicznego. Wynika to z treści art. 22 Konstytucji RP. P. Tuleja wskazuje, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce może nastąpić nie tylko poprzez ustawę i w tym kontekście wymienia np. ratyfikowane umowy międzynarodowe³. Z drugiej strony w Polsce dodatkowo zastosowanie mają zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji, które mogą być szczególnie istotne w kontekście ochrony praw oraz wolności każdej istoty ludzkiej.

Celem pracy jest ukazanie, jak aktualnie kształtuje się sytuacja prawna cudzoziemców w Polsce w zakresie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, a w szczególności, czy mogą ją podejmować oraz wykonywać tak jak obywatele polscy, a jeśli nie, wskazanie, kogo obowiązują ograniczenia i na czym one polegają. Tym samym, odnosząc się do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, podejmę się odpowiedzi na postawione w niniejszym tytule pytanie: czy wszyscy cudzoziemcy traktowani są na równych zasadach?

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

³ P. Tuleja, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 22, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806616/650679/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?pit=2022-01-10&cm=URELATIONS> [dostęp: 11.01.2022].

Na potrzeby niniejszej pracy pod pojęciem cudzoziemca należy rozumieć każdą osobę fizyczną, która nie ma obywatelstwa polskiego. Poświęcona jest ona obowiązującym cudzoziemców wymogom, od których prawodawca uzależnił zakres ich uprawnień w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Wspomniane wymogi będą wymienione i poddane analizie wyłącznie celem odpowiedzenia na sformułowane w pracy pytanie. Mając to na uwadze, w niniejszej pracy nie będzie poruszana kwestia zgodności przyjętych ustawowo rozwiązań prawnych z Konstytucją RP czy też z aktami prawnymi prawa międzynarodowego.

1. Zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji

Postanowienia różnych aktów prawnych formułują zasadę równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji. Odnosząc się do aktów prawnych prawa międzynarodowego, można wskazać Powszechną Deklarację Praw Człowieka (dalej: PDPC), europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) wraz z Protokołem Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z treści art. 7 PDPC wynika, iż sformułowana w nim zasada równości wobec prawa ma zastosowanie do każdego człowieka, który nadto jest uprawniony do jednakowej ochrony prawnej bez żadnej dyskryminacji. Jednocześnie należy podkreślić, że PDPC jest aktem prawa międzynarodowego o charakterze niewiążącym dla państw⁴. Natomiast art. 14 EKPC przewiduje zakaz dyskryminacji ze względu na np. płeć, rasę, kolor skóry, język w zakresie korzystania z praw oraz wolności przewidzianych w EKPC⁵. Dodatkowo Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczy zakazu dyskryminacji ze względu na np. płeć, rasę, kolor skóry, język w odniesieniu do korzystania z praw ustanowionych przez prawo⁶. EKPC wraz z ww. Protokołem Nr 12 – w odróżnieniu od PDPC – mają charakter wiążący dla ich państw-stron⁷. Polska jest państwem-stroną EKPC⁸, natomiast do dzisiaj nie ratyfikowała ww. Protokołu Nr 12⁹.

⁴ A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, wyd. VII zmienione, Lublin 2005, s. 166–168.

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 14.

⁶ Europejska Konwencja Praw Człowieka, https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf [dostęp: 28.12.2021].

⁷ Zob. szerzej: J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s. 32.

⁸ Rada Europy, Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=005> [dostęp: 08.01.2021].

⁹ Rada Europy, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=177> [dostęp: 08.01.2021].

Mając na uwadze uregulowania prawa krajowego, w szczególności należy podkreślić, iż Konstytucja RP przewiduje także zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji. Na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia się każdemu równość wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia zakaz dyskryminowania kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym. Wskazana konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma zastosowanie również do cudzoziemców oraz osób prawnych¹⁰.

Zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji należy uznać za szczególnie istotne w kontekście ochrony praw jednostki ze względu na ich potencjalnie szeroki zakres zastosowania. Pamiętać trzeba, że pewne konstytucyjne prawa oraz wolności w Polsce przysługują nie tylko obywatelom polskim, ale również cudzoziemcom¹¹. Natomiast pod pewnymi warunkami prawodawca może odstąpić od zasady równości¹².

2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce

A. Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej

Na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³ (dalej: u.z.u.p.z.) cudzoziemcy będący obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej mogą w Polsce prowadzić działalność gospodarczą. Zgodnie z treścią u.z.u.p.z. osoby fizyczne z innych państw członkowskich Unii Europejskiej mają prawo na takich samych zasadach jak obywatele polscy podejmować oraz wykonywać w Polsce działalność gospodarczą. Dotyczy to również osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi posiadającymi zdolność prawną, które mają swoje siedziby w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo pokreślić należy, że wskazana zasada zrównująca cudzoziemców z obywatelami polskimi rozciąga się także – w sposób analogiczny – na zagraniczne podmioty z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu będące stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (art. 3 pkt 5 i pkt 6 u.z.u.p.z., art. 4 ust. 1 u.z.u.p.z.).

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 381.

¹¹ Zob. szerzej: *ibidem*, 387–389.

¹² Zob. szerzej: K. Wencel, *Polska dla Polaków? Prawo antydyskryminacyjne wobec migrantów w praktyce Stowarzyszenia Interwencji Prawnej*, [w:] W. Klaus (red.), *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, wyd. I, Warszawa 2013, s. 181.

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 994 ze zm.).

Do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy chcieliby podjąć oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce dodatkowo będą mieć zastosowanie uregulowania przewidziane w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁴ (dalej: u.w.t.r.p.). Zgodnie z treścią art. 1 u.w.t.r.p. ustawa ta m.in. określa zasady oraz warunki wjazdu do Polski, a także pobytu i wyjazdu z niej dla np. obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli Konfederacji Szwajcarskiej, jak i też dla członków ich rodzin. Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą przebywać w Polsce do trzech miesięcy bez konieczności spełnienia warunków określonych w u.w.t.r.p. Okres ten może być jeszcze dłuższy, gdy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej wjechali do Polski celem poszukiwania pracy. Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin wymaga od ww. cudzoziemców, aby w powyższych okresach ich pobytu w Polsce posiadali ważny dokument podróży bądź inny ważny dokument potwierdzający ich tożsamość oraz obywatelstwo (art. 15 u.w.t.r.p.). Na podstawie art. 16 pkt 1 u.w.t.r.p. obywatele państw Unii Europejskiej pracujący na własny rachunek w Polsce mają prawo do pobytu przekraczającego okres trzech miesięcy.

Mając na uwadze powyższe, obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą prowadzić działalność gospodarczą w Polsce w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, spółki cywilnej, spółki kapitałowej (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), spółki osobowej (np. spółka jawna)¹⁵. Z drugiej strony, w pewnych okolicznościach obywatelom tym można odmówić zarejestrowania pobytu w Polsce np. gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, obronności czy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Co istotne, nie jest dopuszczalne powoływanie się na wskazane zagrożenia dla celów gospodarczych (art. 31 u.w.t.r.p.).

B. Obywatele państw spoza Unii Europejskiej

Cudzoziemców, którzy nie są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, na potrzeby niniejszej pracy można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje osoby, które mogą podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce na identycznych zasadach jak Polacy. Druga grupa związana jest z cudzoziemcami, których obowiązują pewne ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności w Polsce.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1697).

¹⁵ *W jakiej formie można prowadzić działalność gospodarczą. Firma jednoosobowa a spółki*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00171#1> [dostęp: 09.01.2022].

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.p.z. następujący cudzoziemcy mają w Polsce zrównane prawa z obywatelami polskimi w zakresie podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej:

- obywatele państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, które jest stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt stały;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone na podstawie art. 144 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁶ (dalej: u.c.), w celu kształcenia się na studiach;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 151 ust. 1 u.c., w celu prowadzenia badań naukowych;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 159 ust. 1 u.c., w celu połączenia się z rodziną;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 186 ust. 1 pkt 3 lub pkt 4 lub pkt 7 u.c., ze względu na inne okoliczności;
- osoby posiadające status uchodźcy;
- osoby objęte ochroną uzupełniającą;
- osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
- osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy i pozostające w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- osoby korzystające w Polsce z ochrony czasowej;
- osoby posiadające ważną Kartę Polaka;
- osoby, które zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 u.w.t.r.p. należą do członków rodziny (np. małżonek) obywatela państwa Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, które jest stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, i dołączają do jednego z nich lub z nim przebywają;

¹⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2354).

- osoby, które przebywają w Polsce legalnie od dnia złożenia wniosku, nie zawierającego braków formalnych lub po ich terminowym uzupełnieniu, o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 108 ust. 1 pkt 2 u.c.) czy też o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (art. 206 ust. 1 pkt 2 u.c.) lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku były uprawnione do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w związku z udzieleniem im jednego z ww. zezwoleń na pobyt czasowy, z wyjątkiem zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, które zostało udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- osoby będące uczestnikami programów wsparcia dla cudzoziemców w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Polski, które są organizowane lub współorganizowane przez podmioty określone w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641).

Mając na uwadze powyższe, zauważyć należy, że możliwość podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce na równi z obywatelami polskimi nie ogranicza się tylko do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej ani nie jest związana wyłącznie z kryterium posiadania innego określonego obywatelstwa. Tym samym osoby fizyczne z różnych państw świata mogą w Polsce prowadzić swoją działalność gospodarczą na takich samych prawach jak obywatele polscy, o ile spełniają prawnie przewidziane wymogi.

Druga grupa cudzoziemców obejmuje osoby, do których mają zastosowania ograniczenia w zakresie prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej. Przyjąć wstępnie można, że każdy cudzoziemiec w Polsce ma prawo do podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej jedynie w ramach wskazanych w art. 4 ust. 3 u.z.u.p.z. spółek osobowych, tj. spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej i spółek kapitałowych, tj. spółki akcyjnej, prostej spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, oraz do przystępowania do nich, obejmowania i nabywania ich udziałów, akcji, chyba że co innego wynika z umów międzynarodowych.

Dodatkowo u.z.u.p.z. (art. 4 ust. 4 i ust. 5) reguluje kwestie podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej przez członków rodziny cudzoziemca, którzy zostali wymienieni w art. 159 ust. 3 u.c. W rozumieniu wskazanego artykułu u.c. członkiem rodziny cudzoziemca jest osoba pozostająca z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo

Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione, małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską, małoletnie dziecko osoby pozostającej z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jej utrzymaniu, nad którym sprawuje ona faktycznie władzę rodzicielską. Tym samym, jeżeli do danego cudzoziemca będą miały zastosowanie wskazane w art. 4 ust. 3 u.z.u.p.z. umowy międzynarodowe, to na podstawie art. 4 ust. 4 u.z.u.p.z. ww. członkowie jego rodziny mają możliwość podjęcia oraz wykonywania działalności gospodarczej w Polsce tak jak on, o ile posiadają zezwolenie na pobyt czasowy. Natomiast zgodnie z treścią art. 4 ust. 5 u.z.u.p.z. ww. członkowie rodziny cudzoziemca posiadający zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z przybywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywaniem na tym terytorium w celu połączenia z rodziną, mogą podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce w takim samym zakresie jak cudzoziemcy, którzy posiadają zezwolenie na pobyt czasowy i wykonują działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej dokonanej na zasadzie wzajemności.

Jak wskazano powyżej, sformułowane w u.z.u.p.z. ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce mogą ulec zmianom na podstawie umów międzynarodowych, których stroną jest Polska. Mając to na względzie, można dojść do wniosku, że informacje dotyczące obywatelstwa danego cudzoziemca mogą być szczególnie pomocne w ustaleniu właściwych dla niego prawnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

3. Podsumowanie

Podsumowując, można wskazać, że w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej cudzoziemcy w Polsce traktowani są na różnych zasadach. Część z tych osób ze względu na posiadane obywatelstwo (np. obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej) bądź spełnienie innych ustawowo przewidzianych wymogów (np. osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej) mają prawo podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce na takich samych zasadach jak Polacy. Pozostałe osoby mają wyłącznie możliwość prowadzenia swojej działalności gospodarczej w jednej z pięciu form wymienionych w u.z.u.p.z. spółek osobowych i kapitałowych oraz do przystępowania do nich, obejmowania, nabywania ich udziałów, akcji, chyba że w tym zakresie mają zastosowanie określone prawem odstępstwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można uznać, że prawodawca dokonał w oparciu o wymienione w u.z.u.p.z. wymogi rozróżnienia wśród cudzoziemców w Polsce, przyznając im różne uprawnienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.

Administracja publiczna wobec wykluczenia cyfrowego

Wstęp

Społeczeństwo informacyjne nie obejmuje całości społeczeństwa polskiego, które składa się zarówno z jednostek aktywnie korzystających z technologii informacyjno-komunikacyjnej (ICT), jak również z jednostek wykluczonych cyfrowo. Ze względu na duże znaczenie tej technologii na rozwój gospodarczy i społeczny podmioty publiczne podejmują działania nakierowane na ograniczenie poziomu wykluczenia cyfrowego. Działania te są szczególnie istotne względem jednostek szczególnie zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, takich jak osoby starsze, bezrobotne oraz niepełnosprawne, których aktywizacją nie są zainteresowane inne podmioty budujące społeczeństwo informacyjne.

1. Wykluczenie cyfrowe a społeczeństwo informacyjne

Postęp techniczny obejmujący upowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnej zdeterminował powstanie społeczeństwa informacyjnego, czyli społeczeństwa opartego na dostępie do informacji za pośrednictwem tej technologii¹. Jednostki z niej korzystające mają ułatwioną możliwość znalezienia pracy, prowadzenia aktywności społecznej, jak również wykonywania czynności życia codziennego². Należy jednak zaznaczyć, że społeczeństwo informacyjne jest pojęciem odnoszącym się do tendencji powstałych wewnątrz społeczeństwa, a obejmujących stosowanie nowych technologii. Tendencje nie

¹ Jak podkreśla M. Gołka, społeczeństwo informacyjne cechuje się posiadaniem przez jego członków dostępu do komputerów, umiejętności ich wykorzystania, jak również wiedzy informatycznej. Zob. M. Gołka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 255.

² Jak zaznacza D. Bednarczyk, dostęp do informacji warunkuje lepsze zaspokojenie potrzeb oraz poprawę jakości życia. Zob. D. Bednarczyk, *Przeciwdziałanie cyfrowemu wykluczeniu (e-integracja) w Polsce*, Biuletyn EBIB 2014, nr 9 (154), s. 3. Zdaniem D. Batorskiego, dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnej jest niezbędny do wykonywania coraz szerszego zakresu zawodów, jak również prowadzenia działalności gospodarczej. Stosowanie tej technologii ułatwia także zachowanie aktywności społecznej. Zob. D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, „Studia BAS” 2009, nr 3 (19), s. 229.

odnoszą się jednak do całego społeczeństwa, a jedynie jego części. Są one także zróżnicowane względem poszczególnych jednostek³. Ze względu na częściowe lub całościowe wyłączenie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnej przez te jednostki, są one wykluczone cyfrowo⁴. Wykluczenie cyfrowe jest stopniowalne. Może ono obejmować ograniczenie lub wyłączenie stosowania nowych technologii. Jednostki stosujące te technologie w sposób ograniczony nie wykorzystują ich całych dostępnych zasobów. Jednostki niepodlegające się stosowania tych technologii są bezwzględnie wykluczone cyfrowo.

Jednostkami szczególnie zagrożonymi wykluczeniem cyfrowym są osoby starsze, bezrobotne, jak również niepełnosprawni⁵. Osoby te, nie posiadając możliwości lub potrzeby pełnego korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych, ograniczały zakup niezbędnego sprzętu, a co za tym idzie, nie nabywały nowych umiejętności. Przyczyny wykluczenia cyfrowego są odrębne dla każdej z tych grup społecznych. Osoby starsze są zagrożone tym wykluczeniem ze względu na samotny tryb życia, a także brak nabywania nowych umiejętności. Samotne życie jest czynnikiem pogłębiającym to zagrożenie, ponieważ szerszy dostęp do infrastruktury technicznej oraz nabywanie niezbędnych umiejętności korzystania z niej są łatwiejsze w wieloosobowych gospodarstwach domowych⁶. Osoby starsze są także przywykłe do modelu aktywności

³ Jak zauważa B. Stachowiak, poziom dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnej jest warunkowany zróżnicowanymi czynnikami, które mogą mieć charakter społeczny, demograficzny oraz ekonomiczny. Zob. B. Stachowiak, *Poza granicami społeczeństwa informacyjnego – wykluczenie cyfrowe i co dalej?*, [w:] Z. Karpius, B. Stachowiak (red.), *Granice i świat współczesny*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 288.

⁴ Zdaniem M. Popiołek wykluczenie cyfrowe stanowi brak umiejętności korzystania z technologii związanych z przekazywaniem informacji. Zob. M. Popiołek, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 32, s. 311. W literaturze podkreśla się, że wykluczenie cyfrowe, obejmujące wyłączenie lub ograniczenie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnej może skutkować powstaniem innych rodzajów wykluczenia społecznego. Zob. D. Batorski, *op. cit.*, s. 223–224. Zdaniem J. Kujawskiego wykluczenie cyfrowe jest rodzajem wykluczenia społecznego. Zob. J. Kujawski, *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 253.

⁵ Jak podkreśla A. Stolarczyk, osobami najbardziej narażonymi na wykluczenie cyfrowe są osoby niepełnosprawne, starsi, ubodzy, jak również mieszkańcy terenów słabo zurbanizowanych. Zob. A. Stolarczyk, *Wykluczenie cyfrowe – wybór czy konieczność? Polska na tle Unii Europejskiej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 2 (131), t. 2, s. 307. M. Popiołek zauważa, że wykluczenie cyfrowe odnosi się w szczególności do osób starszych. Zob. M. Popiołek, *op. cit.*, s. 315. Szerszą analizę grup społecznych zagrożonych wykluczeniem cyfrowym przedstawiła A. Grześkowiak, *Analiza wykluczenia cyfrowego w Polsce w ujęciu indywidualnym i regionalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Taksonomia” 2014, nr 328 (23), s. 267–271.

⁶ Jak podkreśla W. Tomczyńska, poziom wykluczenia cyfrowego jest zależny od wielkości gospodarstwa domowego. W gospodarstwach jednoosobowych zagrożenie wykluczeniem cyfrowym jest większe w porównaniu do gospodarstw wieloosobowych. Zob. W. Tomczyńska, *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, s. 10. Zdaniem M.J. Cyrklaff znaczący poziom wykluczenia cyfrowego ma miejsce w grupie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe. M.J. Cyrklaff, *Wykluczenie cyfrowe osób w wieku 50+*. *Sygnalizacja problemu*, [w:] W. Gierańczyk (red.), *Starzenie się ludności jako wyzwanie XXI wieku. Ujęcie interdyscyplinarne*, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Toruń 2016, s. 203.

społecznej właściwego okresowi sprzed upowszechnienia się technologii informacyjno-komunikacyjnej. Korzystanie z tej technologii wymaga od nich nabycia nowych umiejętności, które nie były im znane lub były znane w ograniczonym zakresie⁷. Osoby bezrobotne są zagrożone jedynie częściowo wykluczeniem cyfrowym. Skutkiem długotrwałego pozostawania poza rynkiem pracy może być bowiem niezajomość narzędzi technicznych właściwych dla osób aktywnych zawodowo⁸. Wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych może być związane z niedostosowaniem sprzętu lub funkcjonalności systemów teleinformatycznych do ich potrzeb. Osoby, których niepełnosprawność jest związana z ograniczoną percepcją (np. osoby niewidome), mogą być wykluczone ze względu na brak dostępu do odpowiedniego sprzętu⁹.

2. Wymiary wykluczenia cyfrowego

Wykluczenie cyfrowe ma zróżnicowany charakter. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa podziały. Pierwszy podział odnosi się do dwóch płaszczyzn: technologicznej oraz psychologicznej¹⁰. Drugi podział obejmuje cztery wymiary: 1) wymiar technologiczny; 2) wymiar motywacyjny; 3) wymiar umiejętności, 4) wymiar użytkowy¹¹. Zakres tych podziałów jest częściowo do siebie zbliżony. Płaszczyzna technologiczna obejmuje wymiar technologiczny oraz użytkowy. Płaszczyzna psychologiczna obejmuje dwa pozostałe wymiary: motywacyjny oraz umiejętności. Ze względu na większą głębię badawczą

⁷ Jak podkreśla M. Popiołek, skutkiem szybkiego rozwoju technologicznego jest konieczność ciągłego doskonalenia umiejętności oraz wiedzy związanych z korzystaniem z narzędzi technicznych. Zdobyte wcześniej umiejętności i wiedza dezaktualizują się w szybkim tempie. M. Popiołek, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce...*, s. 312.

⁸ Zdaniem B. Stachowiak, czynnikiem ograniczającym ryzyko wykluczenia cyfrowego jest aktywność zawodowa. Praca zawodowa wymaga aktualnie umiejętności korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnej. B. Stachowiak, *Poza granicami społeczeństwa...*, s. 289–290.

⁹ Jak zauważa M. Popiołek, wykluczeniem cyfrowym zagrożone są m.in. osoby niepełnosprawne. M. Popiołek, *op. cit.*, s. 317.

¹⁰ A. Sawicka wyróżnia dwie kategorie wykluczenia cyfrowego: 1) technologiczną, która ma obiektywny charakter, a odnosi się do dostępu do infrastruktury, sprzętu oraz oprogramowania; 2) psychologiczną, która ma subiektywny charakter, a jest związana z poziomem motywacji i umiejętności korzystania z Internetu. A. Stawicka, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce. Opracowania tematyczne OT-637*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 2-3. Pogląd ten podziela A. Stolarczyk, *op. cit.*, s. 303.

¹¹ Cztery wymiary wykluczenia cyfrowego odpowiadają czterem wymiarom dostępu do technologii cyfrowych. J. van Dijk wyodrębnił cztery wymiary dostępu do tej technologii, którymi są: 1) dostęp motywacyjny, 2) dostęp materialny i fizyczny, 3) dostęp oparty na umiejętnościach, 4) dostęp oparty na użyteczności technologii. Zob. J. A.G.M. van Dijk, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, London–New Delhi 2005, s. 20–21. Wyodrębnienie czterech wymiarów wykluczenia cyfrowego jest szeroko akceptowane w nauce. Zob. D. Batorski, *op. cit.*, s. 226; S. Wilk, *Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w ramach działania 8.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 22, s. 162; S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 77.

drugiego podziału w tym opracowaniu przyjęto ten podział. Drugi podział umożliwia wnikliwą analizę czynników ludzkich wpływających na poziom wykluczenia cyfrowego.

Wymiar technologiczny obejmuje poziom dostępności do sprzętu oraz połączenia z Internetem¹². Dostęp ten jest warunkowany zasobami finansowymi jednostki, jak również istniejącą infrastrukturą. Wymiar motywacyjny odnosi się do motywacji do wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej przez jej potencjalnych użytkowników¹³. Wymiar ten odnosi się do mentalnych barier związanych z niechęcią do stosowania tych technologii¹⁴. Bariery te mogą wynikać z lęku przed niskim poziomem bezpieczeństwa, które są skutkiem braku odpowiedniej wiedzy dotyczącej sprzętu oraz Internetu¹⁵. Drugi wymiar obejmuje także uświadomioną potrzebę korzystania ze środków komunikacji elektronicznej¹⁶. Wymiar umiejętności odnosi się do zdolności obsługi sprzętu, wyszukiwania informacji, jak również redagowania treści¹⁷. Wymiar użytkowy jest związany z potrzebą wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej¹⁸. Dostęp ten jest warunkowany wiedzą o zakresie korzyści, jakie mogą wiązać się ze stosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnej¹⁹.

Skuteczne ograniczenie wykluczenia cyfrowego wymaga podejmowania działań w każdym z tych czterech wymiarów. Zapewnienie jedynie odpowiedniej infrastruktury oraz dostępu do sprzętu i oprogramowania umożliwia potencjalne ich wykorzystanie²⁰. Stosowanie tych narzędzi technicznych pozostawione jest woli ich użytkownika. Dopiero powzięcie przez niego zamiaru ich stosowania, uzupełnione nabyciem odpowiednich umiejętności, umożliwi skuteczne ograniczenie wykluczenia cyfrowego²¹.

¹² Zdaniem D. Batorskiego wykluczenie cyfrowe jest związane m.in. z ograniczonym dostępem do komputerów i Internetu. Zob. D. Batorski, *op. cit.*, s. 226.

¹³ Jak zauważa D. Batorski, wymiar motywacyjny odnosi się do podjęcia decyzji o kupnie sprzętu komputerowego i przyłączenia go do sieci internetowej, jak również zdobyciu umiejętności korzystania z tego sprzętu. Zob. D. Batorski, *op. cit.*, s. 226.

¹⁴ M.J. Cyrklaff, *op. cit.*, s. 205; W. Tomczyńska, *op. cit.*, s. 4.

¹⁵ W. Tomczyńska, *op. cit.*, s. 5.

¹⁶ A. Stolarczyk, *op. cit.*, s. 303.

¹⁷ D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe...*, s. 227; M.J. Cyrklaff, *op. cit.*, s. 205; W. Tomczyńska, *op. cit.*, s. 7.

¹⁸ W. Tomczyńska, *op. cit.* s. 8-9.

¹⁹ D. Batorski, *op. cit.*, s. 227; M.J. Cyrklaff, *op. cit.*, s. 205.

²⁰ W literaturze podkreśla się aktualną powszechność dostępu do infrastruktury i sprzętu. Wymiar technologiczny nie stanowi zatem obecnie znaczącego zagrożenia. Jak podkreśla J. Bołtuć, spadek kosztów sprzętu oraz dostępu do sieci sprawił, że także osoby ubogie i starsze mają potencjalną możliwość korzystania z Internetu. Zob. J. Bołtuć, *Lost and Found in Virtual Space, czyli Zagubieni i Odnalezieni w Wirtualnej Przestrzeni*, [w:] S. Myoo, J. Hańderek (red.), *Filozofia technologii*, Lublin 2014, s. 52.

²¹ Zob. D. Batorski, *op. cit.*, s. 226. Zdaniem A. Grześkowiak aktualnie najbardziej istotnym wymiarem wykluczenia cyfrowego jest wymiar umiejętności. A. Grześkowiak, *Analiza wykluczenia cyfrowego...*, s. 267. Zdaniem J. Kujawskiego wykluczenie cyfrowe oznacza jednocześnie dostęp do narzędzi technicznych, jak również brak motywacji i umiejętności do korzystania z tych narzędzi. J. Kujawski, *Wykluczenie cyfrowe jako forma...*, s. 254. Podobnie uważa A. Stolarczyk, która zaznacza, że istotną przyczyną wykluczenia cyfrowego jest brak motywacji w stosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnej. Zob. A. Stolarczyk, *op. cit.*, s. 303–304.

3. Działania podmiotów publicznych ograniczające wykluczenie cyfrowe

Podmioty publiczne swoimi działaniami mogą wpływać na ograniczenie wykluczenia cyfrowego. Podkreślenia wymaga jednak, że technologie informacyjno-komunikacyjne są stosowane głównie w sektorze prywatnym, w związku z realizacją przedsięwzięć gospodarczych, wykonywaniem obowiązków zawodowych, wyrażaniem aktywności społecznej i towarzyskiej, jak również podejmowaniem czynności konsumenckich²². Skutkiem dominującej roli sektora prywatnego jest zdeterminowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego przez usługi świadczone przez podmioty prywatne²³. Rola podmiotów publicznych odnosi się do świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną, jak również wsparcia wykluczonych osób ze względów finansowych nieatrakcyjnych dla podmiotów prywatnych zapewniających funkcjonowanie technologii informacyjno-komunikacyjnej.

Działania podmiotów publicznych są nakierowane na ograniczenie wykluczenia cyfrowego w każdym z jego wymiarów. Działania te są jednak zróżnicowane co do ich zakresu ze względu na możliwości podmiotów publicznych.

Działania odnoszące się do wymiaru technologicznego obejmują m.in. rozbudowę sieci szerokopasmowej²⁴ oraz zakup nowego sprzętu komputerowego. W literaturze podkreśla się, że ten wymiar wykluczenia cyfrowego został w znaczącym zakresie ograniczony. Podmioty publiczne zapewniły w dużej mierze dostęp do sieci szerokopasmowej na terenach słabo zurbanizowanych. Podmioty publiczne w tym zakresie uzupełniają jedynie działania przedsiębiorców, którzy są nakierowani na zapewnienie dostępu do sieci szerokopasmowej na obszarach z intensywną zabudową, gdzie działania te są

²² Problematykę obszarów stosowania Internetu przedstawiają szerzej B. Cieśleńska oraz M. Bruździński. Autorzy wskazują, że technologia informacyjno-komunikacyjna jest stosowana w znaczącej mierze w zakresie aktywności zawodowej i gospodarczej użytkowników Internetu, jak również ich aktywności prywatnej. Zob. B. Cieśleńska, M. Bruździński, *Obszary użytkowania Internetu we współczesnym obliczu sieci*, „Społeczeństwo. Edukacja. Język” 2016, nr 4, s. 24–28.

²³ Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego procentowy udział osób korzystających ze środków komunikacji elektronicznych w związku z kontaktami z organami administracji publicznej jest znacząco mniejszy względem procentowego udziału osób korzystających z tych środków komunikacji z innymi podmiotami prywatnymi. W 2020 r. 41,9% ogółu osób korzystało z usług administracji publicznej za pomocą Internetu. W 2020 r. 62,7% ogółu osób wyszukiwało informacje o towarach i usługach za pośrednictwem Internetu, 65,4% ogółu osób czytało online wiadomości, gazety lub czasopisma, 54,8% ogółu osób korzystało z serwisów społecznościowych. Zob. *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Szczecin 2020, s. 143, 163.

²⁴ Zob. M. Błażewski, *Sfery równości w dostępie do elektronicznej administracji*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 193.

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego 90% polskich gospodarstw domowych w 2020 r. miało w domu dostęp do Internetu szerokopasmowego. Zob. *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Szczecin 2020, s. 24.

opłacalne. Podmioty publiczne zapewniają także zakup sprzętu komputerowego udostępnianego powszechnie w szkołach publicznych, bibliotekach oraz domach kultury. Sprzęt ten jest dostępny dla uczniów, czytelników lub użytkowników domów kultury. Jego zakup jest ściśle związany z wykonywaniem zadania publicznego²⁵.

Działania związane z wymiarem motywacyjnym powinny uwzględniać potrzeby podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznych, które mogą być zaspokojone za pomocą środków komunikacji elektronicznej²⁶. Potrzeby te mogą być związane z usługami publicznymi świadczonymi drogą elektroniczną przez podmioty publiczne. Ograniczenie wymiaru motywacyjnego może obejmować działania podmiotów publicznych oferujących swoje usługi drogą elektroniczną. Działania te mają wówczas charakter społeczno-organizatorski. Skorzystanie z usług publicznych w drodze elektronicznej ma charakter fakultatywny. Adresat tych usług może komunikować się z podmiotem publicznym także w innej formie, np. papierowej²⁷. Podmiot publiczny podejmuje działania promocyjne odnoszące się do upowszechnienia wiedzy o funkcjonalności stosowanych przez nich publicznych systemów teleinformatycznych²⁸. Wymiar motywacyjny tych działań odnosi się do uświadomienia podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej, że zaspokojenie ich potrzeb związanych ze skorzystaniem z usług publicznych, może nastąpić w sposób optymalny za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznych.

Działania związane z wymiarem dotyczącym umiejętności użytkowników obejmują głównie szkolenia oraz przygotowanie materiałów informacyjnych. Działania te mają charakter społeczno-organizatorski. Podmioty publiczne organizują szkolenia związane z korzystaniem ze środków komunikacji elektronicznej, które są finansowane całościowo lub częściowo ze środków publicznych, w tym środków unijnych. Przedmiotem tych szkoleń jest ogólne stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnej. Adresatami tych szkoleń są z zasady osoby zagrożone wykluczeniem cyfrowym, w tym

²⁵ Nauka szeroko analizuje problematykę udostępnienia sprzętu komputerowego w miejscach publicznych. Zob. S. Juszczak, *Komputeryzacja szkoły: problemy edukacyjne*, „Chowanna” 1997, nr 2, s. 47–48; H. Batorowska, *Informatyzacja bibliotek szkolnych dla potrzeb programu kształcenia ogólnego*, „Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP w Krakowie. Prace Bibliotekoznawcze” 1998, z. 194, s. 88.

²⁶ Jak podkreślają J. Wiśniewski oraz E. Luty, motywacja jest czynnikiem wywołującym łańcuch reakcji, których początkiem jest odczuwanie potrzeby powodującej określenie żądania lub kształtującej cele. Konsekwencją tej potrzeby jest podjęcie działań nakierowanych na osiągnięcie założonych celów. Zob. J. Wiśniewski, E. Luty, *Proces motywowania w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie” 2016, nr 108, s. 108.

²⁷ Zob. M. Błażewski, *Zasada powszechności elektronicznej administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7 (1), s. 231–232.

²⁸ Zdaniem M. Popiołek promocja stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnej obejmuje m.in. uświadamianie ważności edukacji dotyczącej korzystania z tej technologii. Zob. M. Popiołek, *op. cit.*, s. 317.

starsi i bezrobotni²⁹. Drugim rodzajem tych działań jest upowszechnienie materiałów informacyjnych. Podmioty publiczne stosujące publiczne systemy teleinformatyczne zamieszczają przy nich materiały informacyjne, których celem jest przedstawienie sposobu korzystania z tego systemu, w tym poprzez wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej.

Działania odnoszące się do wymiaru użytkowego obejmują czynności materialno-techniczne związane z budową lub rozbudową publicznego systemu teleinformatycznego w taki sposób, aby system ten mógł służyć jego użytkownikowi do korzystania z usług publicznych. Podmiot publiczny, budując lub rozbudowując publiczny system teleinformatyczny, powinien zapewnić mu odpowiednie funkcjonalności umożliwiające skorzystania z usług publicznych. Działaniem związanym z wymiarem użytkowym może być także przystosowanie stron internetowych podmiotów publicznych do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych poprzez zastosowanie odpowiednich czcionek, kontrastów, jak również opisów elementów graficznych³⁰.

4. Zakończenie

Ze względu na wielowymiarowość wykluczenia cyfrowego działania podmiotów publicznych zmierzające do jego ograniczenia mają zróżnicowany charakter. Każde z tych działań jest dostosowane do charakteru wymiaru wykluczenia cyfrowego. Działania podmiotów publicznych są głównie nakierowane na uzupełnienie działań przedsiębiorców zapewniających dostęp do nowoczesnych technologii, jak również świadczących swoje usługi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Podmioty publiczne podejmują działania, których adresatem są głównie jednostki szczególnie zagrożone wykluczeniem cyfrowym, takie jak osoby starsze, bezrobotne oraz niepełnosprawne.

²⁹ Problematykę szkoleń finansowanych ze środków publicznych przedstawia szerzej B. Stachowiak, *Poza granicami społeczeństwa...*, s. 296. Jak podkreśla M. Popiołek, działaniami służącymi przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu są m.in. szkolenia, których przedmiotem jest obsługa komputera. Zob. M. Popiołek, *op. cit.*, s. 317.

³⁰ Zob. M. Popiołek, *op. cit.*, s. 317.

Ustalenie przez sąd świadczenia alimentacyjnego uwzględniającego usprawiedliwione potrzeby dziecka jako element ochrony przed wykluczeniem społecznym

Wstęp

Wykluczenie społeczne¹ występuje we wszystkich państwach i społecznościach świata, przy czym w zależności od poziomu rozwoju kraju pojęcie to jest odmiennie definiowane i przejawia się w różnych formach. Antonimem tego pojęcia, które pozwala przybliżyć problematykę ekskluzji społecznej, jest dobrobyt definiowany jako zasobność społeczeństwa, bogactwo czy też wysoka jakość życia. Ograniczenie dobrobytu, będącego jednym z celów, jakie w swoim rozwoju stawiają sobie społeczeństwa, prokuruje pojawienie się wykluczenia społecznego².

Wykluczenie społeczne definiowane jest jako brak możliwości pełnej partycypacji w życiu społecznym. Innymi słowy jest to nieuczestnictwo bądź niezdolność do uczestnictwa w ważnych aspektach życia zbiorowego, społecznego, gospodarczego, politycznego, kulturalnego oraz w normalnych aktywnościach charakterystycznych dla danego społeczeństwa³. Jolanta Blicharz wyróżnia kilka kategorii ekskluzji społecznej, tj. wykluczenie strukturalne (którego podłożem są miejsce zamieszkania, niski poziom kwalifikacji, niski dochód), wykluczenie fizyczne (powodowane starszym wiekiem czy też złym stanem zdrowia), wykluczenie normatywne (związane z przestępczością, alkoholizmem

¹ Jak zauważa A. Belcer, zjawisko wykluczenia społecznego występowało na przestrzeni wieków. „Ludzie, którzy z różnych powodów nie mogli w pełny sposób uczestniczyć w życiu społecznym, istnieli w każdej epoce historycznej. Żebracy, włóczędzy, niewolnicy, ludzie chorzy psychicznie, niepełnosprawni intelektualnie i fizycznie czy armia bezrobotnych charakterystyczna dla epoki przemysłowej – to osoby ubogie, a w dzisiejszych czasach wykluczeni. Nie przypadkiem też ludzie ci mieli bardzo niski status społeczny”. A. Belcer, *Zbędni, odrzuceni i niechciani – wykluczeni!*, [w:] M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki*, Rzeszów 2013, s. 10.

² E. Szczygieł, *Oblicza ubóstwa i wykluczenia społecznego w wybranych krajach europejskich*, Rzeszów 2015, s. 13.

³ L. Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne w skali mikro i makroregionalnej*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 6.

i narkomanią), a także wykluczenie prawne (spowodowane nierównym dostępem do instytucji i urzędzeń ochrony prawnej)⁴.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na skutki psychologiczne wykluczenia społecznego. U osoby dotkniętej tym negatywnym zjawiskiem może występować utrata poczucia sensu życia, utrata poczucia tożsamości, spadek poczucia własnej wartości i godności, utrata zakorzenienia czy dezintegracja⁵. Brak dobrostanu psychicznego u osoby borykającej się z ekskluzją społeczną pokazuje jak pejoratywnym, a wręcz niebezpiecznym społecznie, zjawiskiem jest wykluczenie.

Często błędnie wykluczenie społeczne utożsamia się z ubóstwem. Mimo iż są to terminy pokrewne, wykluczenie społeczne jest pojęciem szerszym, gdyż oprócz niskich dochodów zwraca też uwagę na inne czynniki powodujące wyłączenie jednostek z funkcjonowania w życiu społecznym. Zależność między ubóstwem a wykluczeniem społecznym może mieć charakter sprzężenia zwrotnego, tzn. ubóstwo może powodować wykluczenie, ale i może być jego skutkiem⁶.

We współczesnym społeczeństwie ubóstwa materialnego, będącego jedną z przyczyn wykluczenia społecznego, nie należy utożsamiać wyłącznie z problemem bezrobocia czy egzystencją na peryferiach społeczeństwa, której podłożem jest patologia. Niskie dochody pracujących jednostek (tzw. *working poor*, czyli pracujący biedni) lub rodzin są przyczyną ich gorszej pozycji w wielu sferach życia⁷. „Często prowadzą do marginalizacji i wykluczenia. Grupy społeczne określane jako biedne nie znajdują się w identycznej sytuacji. Wśród ubogich są tacy, których cechuje tylko niższy poziom życia materialnego (nie na wszystko mogą sobie pozwolić, wybierają tańsze wytwory), ale i tacy, którzy żyją w skrajnej nędzy, poniżej minimum egzystencji”⁸. „O jednostkach, rodzinach i grupach w ramach danej populacji możemy powiedzieć, że żyją w biedzie, kiedy brakuje im zasobów na to, aby móc sobie pozwolić na takie jedzenie, uczestniczyć w takich działaniach oraz mieć takie warunki życia i wygody, jakie są powszechne lub przynajmniej szeroko popierane i uznawane w społeczeństwie, do którego one należą. Ich zasoby są tak

⁴ J. Blicharz, *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 17.

⁵ A. Cudo, *Psychologiczne skutki wykluczenia społecznego*, [w:] M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2013, s. 123.

⁶ R. Nesterowicz, *Wykluczenie społeczne w dobie kryzysu*, [w:] M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), *Wykluczenie społeczne...*, s. 27.

⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu autorka ubóstwo będzie utożsamiała z definicją ubóstwa względnego, zgodnie z którym ubóstwo mierzy się przez odniesienie do standardu życia panującego w danym społeczeństwie. Zwolennicy pojęcia względnego ubóstwa twierdzą, że ubóstwo jest określone kulturowo i nie można mierzyć go jednakową miarą deprywacji. Założenie, że ludzkie potrzeby są wszędzie takie same, jest mylne – w rzeczywistości różnią się zarówno w obrębie danego społeczeństwa, jak i w różnych krajach (zob. A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2007, s. 332).

⁸ M. Dziura, *Ubogi w kulturze symulaków*, [w:] M. Pokrzywa, S. Wilk (red.), *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2013, s. 65.

wyraźnie poniżej tych, którymi dysponuje przeciętna jednostka lub rodzina, że w rzeczywistości osoby te są wykluczone z normalnych wzorców życia i zwyczajnych działań”⁹.

Poruszona na łamach niniejszego artykułu problematyka ustalenia przez sąd świadczenia alimentacyjnego uwzględniającego usprawiedliwione potrzeby dziecka, na tle poczynionych rozważań na temat korelacji wykluczenia społecznego a ubóstwa, stanowi element ochrony przed wykluczeniem społecznym w rozumieniu ekonomicznym i wykluczeniem ze sfery edukacji i kultury¹⁰. Dobrobyt finansowy dziecka, tj. stan, w którym nie brak mu zasobów, aby móc zaspokoić swoje potrzeby materialno-bytowe, kulturalne i oświatowe, jest kluczowym czynnikiem chroniącym je przed ekskluzją społeczną.

1. Dziecko jako podmiot zagrożony wykluczeniem społecznym

Z socjologicznego punktu widzenia dziecko jest jednostką ludzką w najwcześniejszej fazie rozwoju, niepowtarzalną, wyjątkową osobą¹¹. „W literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa ujęcia dzieciństwa: przedmiotowe i podmiotowe. W ujęciu przedmiotowym dziecko traktowane jest jako obiekt oddziaływań jednostki, grupy, instytucji. Podstawą ontologiczną takiego ujęcia jest przekonanie badaczy o konieczności podziału świata na świat dorosłych i świat dziecka. Z kolei w ujęciu podmiotowym dziecko jest aktywnym podmiotem, czynnym, jest twórcą własnego świata. U podstaw leży holistyczne przekonanie o jedności świata, który jest światem ludzi”¹². Przepisy prawa międzynarodowego i krajowego ustanawiają natomiast cenzus wieku, kiedy kończy się okres dzieciństwa, a co za tym idzie – kiedy dziecko (w świetle prawa) staje się osobą dorosłą, pełnoletnią. Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.¹³ pod pojęciem dziecka każe rozumieć każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność. Podobnie ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka ustanawia definicję legalną dziecka, którym jest istota ludzka do osiągnięcia pełnoletności¹⁴.

⁹ P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth 1979, s. 31; cyt. za: R. Lister, *Bieda*, Warszawa 2007, s. 35.

¹⁰ Wykluczenie ekonomiczne jest w głównej mierze powiązane z biedą (ubóstwem), natomiast wykluczenie ze sfery edukacji i kultury wiąże się, w przypadku małoletnich, z brakiem dostępu do edukacji i kultury, których przyczyną są deficyty materialne. Wykluczenie ekonomiczne pociąga w tym wypadku za sobą wykluczenie osoby dotkniętej niedostatkiem finansowym z życia kulturalnego czy oświatowego.

¹¹ K. Segiet, *Dziecko i dzieciństwo jako wartość a współczesność*, „Chowanna” 2010, s. 131.

¹² J. Izdebska, *Dziecko w rodzinie u progu XXI wieku. Niepokoje i nadzieje*, Białystok 2000, s. 23.

¹³ Dz. U. z 1991 r. poz. 120.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 141) w art. 2 ust. 1 stanowi, że w rozumieniu ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Co do zasady dziecko uzyskuje pełnoletność z chwilą ukończenia 18. roku życia.

Wśród grup społecznych szczególnie zagrożonych wykluczeniem wymienia się m.in. dzieci¹⁵. Dzieci stają się podmiotami narażonymi na ekskluzję społeczną, jeżeli w okresie swojego dorastania i rozwoju doświadczą ograniczonych możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, a korzystanie z pewnych dóbr i usług dostępnych dla innych będzie znacznie ograniczone¹⁶. Wykluczeniem społecznym, w ocenie A. Adlera, zagrożone są w wyższym stopniu dzieci żyjące w pogorszonych warunkach życia, co wpływa na ich niższe poczucie własnej wartości, kierunki rozwoju, sposób podejmowania działań i budowania planów życiowych, a w konsekwencji na osobowość jednostki¹⁷. Ubóstwo dzieci, mimo że jest przez nie niezawinione, zaliczane jest do czynników potęgujących ryzyko wystąpienia wykluczenia społecznego w tej konkretnej grupie dzieci.

Z przeprowadzonych przez Komisję Europejską badań wynika, że 4,4 mln mieszkańców Unii Europejskiej jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Pomiar statystyczne wskazują, że problem ten dotyczy aż w 24,9% dzieci, tj. osób, które nie ukończyły 18. roku życia¹⁸. Statystyki unijne odpowiadają rzeczywistości w naszym kraju. Dzieci w Polsce, jak pokazują najnowsze badania statystyczne, są największą grupą społeczną dotkniętą ubóstwem¹⁹.

Środowisko badaczy, działaczy i polityków zajmujących się problemami dzieci z dużym dystansem przyjmuje opisywanie dziecięcej biedy za pomocą typowych ekonomiczno-społecznych wskaźników i mierników. Punktem odniesienia w przypadku tej grupy społecznej stała się odpowiedź na pytanie, na ile warunki, w jakich żyją dzieci,

¹⁵ Autorka artykułu uważa, że dzieciom można przypisać status grupy społecznej, a co za tym idzie – badać problemy wykluczenia społecznego tej grupy. W tym zakresie podzielić należy pogląd B. Smolińskiej-Theiss, która stwierdza, że „dzieci są coraz mniejszą, ale ciągle istotną częścią społeczeństwa. Charakteryzują je specjalne stosunki wychowawcze i specyficzne relacje wobec dorosłych, oparte zarówno na więziach naturalnych, emocjonalnych, jak na podejmowanych przez dorosłych zadaniach opiekuńczych, socjalizacyjnych i edukacyjnych. Tym, co nadaje grupie dziecięcej spójność, wspólnotowość jest przede wszystkim szczególnie wartość przypisywana dzieciom w kulturze judeochrześcijańskiej i wynikający stąd ich szczególny status społeczny” (zob. B. Smolińska-Theiss, *Dzieci w Polsce – najbardziej zagrożona grupa społeczna*, „Pedagogika Społeczna” 2016, nr 4(62), s. 79).

¹⁶ A. Wilczyńska, *Młodzież wykluczana. Indywidualne i społeczne czynniki zagrożenia wykluczeniem społecznym*, [w:] A. Wilczyńska (red.), *Młodzież na biegunach życia społecznego*, Warszawa 2014, s. 53–54.

¹⁷ L.C. Todman *et al.*, *Social exclusion indicators for the United States*, „The Journal of Individual Psychology” 2009, vol. 65(4), s. 330.

¹⁸ Commission européenne, *Pauvreté et exclusion sociale*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr>, [dostęp: 20.03.202].

¹⁹ W społecznym odczuciu to przede wszystkim seniorzy (emeryci i renciści) znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Opinia taka utrwalana jest przez media państwowe, które w ramach serwisów informacyjnych eskalują problem biedy tej grupy społecznej, czym uzasadniają słuszność dopłat do leków czy wypłaty tzw. trzynastej emerytury, utrwalając w ten sposób elektorat partii rządzącej. Tymczasem dane statystyczne GUS wyraźnie wskazują, że to przede wszystkim dzieci narażone są na ubóstwo i doświadczają go. W 2019 r. zasięg ubóstwa skrajnego w największym stopniu dotyczył dzieci od 0 do 17. roku życia (4,5%). Zob. GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.*, 30.06.2020 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2019-roku,14,7.html> [dostęp: 21.03.2021].

odpowiadają ich potrzebom. Przyjęto zatem, iż w przypadku dziecka te podstawowe potrzeby oznaczają m.in. trzy posiłki dziennie, w tym co najmniej jeden zawierający mięso, drób lub ryby (lub ich wegetariański odpowiednik), codziennie świeże owoce i warzywa, dostęp do książek odpowiednich do wieku i poziomu wiedzy dziecka, dostęp do sprzętu do zabawy na powietrzu (rolki, rower), możliwość dostępu do regularnych zajęć rekreacyjnych (pływanie, gra na instrumencie itp.), dostęp do gier edukacyjnych, odpowiednie środki finansowe pozwalające na uczestnictwo w wycieczkach szkolnych i innych wydarzeniach, dostęp do Internetu, nowe ubrania oraz dwie pary należycie dobranego obuwia. Wymienione wskaźniki dotyczą sytuacji dzieci w rozwiniętych i rozwijających się krajach europejskich²⁰. Akcentują one znaczenie odpowiednich warunków ekonomicznych dla rozwoju dziecka, co przekłada się na zdrowie, możliwości edukacyjne i dostęp do kultury.

Dzieci są specjalną grupą społeczną, mającą specjalne potrzeby, a jednocześnie tą, która najbardziej zagrożona jest ubóstwem. Obserwacja życia społecznego pokazuje, iż coraz większa liczba dzieci podlega zjawisku wykluczenia społecznego, czyli nie jest zdolna do pełnego uczestnictwa w życiu kulturalnym, politycznym i gospodarczym. Według zaprezentowanych szacunków co piąte dziecko w Polsce jest zagrożone wykluczeniem społecznym, którego podłożem jest ubóstwo. Dzieci dotknięte niskim statusem ekonomicznym spotykają na swej drodze różnorodne bariery, w tym te ekonomiczne, społeczne, kulturowe, edukacyjne czy psychologiczne²¹. Dziecięca bieda niszczy dobrostan dziecka, a w konsekwencji spycha je na margines społeczeństwa. Panaceum na te problemy powinna być m.in. troska o dobrobyt dziecka, w tym ten finansowy, którego zapewnienie powinno leżeć w gestii rodziców, ale także państwa i jego organów.

2. Rola sądu w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu dzieci

Zdaniem badaczy zajmujących się problematyką ekskluzji społecznej zjawisko to powinno być postrzegane jako proces, gdzie początkiem jest zdarzenie, które powoduje pogorszenie się sytuacji życiowej jednostki i jednocześnie zapoczątkowuje szereg zdarzeń, które negatywnie oddziałują na wiele obszarów życia²².

W przypadku podejmowanej problematyki zdarzeniem, które może powodować pogorszenie sytuacji materialnej dzieci i prowadzić do wykluczenia społecznego, jest

²⁰ B. Smolińska-Theiss, *op. cit.*, s. 87–88.

²¹ A. Belcer, *Zbędni, odrzuceni...*, s. 16.

²² I. Bał, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju regionalnego*, [w:] G. Ślusarz (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Determinanty rozwoju regionalnego w kontekście procesów globalizacji*, z. 28, Rzeszów 2012, s. 253.

sytuacja formalnego rozpadu rodziny²³. W rodzinie zdezorganizowanej²⁴ gospodarstwo domowe ulega rozpadowi, co ma niewątpliwie wpływ na sytuację materialną rodziny. Z punktu widzenia interesów rodziny, a szczególnie wychowujących się w niej dzieci, powinno dążyć się do utrzymania takiego poziomu życia dziecka, jaki był mu zapewniony przed jej rozpadem. Materialnemu zabezpieczeniu dziecka w takiej sytuacji powinny służyć alimenty zasądzone przez sąd powszechny od rodzica, który z dzieckiem nie będzie zamieszkiwał na co dzień, a w konsekwencji – sprawował nad nim bieżącej pieczy i alimentował osobistymi staraniami²⁵.

Zakres świadczeń alimentacyjnych, jak stanowi art. 135 § 1 k.r.o., zależy od usprawiedliwionych potrzeb dziecka, czyli osoby uprawnionej do alimentów. Doktryna prawa rodzinnego wskazuje, że potrzeby usprawiedliwione to takie, których zaspokojenie pozwala uprawnionemu żyć w warunkach odpowiadających jego wiekowi, stanowi zdrowia, wykształceniu²⁶. Właściwe określenie postaci świadczeń alimentacyjnych jest ważne dla uprawnionego dziecka. Chodzi o to, aby stanowiły one dla niego efektywny środek zaspokajania jego potrzeb w zakresie utrzymania i wychowania oraz zabezpieczyły jego interesy²⁷, a w konsekwencji chroniły je przed niedostatkiem i wykluczeniem społecznym. W tym wypadku zakres usprawiedliwionych potrzeb dziecka wyznacza przede wszystkim dyrektywa zaspokajania przez rodziców potrzeb ekonomicznych zgodnie z zasadą równej stopy życiowej.

²³ Jak wynika z ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, dalej: k.r.o.), w sytuacji rozpadu rodziny sąd powszechny rozstrzyga o obowiązku alimentacyjnym rodziców dziecka. W wyroku orzekającym rozwód sąd obligatoryjnie rozstrzyga m.in., w jakiej wysokości każdy z małżonków jest obowiązany do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka (art. 58 § 1 k.r.o.). W przypadku rodzin, w których związek rodziców dziecka nie został sformalizowany zawarciem małżeństwa, alimenty ustalane są przez sąd w wyroku wydanym na skutek powództwa wytoczonego przez dziecko rodzicowi, który powinien przyczynić się do jego materialnej alimentacji, a nie czyni tego dobrowolnie (art. 133 § 1 k.r.o.).

²⁴ Rodziny zdezorganizowane to takie, w których występują obiektywne wskaźniki zaburzenia struktury. Znajdą się tutaj rodziny niepełne, czyli takie, w których dzieci wychowywane są przez jedno z rodziców (ojca lub matkę). Zaburzenie struktury mogło powstać na skutek m.in. rozbicia rodziny poprzez rozwód, a więc jest to rozpad rodziny prawnie usankcjonowany oraz w sposób nieformalny poprzez spontaniczną separację rodziców (pozostających w związku małżeńskim lub partnerskim). Zob. M. Jodłowska, *Obraz rodziny w opiniach dzieci z rodzin dysfunkcyjnych. Komunikat z badań*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 1999, t. XI, s. 184.

²⁵ Wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, może polegać w całości lub w części na osobistych staraniach o utrzymanie lub o wychowanie uprawnionego. W takim wypadku świadczenie alimentacyjne pozostałych zobowiązanych polega na pokrywaniu w całości lub w części kosztów utrzymania lub wychowania uprawnionego (art. 133 § 2 k.r.o.).

²⁶ M. Andrzejewski, *Art. 135 Zakres obowiązku alimentacyjnego, formy jego realizacji i relacja pomiędzy alimentacją a prawem socjalnym*, [w:] H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. II, teza 3, 2013, el./LEX.

²⁷ W. Stojanowska, *Komentarz do art. 135 k.r.o.*, [w:] M. Kosek, W. Stojanowska, *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, LexisNexis 2011, el./LEX.

Pojęcia usprawiedliwionych potrzeb nie można jednoznacznie zdefiniować, ponieważ nie ma jednego stałego kryterium odniesienia. Jak wskazuje Sąd Najwyższy w uchwale podjętej całą izbą tego sądu – Izbą Cywilną i Administracyjną – rodzaj i rozmiar tych potrzeb jest uzależniony od cech osoby uprawnionej oraz od splotu okoliczności natury społecznej i gospodarczej, w których osoba uprawniona się znajduje. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że nie jest możliwe ustalenie katalogu usprawiedliwionych potrzeb podlegających zaspokojeniu w ramach obowiązku alimentacyjnego²⁸.

Chociaż enumeratywne wyliczenie usprawiedliwionych potrzeb dziecka nie jest możliwe, z przyczyn omówionych w przywołanej uchwale, to należy zauważyć, że art. 96 § 1 k.r.o.²⁹ wyznacza zakres potrzeb dziecka, które powinny być zaspokojone przez rodziców. Ustawodawca zaliczył do nich zapewnienie dziecku środków do zaspokojenia zarówno jego potrzeb fizycznych (wyżywienia, mieszkania, odzieży, higieny osobistej, leczenia w razie choroby), jak i duchowych (kulturalnych), także środki wychowania (kształcenia ogólnego, zawodowego) według zdolności, dostarczania rozrywek i wypoczynku. Przy ocenie, które z potrzeb uprawnionego powinny być uznane za potrzeby usprawiedliwione, należy z jednej strony brać pod uwagę możliwości zobowiązanego, z drugiej zaś zakres i rodzaj potrzeb. Zawsze jednak każde dziecko musi mieć zapewnione podstawowe warunki egzystencji w postaci wyżywienia zapewniającego jego prawidłowy rozwój fizyczny, stosowną do wieku odzież, środki na ochronę zdrowia, kształcenie podstawowe i zawodowe oraz na ochronę jego osoby i majątku³⁰.

Analizując katalog potrzeb dziecka z art. 96 § 1 k.r.o. i rozwijające go przykłady, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w dużej mierze pokrywa się on ze wskaźnikami dotyczącymi ustalenia sytuacji życiowej dzieci w rozwiniętych i rozwijających się krajach europejskich pod kątem ich ubóstwa. Usprawiedliwione potrzeby dziecka, które powinny być zabezpieczone w drodze przyznanego mu świadczenia alimentacyjnego, w oparciu o katalog jego podstawowych potrzeb, których spełnienie lub nie sprawia, że możemy mówić o ubóstwie dzieci, można sprowadzić do wspólnego mianownika. Mowa tu bowiem o konieczności zaspokojenia potrzeb ubraniowych, żywieniowych, edukacyjnych, w zakresie rekreacji i zabawy, uczestniczenia w życiu grupy rówieśniczej. Akcentują one znaczenie nie tylko odpowiednich warunków ekonomicznych dla rozwoju dziecka, ale również tych mających wpływ na jego zdrowie, możliwości edukacyjne i dostęp do kultury.

²⁸ Zob. uchwała Sądu Najwyższego, z dnia 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86, LEX nr 3342.

²⁹ Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień.

³⁰ Z. Krzemiński, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, [w:] *Alimenty i ojcostwo. Komentarz*, wyd. III, Oficyna 2008, el./LEX.

W nauce i orzecznictwie prawa rodzinnego przyjmuje się, że dziecko, które nie może zaspokoić w pełni swoich usprawiedliwionych potrzeb, popada w niedostatek³¹. Brak zaspokojenia dwóch lub większej liczby elementów składających się na desygnat nazwy usprawiedliwionych potrzeb sprawia, że mamy do czynienia z deprivacją potrzeb dziecka i jego ubóstwem³². W tym kontekście rola sądu w określeniu wysokości świadczenia alimentacyjnego, które pozwoli na zaspokojenie usprawiedliwionych potrzeb dziecka, jawi się jako element ochrony przed jego wykluczeniem społecznym, do którego może doprowadzić ubóstwo uprawnionego. Żeby sprostać temu zadaniu, sąd powszechny powinien zbadać, w drodze postępowania dowodowego, sytuację dziecka, konkretne warunki społeczno-ekonomiczne, w których funkcjonuje oraz mieć na uwadze cele i funkcje obowiązku alimentacyjnego, w szczególności ten mający za przedmiot ochronę dziecka przez niedostatkiem. Precyzyjne i skrupulatne ustalenia w tym zakresie pozwolą sądowi na wskazanie konkretnych desygnatów, które będą składać się na usprawiedliwione potrzeby danego dziecka. Fakt, że nie ma sprecyzowanego katalogu usprawiedliwionych potrzeb dziecka, sprawia, że każdą sprawę sąd powinien rozstrzygać indywidualnie. Nie ma bowiem matrycy, którą można przyłożyć w tego typu sprawach. Usprawiedliwione potrzeby podyktowane są indywidualnymi potrzebami dziecka, jego możliwościami poznawczo-edukacyjnymi, a na ich zakres wpływ ma sytuacja ekonomiczno-społeczna w rodzinie, w której przyszło mu żyć. Dopiero prawidłowe ustalenie zakresu usprawiedliwionych potrzeb dziecka może stanowić asumpt do określenia wysokości świadczenia pieniężnego – alimentów, które będą służyć ich zaspokojeniu.

3. Zakończenie

Ubóstwo nie jest synonimem wykluczenia społecznego, ale jest niewątpliwie czynnikiem społecznym, który może do niego prowadzić. Ubóstwo w głównej mierze utożsamiane jest z brakami materialnymi, które prowadzą do marginalizacji i wykluczenia. Ma ono wiele twarzy. Poza ubóstwem absolutnym, które definiowane jest jako niemożność zaspokojenia minimalnych biologicznych potrzeb organizmu, wyróżnia się ubóstwo względne, ujawniające dysproporcje między poziomem życia różnych grup społecznych.

W Polsce, ale także jak pokazują badania prowadzone przez Komisję Europejską w Unii Europejskiej, bieda ma twarz dziecka. Dzieci to najliczniejsza grupa społeczna dotknięta tym negatywnym zjawiskiem. Wskaźniki, które pozwalają stwierdzić, czy

³¹ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 7 lutego 2014 r., IV Ca 34/14, LEX nr 1609910. W socjologii ubóstwo, bieda, niedostatek, nędza, minimum egzystencjalne, socjalne to słowa często używane zamiennie. Wszystkie one wskazują na braki o charakterze materialnym. Zob. M. Dziura, *op. cit.*, s. 65.

³² B. Smolińska-Theiss, *op. cit.*, s. 88.

dane dziecko zamieszkujące jeden z krajów rozwiniętych lub rozwijających się jest dotknięte niedostatkiem, z całą pewnością nie odnoszą się do pojęcia ubóstwa absolutnego. W tym kontekście ubóstwo należy postrzegać przez pryzmat konkretnego kontekstu kulturowego, społecznego i historycznego.

Brak zaspokojenia potrzeb biologicznych organizmu, m.in. w zakresie żywienia, to tylko jeden z indikatorów pomiaru dziecięcej biedy. Równie istotnymi kryteriami są te dotyczące możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie odpowiedniego ubioru (ubrania sezonowe i obuwie), dostępu do kultury, spędzania czasu z rówieśnikami, edukacji pozaszkolnej czy dostępu do Internetu. Przeszkody napotymane w tym aspekcie, a podyktowane niedostatkiem materialnym, prowadzą do marginalizacji i wykluczenia społecznego dzieci.

Rozpad środowiska rodzinnego dziecka czy to na skutek rozwodu, czy formalnej separacji rodziców może powodować pogorszenie sytuacji materialnej rodziny, co dotyka także w sposób bezpośredni dziecko. Orzeczenie sądu powszechnego, w sytuacji kiedy jest on zobligowany do ustalenia wysokości świadczenia alimentacyjnego rodzica na rzecz dziecka, powinno zabezpieczać je przed ubóstwem rozumianym jako niemożność zaspokojenia dwóch lub większej liczby usprawiedliwionych potrzeb dziecka. W zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia sąd powinien kierować się konkretną sytuacją dziecka i warunkami społecznymi i ekonomicznymi, w których wzrastało.

Niewłaściwe, niedostosowane do usprawiedliwionych potrzeb dziecka świadczenie alimentacyjne może spowodować niedostatek dziecka i jego wykluczenie społeczne. Konsekwencje ekskluzji społecznej, której może doświadczyć dziecko, jak poczucie braku własnej wartości, bycia gorszym, niechcianym, zaniżone aspiracje, brak perspektyw i planów życiowych, to realny bagaż doświadczeń i przeżyć, z którym mały człowiek dotknięty wykluczeniem wejdzie w dorosłe życie. „Ubóstwo dzieci i młodzieży to nie tylko dzieciństwo i dorastanie w biedzie, ale i zagrożone ubóstwem dorosłe życie. To także niebezpieczeństwo międzypokoleniowego przekazywania warunków wykluczających jednostki i całe rodziny z różnych form uczestnictwa w życiu zbiorowym”³³.

Ustalenie przez sąd świadczenia alimentacyjnego uwzględniającego usprawiedliwione potrzeby dziecka powinno być traktowane jako element ochrony przed wykluczeniem społecznym. Warunkiem skuteczności funkcjonowania tego środka prawnego jest z jednej strony skrupulatne ustalenie przez sąd usprawiedliwionych potrzeb danego dziecka i zasądzenie stosownego do ich zakresu świadczenia alimentacyjnego, ale także uwrażliwienie społeczeństwa na dziecięcą biedę i jej skutki w postaci ekskluzji tej grupy społecznej.

³³ E. Tarkowska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, Warszawa 2007, s. 8.

Niekomercyjne badania kliniczne jako remedium na wykluczenie społeczne w Polsce

Wstęp

Niekomercyjne badania kliniczne – w odróżnieniu od komercyjnych, których głównym celem jest zysk dla firmy farmaceutycznej wprowadzającej nowy lek na rynek – ukierunkowane są na poszukiwanie czynników predykcyjnych i stanowią w praktyce jedyną możliwość racjonalizacji i zmniejszenia kosztów leczenia. Dzieje się tak często, ponieważ niekomercyjne badania kliniczne prowadzone są w obszarach, którymi przemysł farmaceutyczny nie jest zainteresowany, np. nowe wskazania dla już zarejestrowanych i ogólnie dostępnych procedur terapeutycznych, optymalizacja wskazań terapii, a także leczenia skojarzonego z udziałem kilku metod (np. radiochemioterapia, okołooperacyjna chemioterapia i inne)¹.

1. Badania niekomercyjne

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne² (dalej: ustawa Pr. farm.) badaniem klinicznym jest każde badanie prowadzone z udziałem ludzi w celu odkrycia lub potwierdzenia klinicznych, farmakologicznych, w tym farmakodynamicznych, skutków działania jednego lub wielu badanych produktów leczniczych, w celu zidentyfikowania działań niepożądanych jednego lub większej liczby badanych produktów leczniczych lub śledzenia wchłaniania, dystrybucji, metabolizmu i wydalania jednego lub większej liczby badanych produktów leczniczych, mając na względzie ich bezpieczeństwo i skuteczność.

Artykuł 37a ust. 2 ustawy Pr. farm. doprecyzowuje, że badanie kliniczne produktu leczniczego jest eksperymentem medycznym z użyciem produktu leczniczego

¹ A. Byszek, P. Rutkowski, *Badania kliniczne w obliczu nowych przepisów Unii Europejskiej, nowe możliwości realizacji niekomercyjnych badań klinicznych w Polsce*, „Nowotwory. Journal of Oncology” 2015, vol. 65, no. 2, s. 94.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1977).

przeprowadzonym na ludziach w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyści³. Badanie to przeprowadza się zgodnie z zasadami określonymi w art. 37b–37ag ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (art. 37a. ust. 1 ustawy Pr. farm.).

Według art. 37ia ust. 1 ustawy Pr. farm. niekomercyjnym badaniem klinicznym jest takie badanie kliniczne, którego właścicielem danych uzyskanych w trakcie badania jest sponsor, będący uczelnią lub federacją podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴ lub innym podmiotem posiadającym uprawnienie do nadawania co najmniej stopnia naukowego doktora zgodnie z przepisami tej ustawy, podmiotem leczniczym, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁵, badaczem, organizacją pacjentów, organizacją badaczy lub inną osobą fizyczną lub prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której celem działalności nie jest osiągnięcie zysku w zakresie prowadzenia i organizacji badań klinicznych bądź wytwarzania lub obrotu produktami leczniczymi.

Dane uzyskane w trakcie badania klinicznego niekomercyjnego nie mogą być wykorzystane w celu uzyskania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego, dokonania zmian w istniejącym pozwoleniu lub w celach marketingowych. Sponsor, składając wniosek o rozpoczęcie badania klinicznego niekomercyjnego, oświadcza, że nie zostały zawarte i nie będą zawarte podczas prowadzenia badania klinicznego jakiegokolwiek porozumienia umożliwiające wykorzystanie danych uzyskanych w trakcie badania klinicznego niekomercyjnego w celu uzyskania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego, dokonania zmian w istniejącym pozwoleniu lub w celach marketingowych (art. 37ia. ust. 2 i 3 ustawy Pr. farm.).

Celem badań klinicznych niekomercyjnych – w zdecydowanej większości przypadków – nie jest wynalezienie nowej cząsteczki, która będzie mogła być wprowadzona na rynek jako lek. Badania te przeważnie mają na celu porównanie skuteczności klinicznej już zarejestrowanych leków oraz sprawdzenie bezpieczeństwa leków czy sprawdzenie możliwości terapeutycznych w nowym zastosowaniu, niezgodnym z dotychczasową praktyką medyczną, tzw. *off-label*, we wskazaniach nieobjętych w zgłoszeniu rejestracyjnym lub w zastosowaniu u dzieci leku przeznaczonego dla dorosłych w zmodyfikowanej dawce. Badania te najczęściej prowadzone są w oparciu o produkty już zarejestrowane, których okres ochrony patentowej wygasł⁶.

³ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 790.

⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 478.

⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711.

⁶ G. Jaworski, I. Pabisz-Zarębska, *Niekomercyjne badania kliniczne*, [w:] T. Brodniewicz (red.), *Badania kliniczne*, Warszawa 2021, s. 228.

Niekomercyjne badania kliniczne dotyczą zarówno projektów jednośrodkowych, jak i wielośrodkowych, prowadzonych w jednym kraju, czy też badań międzynarodowych. Mogą być przeprowadzone na dużej liczbie chorych, ale również na małej populacji kilkunastu pacjentów. Prowadzi się je przeważnie w kluczowych dziedzinach terapeutycznych, ale dotyczą również chorób rzadkich, gdzie poszukiwane są nowe metody leczenia⁷.

Dzięki niekomercyjnym badaniom klinicznym możliwe jest stworzenie lepszych, a także skuteczniejszych systemów leczenia osób chorych. Podnoszenie standardów leczenia pacjentów i opieki nad nimi stanowi także ważny element na drodze postępu dla nauk medycznych. Bardzo często są realizowane w onkologii, gdyż w tym sektorze bardzo trudno jest opracować nowe metody leczenia. Dzięki możliwości prowadzenia badań z innymi naukowcami z różnych części świata następuje wymiana doświadczeń, wiedzy i wyników badań, a to pozwala podnosić kwalifikacje młodych naukowców i badaczy⁸.

Należy podkreślić, że do badań klinicznych „komercyjnych” i badań klinicznych „niekomercyjnych” mają zastosowanie te same przepisy i te same wymagania zarówno na gruncie przepisów prawa, jak i etyki⁹. Jediną różnicą jest kwestia kosztów świadczeń opieki zdrowotnej¹⁰, udzielanych uczestnikom niekomercyjnych badań klinicznych, oraz wysokość opłaty za złożenie wniosku do Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (dalej: URPL) o rozpoczęcie badania klinicznego produktu leczniczego¹¹.

Rzadko się zdarza, aby sponsorem niekomercyjnych badań klinicznych była firma farmaceutyczna, dlatego kwestia opłat wniosku o rozpoczęcia badania oraz kwestia pokrywania kosztów świadczeń zdrowotnych została odmiennie uregulowana niż w komercyjnych badaniach klinicznych. Sponsorem badań niekomercyjnych są najczęściej ośrodki naukowe, placówki medyczne, uczelnie lub sami badacze, dlatego podmiotów tych nie stać na ponoszenie wysokich kosztów prowadzenia badań klinicznych.

⁷ Definicja badania niekomercyjnego, Agencja Badań Medycznych, <https://polcrin.abm.gov.pl/pc/niekomercyjne-badania-k/definicja-badania-nieko/275,Definicja-badania-niekomercyjnego.html> [dostęp: 28.01.2022].

⁸ Centrum Badawczo-Rozwojowe, Niekomercyjne badania kliniczne, BioStat Sp. z o.o., <https://www.ecrf.biz.pl/niekomercyjne-badania-kliniczne.php> [dostęp: 28.01.2022].

⁹ Niekomercyjne badania kliniczne, portal Badania Kliniczne, 11.10.2017, <https://ebadaniakliniczne.pl/pl/artykuly/niekomercyjne-badania-kliniczne> [dostęp: 28.01.2022].

¹⁰ Zgodnie z art. 5 pkt 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1285) na świadczenie opieki zdrowotnej składa się świadczenie zdrowotne, świadczenie zdrowotne rzeczowe i świadczenie towarzyszące. Związane z procesem leczenia leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne są to świadczenia zdrowotne rzeczowe.

¹¹ Pozytywna bądź negatywna decyzja Prezesa URPL o wydaniu pozwolenia na prowadzenie badania klinicznego jest zgodnie z art. 371 ust. 5 ustawy Pr. farm. rejestrowana w Centralnej Ewidencji Badań Klinicznych – CEBK).

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 r. w sprawie wzorów dokumentów przedkładanych w związku z badaniem klinicznym produktu leczniczego oraz opłat za złożenie wniosku o rozpoczęcie badania klinicznego¹², dla badań klinicznych niekomercyjnych opłata za rozpatrzenie wniosku przez Prezesa URPL wynosi 2000 zł i jest znacznie niższa niż w przypadku poszczególnych faz badań komercyjnych, gdzie kwoty te wynoszą: badanie fazy I–III – 8000 zł; badanie biorównoważności – 7000 zł; badanie fazy IV – 4000 zł. Podobnie wiele komisji bioetycznych pobiera niższe opłaty za przeprowadzenie oceny etycznej badań niekomercyjnych, które nie mogą być rozpoczęte bez zgody tej komisji.

Nowelizacja ustawy Prawo farmaceutyczne z września 2015 r.¹³ wprowadziła ułatwienia w finansowaniu niekomercyjnych badań klinicznych, znosząc obowiązek finansowania przez sponsora świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych uczestnikom takich badań. Niezbędne świadczenia są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia¹⁴ i rozliczane w ramach świadczeń gwarantowanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

2. Wykluczenie społeczne w Polsce do nowoczesnych terapii lekowych

W Polsce w 2019 r. liczba pacjentów, których śmierci mogliśmy uniknąć dzięki profilaktyce i interwencji medycznej, jest o ponad 1/3 większa niż średnia w Unii Europejskiej (dalej: UE)¹⁵. Współczynnik zgonów do uniknięcia dzięki interwencji medycznej na 100 000 osób w UE wynosi 93 a w Polsce 130; współczynnik zgonów do uniknięcia dzięki profilaktyce na 100 000 osób w UE wynosi 161 a w Polsce 218¹⁶.

Gdyby poprawić wskaźniki zdrowotne Polski i dostosować je do skali wskaźników na poziomie średniej EU, można by uniknąć około 20 000 zgonów rocznie¹⁷. Dotychczasowy postęp, który się dokonał w naukach medycznych, doprowadził do wydłużenia

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1994.

¹³ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2015 r. poz. 1771).

¹⁴ PwC, *Przyczyny obecnego stanu rynku badań klinicznych w Polsce*, [w:] *Badania kliniczne w Polsce. Raport*, Warszawa, grudzień 2015, s. 33.

¹⁵ B. Cichowska-Duma, *Wyniki zdrowotne a nakłady na ochronę zdrowia*, [w:] S. Bogusławski, *Ochrona zdrowia w Polsce. Przegląd wybranych danych publicznych*, INFARMA 2020, s. 2, https://www.infarma.pl/assets/files/raporty/Ochrona_zdrowia_w%20Polsce_2020.pdf [dostęp: 28.01.2022].

¹⁶ OECD, European Observatory on Health Systems and Policies, *State of Health in the EU. Polska. Profil system ochrony zdrowia 2019*, s. 14, <https://www.oecd.org/poland/Polska-Profil-systemu-ochrony-zdrowia-2019-Launch-presentation.pdf> [dostęp: 28.01.2022].

¹⁷ INFARMA, IQVIA, *Raport 2018. Finansowanie ochrony zdrowia w kontekście efektów społeczno-gospodarczych*, Warszawa 2018, s. 15, https://www.infarma.pl/assets/files/raporty/Raport_Finansowanie_Ochrony_Zdrowia_v.5.0_19.09.2018.pdf [dostęp: 28.01.2022].

średniej długości życia w porównaniu z czasami starożytnymi – 20 lat, średniowieczem – 30 lat, XIX w. – blisko 40 lat, a po 1940 r. do 45 lat¹⁸. W 2020 r. średnia długość życia jest zdecydowanie wyższa i wynosi średnio w UE 80,6 lat; najwyższa w krajach Europy jest w Norwegii 83,3 lat, a jedna z niższych – w Polsce 76,6 lat (6 miejsce od końca)¹⁹.

Polacy żyją średnio o 4 lata krócej niż mieszkańcy innych krajów europejskich. Poprawie sytuacji nie sprzyja wieloletnie niedofinansowanie publicznej ochrony zdrowia²⁰. Rada Ministrów, chcąc zwiększyć środki finansowe w systemie ochrony zdrowia, dnia 26 czerwca 2018 r. przyjęła projekt nowelizacji ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²¹. Rząd zdecydował, że publiczne środki na ochronę zdrowia będą stopniowo rosły, osiągając poziom 6 proc. produktu krajowego brutto (dalej: PKB) w 2024 r.²² Dnia 2 sierpnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła kolejną nowelizację ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²³. W projekcie tym założono, że dotychczas określony poziom nakładów na ochronę zdrowia w wysokości 6% PKB osiągnięty zostanie już w 2023 r., a do 2027 r. minimalna wartości nakładów wzrośnie do poziomu 7% PKB. Według rządu wzrost wartości nakładów pozwoli na zapewnienie szerszego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, umożliwi unowocześnianie i modernizację infrastruktury w placówkach opieki zdrowia, zwiększenie wynagrodzeń kadr medycznych oraz rozwój nowoczesnych technologii w tym obszarze²⁴.

Poziom dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej oraz stan systemu ochrony zdrowia w Unii Europejskiej jest badany od 2005 r. przez szwedzką firmę konsultingową Health Consumer Powerhouse (HCP). Z rankingu (przygotowanego na podstawie kilkunastu wskaźników, m.in. dostęp do leków, prawa pacjenta, dostęp do informacji, dostęp do lekarzy czy skuteczność służby zdrowia) przedstawionego przez tę firmę w 2018 r. wynika, że polski system ochrony zdrowia jest jednym z najgorszych w Europie. W 2018 r. zajęliśmy 32 miejsce na 35 badanych państw, uzyskując 585 punktów na

¹⁸ H. Skórzyńska, *Problemy zdrowotne i społeczne ludzi w podeszłym wieku*, [w:] M. Latański (red.), *Zdrowie publiczne*, Lublin 1999, s. 124.

¹⁹ OECD, European Observatory on Health Systems and Policies, *State of Health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2021*, s. 4, <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/b562ffe2-pl.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fb562ffe2-pl&mimeType=pdf> [dostęp: 28.01.2022].

²⁰ B. Cichowska-Duma, *Wyniki zdrowotne...*, s. 2.

²¹ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2434).

²² Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o 6% PKB na zdrowie, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Zdrowia, 26.06.2018, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-6-pkb-na-zdrowie> [dostęp: 28.01.2022].

²³ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1773).

²⁴ Rząd przyjął nowelę ustawy o opiece zdrowotnej. 6% PKB na zdrowie w 2023 r., *Dziennik.pl*, 2,08.2021, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8219201,ustawa-nowela-opieka-zdrowotna-6-pkb.html> [dostęp: 28.01.2022].

1000 możliwych²⁵. Gorzej od Polski wypadły jedynie Węgry, Rumunia i Albania. Dodatkowo odnotowaliśmy spadek z miejsca 7 od końca na 4 w stosunku do 2017 r. W innych latach też nie było lepiej. W 2015 r. z 3 miejscem od końca wyprzedziliśmy tylko Litwę i Rumunię²⁶, w rankingu za 2016 r. gorzej od Polski sklasyfikowano Albanie, Bułgarię, Czarnogórę i Rumunię²⁷.

Przyczyn tak niskiej oceny publicznego systemu ochrony zdrowia należy upatrywać w wydatkach na ten system. W Polsce wydatki te są jednymi z najniższych spośród krajów Unii Europejskiej oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD). Pomimo pozytywnego trendu w latach 2005–2017, gdzie wydatki publiczne na opiekę zdrowotną w Polsce wzrosły o 142%, Polska pozostaje jednym z krajów wydającym najmniej na opiekę zdrowotną w Europie²⁸.

Szacuje się, że w 2019 r. kraje UE wydały (środki publiczne i prywatne) średnio 8,3% ich PKB na ochronę zdrowia. Jedna czwarta wszystkich państw członkowskich UE wydała co najmniej 10% ich PKB na zdrowie, najwięcej Niemcy (11,7%) i Francja (11,2%). Najniższe wydatki PKB przeznaczonego na opiekę zdrowotną przypadały na Luksemburg (5,4%), Rumunia (5,7%), Polska (6,2%) i Łotwa (6,3%). W Europie najwięcej na opiekę zdrowotną przeznaczają Szwajcaria 12,1% PKB. Należy podkreślić, że mniejszy procentowy udział wydatków na opiekę zdrowotną państwa Luksemburg nie oznacza mniejszej kwoty tych wydatków na jedną osobę, ponieważ wynosi ona 3767 euro, a dla Polski tylko 1511 euro, a średnia w UE to 2572 euro²⁹.

Mniejsze wydatki na opiekę zdrowotną przekładają się na gorsze funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Polska wciąż odstaje od najbardziej rozwiniętych krajów europejskich w zakresie oczekiwanej długości życia i śmiertelności z powodu chorób cywilizacyjnych. W perspektywie najbliższych 20 lat Światowa Organizacja Zdrowia prognozuje, że w krajach wysoko rozwiniętych choroby cywilizacyjne, takie jak nowotwory złośliwe, choroby układu krążenia (w tym nadciśnienie, zawał mięśnia

²⁵ A. Björnberg, A. Young Phang, *Euro Health Consumer Index 2018. Report*, Health Consumer Powerhouse, s. 18, <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf> [dostęp: 28.01.2022].

²⁶ T. Kobosz, *Polska ochrona zdrowia – nadal w „ogonie” Europy*, Medexpress.pl, 29.01.2015, <https://www.medexpress.pl/nauka/polska-ochrona-zdrowia-nadal-w-ogonie-europy/55707/> [dostęp: 30.12.2019].

²⁷ T. Kobosz, *EHCI 2017: Dwa szczebelki w górę*, Medexpress.pl, 29.01.2018, <https://www.medexpress.pl/ehci-2017-dwa-szczebelki-w-gore/69371> [dostęp: 28.01.2022].

²⁸ BFF Banking Group, *Finansowanie ochrony zdrowia a jakość systemu dla pacjentów Polska na tle wybranych krajów europejskich*, s. 9, <https://pl.bff.com/documents/2306774/2399401/PL+Raport+-+Finansowanie+ochrony+zdrowia+a+jakosc+systemu+dla+pacjentow+%283%29.pdf/9566cc9e-0b0a-34d5-abe1-3931c069543b> [dostęp: 28.01.2022].

²⁹ OECD/European Union (2020), *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/82129230-en>, s. 157 i n., https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-12/2020_healthatglance_rep_en_0.pdf [dostęp: 28.01.2022].

sercowego i udar mózgu) pozostaną najczęstszą przyczyną zgonów³⁰. W 2016 r. standaryzowany współczynnik zgonów z powodu chorób nowotworowych dla Polski, pozwalający na porównanie z innymi krajami niezależnie od różnic w strukturze wieku populacji tych krajów, wyniósł 193,8/100 tys., podczas gdy średnia dla 27 krajów UE, wynosiła 164,6/100 tys.³¹

W Polsce publiczne wydatki na leki są jednymi z najniższych w Europie. W Niemczech średnio (środki publiczne i prywatne) w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2018 r. wydano na leki 615 euro, a w Polsce 316 euro³². Poziom wydatków na leki ma istotny wpływ na oczekiwaną długość życia w krajach UE³³. Sytuacja ta doprowadza do tego, że Polacy wydają corocznie z własnej kieszeni niemal 10 mld na świadczenia zdrowotne, a kwota ta jest jeszcze niepełna, bo nie obejmuje np. dopłat do leków³⁴.

Niski poziom finansowania dopłat do leków w Polsce objawia się również tym, że po zaspokojeniu podstawowych potrzeb lekowych stosunkowo niewielkie środki przeznaczane są na zapewnienie pacjentom dostępu do najnowocześniejszej i najskuteczniejszej technologii medycznej. W niektórych krajach Europy Zachodniej, np. we Włoszech, nowe leki stanowią nawet niemal 3% całkowitej konsumpcji farmaceutyków. W Polsce to zaledwie 0,3%, w efekcie czego wiele terapii będących obecnie standardem leczenia w krajach UE nie jest dostępnych dla polskich pacjentów lub jest dostępnych tylko dla nielicznej grupy chorych. Często również w przypadku wielu schorzeń moment uzyskania dostępu do leczenia przez pacjentów jest opóźniony, a to przekłada się na efekty leczenia, jako że opóźnienie wdrożenia terapii skutkuje progresją choroby, która często jest już nieodwracalna³⁵.

Biorąc pod uwagę dostęp do nowoczesnych terapii, przykładem, gdzie można jeszcze dużo zmienić są polscy pacjenci onkologiczni, którzy mają dostęp do mniejszej liczby nowoczesnych leków na raka niż chorzy w innych krajach europejskich. Na 30 najczęściej używanych w UE leków na raka w Polsce ze względu na brak refundacji z NFZ aż 12 jest w ogóle niedostępnych. Kolejne 16 na 30 leków jest dostępnych, ale dopiero po uzyskaniu indywidualnej zgody Ministerstwa Zdrowia. Tylko 2 leki na 30 mogą być przepisywane przez lekarza według jego uznania. W Holandii, Austrii, Niemczech nie

³⁰ *Strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych. Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych, STRATEGMED*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 2012, s. 1–6, https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/user_upload/import/tt_content/files/strategmed_www.pdf [dostęp: 28.01.2022].

³¹ Ministerstwo Zdrowia, *Program wieloletni pn. Narodowa Strategia Onkologiczna na lata 2020–2030*, s. 7 i 8, <https://www.gov.pl/attachment/be17be43-04b3-46c5-8591-350f55650327> [dostęp: 28.01.2022].

³² OECD/European Union (2020), *Health at a Glance...*, s. 171.

³³ INFARMA, IQVIA, *Raport 2018. Finasowanie...*, s. 7.

³⁴ B. Cichowska-Duma, *Wyniki zdrowotne...*, s. 2.

³⁵ INFARMA, IQVIA, *Raport 2018. Finasowanie...*, s. 31 i 32.

ma leków, które byłyby niedostępne dla pacjentów. W Hiszpanii tylko 3 leki są niedostępne, a w Czechach 7³⁶.

Poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej w Polsce jest wyższy niż średnia UE. W 2017 r. odsetek ludności Polski zgłaszającej niezaspokojone potrzeby zdrowotne w zakresie badań medycznych ze względu na koszty, odległość albo czas oczekiwania wynosił 3,3% (średnia UE: 1,8%). Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej wynikają głównie z czasu oczekiwania³⁷. Według 72% Polaków likwidacja kolejek do lekarzy specjalistów oraz do świadczeń zdrowotnych jest kluczowa dla poprawy kondycji systemu ochrony zdrowia³⁸. Średni czas oczekiwania na świadczenia specjalistyczne w 2018 r. wynosił 3,4 miesiąca. Najdłuższy średni czas oczekiwania zarejestrowano w przypadku świadczeń endokrynologicznych (11 miesięcy) i stomatologicznych (8,5 miesiąca)³⁹.

Obecny kształt budżetu Narodowego Funduszu Zdrowia sprawia, że mamy zbyt niskie nakłady na podstawową opiekę zdrowotną oraz ambulatoryjną opiekę specjalistyczną, a to doprowadza do tego, że znaczna część potrzeb zdrowotnych jest realizowana poprzez usługi szpitalne. Według B. Cichowskiej-Dumy jest to nieefektywne zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i medycznego (m.in. ze względu na zagrożenie zakażeniami szpitalnymi)⁴⁰.

Za potrzeby zdrowotne uznaje się stwierdzone przez fachowy personel medyczny odchylenia w stanie zdrowia ludności⁴¹. Zaspokojenie tych potrzeb jest możliwe tylko przez dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej o odpowiedniej jakości⁴². Często się zdarza, że potrzeby zdrowotne pacjenta nie są zaspokajane ze względu na ograniczone możliwości finansowe tego pacjenta. Pacjenci nie mogą być pozostawieni sami sobie, gdy nie mogą podołać zasadzie ekwiwalentności świadczeń, dlatego administracja publiczna powinna w jeszcze większym stopniu współpartycypować w ponoszeniu kosztów świadczeń opieki zdrowotnej⁴³.

³⁶ ALIVIA Fundacja Onkologiczna Osób Młodych, *Polscy pacjenci mają dostęp do znacznie mniejszej ilości nowoczesnych leków na raka niż chorzy w innych krajach europejskich*, s. 1, https://alivia.org.pl/wp-content/uploads/sites/10/raport2015/Alivia_Raport_o_dostepnosci_lekow_press_release.pdf [dostęp: 28.01.2022].

³⁷ OECD, *European Observatory...*, s. 17.

³⁸ B. Cichowska-Duma, *Wyniki zdrowotne...*, s. 2.

³⁹ OECD, *European Observatory...*, s. 18.

⁴⁰ B. Cichowska-Duma, *Wyniki zdrowotne...*, s. 2.

⁴¹ M. Sygit, *Zdrowie publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 576 i 577.

⁴² R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Lublin 2016, s. 214.

⁴³ M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020, s. 55, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/125171/PDF/Bezpieczenstwo_zdrowotne_obywatela_w_polskim_systemie_ratownictwa_medycznego.pdf [dostęp: 28.01.2022].

3. Niekomercyjne badania kliniczne pomocą w walce z wykluczeniem społecznym

Definicje wykluczenia społecznego w literaturze przedmiotu koncentrują się na ustalonych wymiarach tego zjawiska, np. na ograniczeniach instytucjonalno-prawnych, grupach osób dotkniętych wykluczeniem społecznym lub na ukazywaniu obszarów, do których nastąpiło ograniczenie dostępu (np. do konsumpcji)⁴⁴. Wykluczenie społeczne według L. Frąckiewicza to sytuacja, która uniemożliwia lub znacznie utrudnia jednostce lub grupie korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, pełnienia ról społecznych, gromadzenia zasobów i zdobywania dochodów zgodnie z obowiązującym prawem⁴⁵.

Według J. Blicharz wykluczenie społeczne jest zjawiskiem uniwersalnym i relatywnie dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur, występuje w takich obszarach życia społecznego jak np. edukacja, opieka społeczna czy zdrowie. Oznacza to ograniczenie dostępu do dóbr i usług, jakie są zapewniane w tych obszarach⁴⁶. Artykuł 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁴⁷ stanowi, że wykluczeniu społecznemu podlegają osoby, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych. Nie jesteśmy w stanie tego uczynić bez utrzymania odpowiedniego poziomu zdrowia. Osoby chore nie mogą pracować, wymagają opieki ze strony państwa w formie rent z tytułu niezdolności do pracy czy odpowiednich świadczeń zdrowotnych, a nawet świadczeń socjalnych.

Pacjenci muszą mieć możliwość zaspokojenia swoich potrzeb zdrowotnych, a tę możliwość ma zapewnić państwo. Zdrowie jest pojęciem pozytywnym, a nie tylko brakiem choroby czy niepełnosprawności. Ze względu na to, że zdrowie wpływa na jakość życia⁴⁸, należy je postrzegać jako zasób życiowy, a nie cel życia. Korzystanie z najwyższego, osiągalnego poziomu zdrowia jest jednym z podstawowych praw istoty ludzkiej niezależnie od warunków ekonomicznych czy społecznych⁴⁹.

Jednym z najbardziej efektywnych sposobów na poprawę wskaźników zdrowotnych polskiego społeczeństwa jest dużo większe dofinansowanie ze środków publicznych

⁴⁴ D. Becker-Pestka, G. Kubiński, M. Łojko, *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2017, s. 7, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/478676/NDIGOZ031292.pdf> [dostęp: 28.01.2022].

⁴⁵ L. Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 11

⁴⁶ J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019, s. 15, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/108240/edition/99627/content> [dostęp: 28.01.2022].

⁴⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 176.

⁴⁸ Zob. M. Dercz, *Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2005, s. 12 i n.

⁴⁹ M. Paplicki, *op. cit.*, s. 40

refundacji leków. Ze względu na wysoką skuteczność kliniczną leków i jednocześnie znaczące niedofinansowanie tego obszaru (ostatnie miejsce w UE z wynikiem 0,5% PKP w ujęciu *per capita* publicznych wydatków na leki, przy średniej w UE 1,2%, a najwięcej w Niemczech 1,7%⁵⁰ – nieco ponad 550 zł na jednego mieszkańca, podczas gdy średnia dla krajów Europy środkowo-wschodniej to 1050 zł) byłaby to inwestycja dużo bardziej opłacalna niż inwestycja w inne obszary systemu ochrony zdrowia⁵¹.

Gdyby Polska zrównała poziom wydatków na leki ze standardami europejskimi, to według prognoz w 2024 r. żyłoby w naszym kraju 93 tys. osób więcej, a w 2050 r. wartość ta przekroczyłaby 500 tys. osób, co przyniosłoby budżetowi państwa 35 mld zł⁵².

Zanim jednak dojdziemy (jeżeli kiedykolwiek dojdziemy) do standardów europejskich, jeżeli chodzi o dostęp do nowoczesnych terapii, możemy bez większych nakładów finansowych wykorzystać potencjał, jaki drzemie w niekomercyjnych badaniach klinicznych.

Szansą dla rozwoju niekomercyjnych badań klinicznych, a niewątpliwie największą szansą dla polskich pacjentów, jest zjawisko tzw. klifu patentowego. Firmy farmaceutyczne restrykcyjnie chronią własne, wypracowane wysokim kosztem, rozwiązania technologiczne. Każda nowa substancja, zwłaszcza taka, która może stać się nowym lekiem, jest zgłaszana do ochrony patentowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej⁵³ na maksymalnie 20 lat (art. 63 ust. 3).

W ostatnich latach wiele leków, które zostały opracowane około 20–30 lat temu, utraciły tę ochronę patentową. Zjawisko gwałtownego spadku przychodów firmy, spowodowane wygaśnięciem jednego lub kilku patentów na jej czołowe produkty, określa się mianem klifu patentowego. Klif patentowy rozpoczął się w 2010 r., a jego szczyt przypadł na lata 2012–2016. W samym tylko 2016 r. spod ochrony patentowej uwolnionych zostało 61 kluczowych substancji farmaceutycznych, a w 2017 r. dodatkowo 43 substancje. W roku 2022 było to jeszcze 7 leków⁵⁴.

Sytuacja z wygaśnięciem patentów ma dwojaki wpływ na rynek leków. Przedsiębiorstwa farmaceutyczne odnotowują poważne straty, związane z obniżeniem przychodów. Szacuje się, że w latach 2012–2018 przychody tych firm z tytułu wygaśnięcia patentów zmniejszyła się o ok. 148 mld dol. Klif patentowy jest jednocześnie szansą na rozwój

⁵⁰ INFARMA, IQVIA, *Raport 2018. Finasowanie...*, s. 31.

⁵¹ B. Cichowska-Duma, *Dobra inwestycja – zwiększenie budżetu na refundację leków*, [w:] S. Bogusławski, *Ochrona zdrowia w Polsce. Przegląd wybranych danych publicznych*, INFARMA 2020, s. 2 i 3, https://www.infarma.pl/assets/files/raporty/Ochrona_zdrowia_w%20_Polsce_2020.pdf [dostęp: 28.01.2022].

⁵² INFARMA, IQVIA, *Raport 2018. Finasowanie...*, s. 7 i 53.

⁵³ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 324.

⁵⁴ B. Łania-Pietrzak, *Mapa rozwoju rynków i technologii dla leków; w tym leków z wysoką wartością dodaną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2018, s. 41 i 42, https://smart.gov.pl/images/BTR_Farmaceutyczny_Final.pdf [dostęp: 28.01.2022].

branży farmaceutycznej w krajach do tej pory niewystarczająco rozwiniętych do uruchomienia własnych prac nad nowymi lekami⁵⁵.

Szacuje się, że w zależności od badania łączny koszt wprowadzenia leku na rynek może wynieść od 1 mld do nawet 5 mld euro, a proces ten może trwać nawet ponad 10 lat⁵⁶. Niewiele jest w Polsce firm farmaceutycznych, które mają zasoby finansowe i są w stanie przez tak długi okres ponosić koszty „komercyjnego” badania klinicznego. Dlatego polskie firmy farmaceutyczne, polskie uczelnie i inne jednostki badawcze powinny skupić się w głównej mierze na prowadzeniu niekomercyjnych badań klinicznych, aby zniwelować, a nawet znieść całkowicie, ograniczenia polskich pacjentów w dostępie do nowoczesnych terapii lekowych.

W Polsce nie wykorzystuje się w pełni potencjału niekomercyjnych badań klinicznych, dlatego ich liczba wciąż pozostaje bardzo niska. W 2010 r. nie było zarejestrowane żadne badanie, a w 2011 r. zarejestrowano jedynie 3 badania niekomercyjne, w 2019 r. zarejestrowano już 15 badań niekomercyjnych, jednak stanowi to tylko 2,5% wszystkich badań klinicznych. W niektórych krajach Unii Europejskiej udział badań niekomercyjnych sięga nawet 40% wszystkich prowadzonych badań klinicznych⁵⁷.

Rada Ministrów przyjęła dnia 18 września 2018 r. dokument „Polityka Lekowa Państwa 2018–2022”. Określa on priorytety działań rządu RP w zakresie gospodarowania lekami w latach 2018–2022. Celem polityki lekowej państwa jest zapewnienie pacjentom szerokiego dostępu do skutecznych i bezpiecznych leków, a jednym z narzędzi jest powołanie Agencji Badań Medycznych⁵⁸.

Agencję Badań Medycznych (dalej: ABM) powołano ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o Agencji Badań Medycznych⁵⁹. Agencja jest podmiotem, którego działalność ma przynieść wymierne korzyści dla pacjentów dzięki ocenie i zastosowaniu nowoczesnych technologii medycznych i metod terapeutycznych, których stosowanie powinno zaspokoić potrzeb zdrowotne społeczeństwa. Założenie to ma być osiągnięte dzięki zaangażowaniu środków publicznych w niekomercyjne badania kliniczne⁶⁰.

Przykładem działalności ABM jest ogłoszony w styczniu 2022 r. konkurs na niekomercyjne badania kliniczne (ABM/2022/1). Celem konkursu jest opracowanie nowych

⁵⁵ B. Łania-Pietrzak, *op. cit.*, s. 43.

⁵⁶ PwC, *Wkład innowacyjnego przemysłu farmaceutycznego w rozwój polskiej gospodarki. Raport*, Warszawa 2011, s. 34, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/pwc_wklad_innowacyjnego_przemyslu_farmaceutycznego_w_rozwoj_polskiej_gospodarki.pdf [dostęp: 28.01.2022].

⁵⁷ Agencja Badań Medycznych, *Statystyki*, <https://polcrin.abm.gov.pl/pc/niekomercyjne-badania-k/statystyki/278,Statystyki.html> [dostęp: 28.01.2022].

⁵⁸ Ministerstwo Zdrowia, *Polityka Lekowa Państwa 2018–2022*, s. 47, <https://www.gov.pl/attachment/bb36ad25-4342-4000-bfaa-64004c64a62c> [dostęp: 28.01.2022].

⁵⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2150.

⁶⁰ Agencja Badań Medycznych, *O Agencji*, <https://abm.gov.pl/pl/o-nas/o-agencji/34,O-Agencji.html> [dostęp: 28.01.2022].

procedur diagnostycznych i terapeutycznych w różnych obszarach medycyny z premianami chorób onkologicznych, chorób wieku dziecięcego, chorób wieku podeszłego, chorób zakaźnych i ich powikłań, np. w postaci zespołu postcovidowego oraz chorób o podłożu immunologicznym. Agencja zakłada, że realizacja konkursu umożliwi zwiększenie dostępu pacjentów do kompleksowej, wielospecjalistycznej, a przede wszystkim innowacyjnej diagnostyki, opieki i terapii lekowych⁶¹.

4. Podsumowanie

Wydaje się, że jedynie innowacyjne leki mogą zaspokoić potrzeby zdrowotne pacjentów i przyczynić się do przełomu w leczeniu np. nowotworów czy innych chorób, które powodują największą śmiertelność. Główną barierą ograniczającą rozwój i promocję oryginalnych innowacyjnych polskich leków jest bariera finansowa, której polskie firmy farmaceutyczne nie mogą udźwignąć. Dlatego niekomercyjne badania kliniczne powinny być wspierane i rozwijane przez władze publiczne. Dzięki temu polscy pacjenci nie będą wykluczeni z dostępu do nowoczesnych terapii lekowych, a przez to będą mogli cieszyć się lepszym zdrowiem i przestaną przodować w Europie we wskaźnikach zachorowań oraz śmiertelności.

⁶¹ Agencja Badań Medycznych, *Agencja Badań Medycznych ogłasza Konkurs na niekomercyjne badania kliniczne*, (ABM/2022/1), <https://abm.gov.pl/pl/najwazniejsze/1237,Agencja-Badan-Medycznych-oglasza-Konkurs-na-niekomercyjne-badania-kliniczne-ABM2.html> [dostęp: 28.01.2022].

Wędką zamiast ryby – spółdzielczość socjalna jako aktywny środek walki z wykluczeniem

1. Uwagi wprowadzające

Transformacja ustrojowo-gospodarcza 1989 r. przekształciła Polskę zarówno pod względem ustrojowym, jak i może przede wszystkim pod względem ekonomiczno-społecznym. Gospodarkę socjalistyczną opartą na centralnych planach produkcyjnych i kierowniczej roli partii komunistycznej zastąpiła bazująca na zasadach ekonomicznych gospodarka wolnorynkowa. O ile dzięki wielkiej przedsiębiorczości i pomysłowości części społeczeństwa Polska przez ostatnie 30 lat przeobraziła się w kraj o mocnych podstawach ekonomicznych i dobrych perspektywach rozwoju, to jednak nie całe społeczeństwo równo skorzystało z rosnącego poziomu życia. Pewne regiony i grupy społeczne pozostały jakby na marginesie, na uboczu tych wielkich przemian, co oznaczało dla nich pogorszenie się i tak nienajlepszych, choć stabilnych i przewidywalnych, warunków życia z czasów Polski ludowej. Autor ma tu na myśli regiony rolnicze (z upadającymi państwowymi gospodarstwami rolnymi), jak i grupy społeczne (górników, robotników ciężkiego przemysłu – pracujących w niewydajnych przedsiębiorstwach państwowych – czy osób z niepełnosprawnościami, tracących zatrudnienie i oparcie wskutek powolnego rozpadu dobrze funkcjonującego systemu spółdzielczości inwalidów i niewidomych). Z czasem, gdy gospodarka wolnorynkowa była ujmowana w coraz bardziej rygorystyczne regulacje prawne, „młode” demokratyczne państwo wskutek regulacji konstytucyjnych¹ coraz większą uwagę zaczęło zwracać na grupy zagrożone wykluczeniem oraz podejmować różnorakie działania zaradcze.

Niniejszy artykuł zaprezentuje instytucję spółdzielni socjalnej jako jednej z najnowszych form zwalczania przez władze publiczne wykluczenia społecznego. Autor scharakteryzuje pokrótce cele, zasady i strukturę organizacyjną tej nowej formy spółdzielczości. Zostanie także zakreślony krąg osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, z którego pochodzą spółdzielcy socjalni, a także zostaną ukazane spółdzielnie socjalne w opozycji

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

do innych podmiotów służących walce z wykluczeniem społecznym, tj. warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej, które prowadzą działania na polu rehabilitacji i zatrudnienia, lecz nie posiadają tak rozwiniętej struktury i mają mniejsze możliwości działania niż spółdzielnie socjalne. Artykuł ma na celu weryfikację tezy, iż spółdzielnie socjalne, ich struktura i możliwości działania czynią z nich wędkę dla osób wykluczonych społecznie, stwarzającą możliwości przywrócenia/podnoszenia swoich kompetencji zawodowych i społecznych, nie zaś ryby – półśrodków, nierozwiązujących problemu wykluczenia co do istoty. W niniejszym artykule została wykorzystana głównie metoda formalno-dogmatyczna wspierana przez metodę komparatystyczną.

2. Struktura i cele spółdzielni socjalnych jako podmiotów predystrynowanych do zwalczania wykluczenia społecznego

Spółdzielnia socjalna, będąca przedmiotem niniejszego artykułu, w polskim porządku prawnym zafunkcjonowała w 2004 r. na mocy dużej nowelizacji ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (dalej: Pr. spółdz.)², dokonanej na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwaną dalej ustawą o promocji)³, która wprowadzała nowy dział V, regulujący podstawowe cechy nowego typu spółdzielni⁴. Już po dwóch latach instytucja spółdzielni socjalnej „doczekała się” odrębnej regulacji ustawowej w postaci uchwalonej w 2006 r. ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (dalej: u.s.s.)⁵, która stanowi główny akt prawny dla spółdzielców socjalnych, natomiast Pr. spółdz. stosuje się jedynie w przypadkach nieuregulowanych w u.s.s. (art. 1 ust. 2 u.s.s.). W tym miejscu na uwagę zasługuje fakt, że mimo zmiany obozu rządzącego, projekt ustawy został przyjęty przez nową Radę Ministrów w niezmiennym kształcie. Jak wskazuje B. Godlewska-Bujok, „Był to jeden z niewielu przypadków o takim charakterze, który udowodnił, że niezależnie od reprezentowanych opcji politycznych, koncepcja ustawy jest akceptowana jako rozwiązanie nowatorskie i przydatne”⁶.

Najogólniej można powiedzieć, iż polska spółdzielczość socjalna została ukształtowana przy pomocy rozwiązań zapożyczonych z prawodawstwa włoskiego, gdzie

² T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648.

³ Tekst ogłoszony Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001.

⁴ M.in. szczególnie oznaczenie nazwy takiej spółdzielni, krąg założycieli warunki połączenia się, podziału, likwidacji spółdzielni, specyficzny przedmiot działalności spółdzielni socjalnej czy specyficzne zasady podziału majątku likwidowanej spółdzielni socjalnej – szerzej art. 203a–203d dawnego działu V Prawa spółdzielczego.

⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2085.

⁶ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 8.

skuteczność tej instytucji w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego okazała się nader istotna. Nie oznacza to bynajmniej bezpośredniej implementacji zagranicznych rozwiązań do krajowego porządku prawnego przede wszystkim dlatego, że w Polsce nie istniała instytucja spółdzielni socjalnej, tak powszechna we włoskim ustawodawstwie. Z tego względu podstawą jej funkcjonowania stała się w naszym kraju spółdzielnia pracy, posiadająca głębokie przedwojenne tradycje, co też przyczyniło się do łatwiejszej jej akceptacji przez polskich członków ruchu spółdzielczego i przedsiębiorców komercyjnych będących, obok samorządu lokalnego oraz sektora pozarządowego, jej naturalnymi partnerami w budowaniu pozycji na lokalnym i regionalnym rynku⁷.

Z Włoch spółdzielczość socjalna zaczerpnęła takie cechy jak:

- 1) prymat działalności gospodarczej jako podstawowego środka, za pomocą którego spółdzielnia odbudowuje swoje kompetencje zawodowe/społeczne;
- 2) ulgi podatkowe ułatwiające prowadzenie działalności przez takie spółdzielnie (bardzo niski podatek dochodowy od osób prawnych);
- 3) możliwość udziału włoskich spółdzielni społecznych.

W procedurach ubiegania się o zamówienia publiczne, również poprzez tworzenie konsorcjów⁸, polski ustawodawca korzystał również z fińskiego modelu spółdzielczego w zakresie form współpracy ze społecznościami lokalnymi⁹.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki celów działania i struktury spółdzielni socjalnych, należy na początku zaznaczyć, iż jest to wyodrębniony rodzaj spółdzielni i realizuje on zasady ukształtowane w toku rozwoju ruchu spółdzielczego – od pionierów z Rochdale poczynając, spółdzielnie socjalne opierają się na następujących zasadach:

- 1) dobrowolnego i otwartego członkostwa;
- 2) demokratycznej kontroli członkowskiej;
- 3) ekonomicznego uczestnictwa członków;
- 4) autonomii i niezależności;
- 5) kształcenia, szkolenia, informacji;
- 6) współdziałania;
- 7) troski o społeczność lokalną¹⁰.

⁷ A. Michalik, *Status spółdzielni socjalnych w prawie polskim*, Elbląg 2015, s. 7.

⁸ Szerzej o włoskim modelu spółdzielczości socjalnej: C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Warszawa 2005; a także D. Baroni, Z. Prąt, *Analiza prawna włoskiego systemu spółdzielczości socjalnej z rekomendacjami dla ustawodawcy polskiego*, <http://www.spoldzielnie.org/download.php?ID=544> [dostęp: 17.10.2021].

⁹ Szerzej o doświadczeniach fińskich: E. Leś, *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch Francji i Finlandii – wybrane zagadnienia*, Informacyjny Biuletyn Inicjatyw Społecznych, Poznań 2002. Zob. również: P. Pattiniemi, *Work integration Social Enterprises in Finland*, „Working Papers Series”, No. 04/07.

¹⁰ Za stroną Krajowej Rady Spółdzielczej, <https://krs.org.pl/spoldzielczosc/zasady-spodzielcze> [dostęp: 17.10.2021], w kwestii źródeł zasad ruchu spółdzielczego od „pionierów z Rochdale” poczynając, zob.

Z powyższych zasad wynika niezbicie, że w centrum organizacji spółdzielczej jest człowiek, tak więc to ludzie stanowią główny substrat spółdzielni – również, a może nawet przede wszystkim, spółdzielni socjalnej. Oznacza to, że spółdzielnia socjalna będzie korporacją, a szerzej osobą prawną typu korporacyjnego¹¹.

Spółdzielnia socjalna realizuje dwa obligatoryjne i jeden fakultatywny cel. Po pierwsze, tak jak każda spółdzielnia działająca na podstawie Prawa spółdzielczego i innych ustaw regulujących poszczególne rodzaje spółdzielni, musi wykonywać działalność gospodarczą, określaną w art. 2 ust. 1 u.s.s. jako prowadzenie przedsiębiorstwa działającego w oparciu o osobistą pracę członków i pracowników spółdzielni socjalnej. Spółdzielnia socjalna musi również prowadzić działania nakierowane na reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym/defaworyzowanych (art. 2 ust. 2 u.s.s.). Krąg tych osób będzie zaprezentowany w następnej części niniejszego artykułu. Jest to wyznacznik wyróżniający spółdzielnie socjalne spośród innych rodzajów spółdzielni. Spółdzielnia socjalna może w myśl art. 2 ust. 3 u.s.s. prowadzić także działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, ale tylko gdy ma ku temu realne środki i istnieje taka potrzeba, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹². Nie zagłębiając się w definiowanie i omawianie powyższych aktywności, należy z całą mocą podkreślić jedno. Działalność gospodarcza prowadzona w ramach przedsiębiorstwa działającego w oparciu o osobistą pracę członków ma dwa równorzędne cele. Po pierwsze ma przynosić zyski (jest to przecież jeden z konstytutywnych warunków, aby dana działalność była uznana za gospodarczą, przynajmniej zamiar osiągnięcia zysku)¹³, po drugie zaś ma umożliwić przywrócenie kompetencji zawodowych i społecznych. Należy też podkreślić, iż zyski z prowadzonej działalności gospodarczej, oprócz zapewnienia godnego utrzymania członków/pracowników spółdzielni socjalnej, mają finansować działania reintegrujące – przywracające kompetencje zawodowe/socjalne, prowadzone poza działalnością gospodarczą. Takimi działaniami reintegrującymi, prowadzonymi poza działalnością gospodarczą, przykładowo mogą być działania przywracające kompetencje społeczne, proobywatelskie, lobbingsowe, środowiskowe, prospołeczne (pomoc wzajemna

H. Cioch, *Zasady Roczne i ich realizacja w praktyce*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2009, t. II, s. 26–35.

¹¹ Szerzej o cechach osoby korporacyjnej jako głównego, obok fundacyjnego, rodzaju osób zob. A. Kidyba *Prawo handlowe*, Warszawa 2008, s. 112; S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 35.

¹² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.

¹³ Szerzej o definicji działalności gospodarczej: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, J. Grabowski et al., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 127–176; zob. także: Z. Szafranski, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 90–100.

członków i pracowników w czynnościach życia codziennego), integrujące (wyjazdy, rozgrywki sportowe), działania przywracające kompetencje zawodowe, praca z doradcą zawodowym, psychologiem pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, kompetencji miękkich *etc.*¹⁴ Obie obowiązkowe sfery działalności spółdzielni socjalnej są nierozłączne. Działalność gospodarcza służy zapewnieniu finansowania działalności reintegrującej, lecz same działania reintegrujące nie będą miały sensu bez prowadzonej efektywnej działalności gospodarczej. Trafnie, jak się wydaje, określił T. Kocowski spółdzielnię socjalną jako podmiot o charakterze dualnym – tj. organizację gospodarczą, która realizuje również cele społeczne¹⁵.

Przedstawione powyżej zasady funkcjonowania spółdzielni (w tym socjalnych), a także specyficzne cele działalności spółdzielni socjalnych determinują ich strukturę i wielkość. Z uwagi na fakt, że członkami, a często założycielami tych spółdzielni są osoby defaworyzowane, które mają poprzez pracę w tych spółdzielniach powrócić do życia zawodowego i społecznego, nie mogą to być podmioty duże. Nie można dopuścić do tego, aby dany członek z grupy defaworyzowanej „zniknął” w rozległej strukturze wielkiego organizmu gospodarczego. Dlatego też w myśl art. 5 ust. 2 u.s.s. spółdzielnie socjalne nie mogą zrzeszać więcej niż 50 członków, chyba że spółdzielnia socjalna powstaje wskutek przekształcenia ze spółdzielni inwalidów bądź niewidomych (art. 5 ust. 3 u.s.s.), które były bardzo powszechne w okresie Polski ludowej¹⁶. Jako ciekawą kwestię można w tym miejscu odnotować, iż pojawia się spór interpretacyjny, czy przekształcana spółdzielnia inwalidów/niewidomych może liczyć powyżej 50 członków jedynie w momencie przekształcenia i nie może w późniejszym czasie się powiększać, czy po przekształceniu w toku działalności tak przekształconej spółdzielni socjalnej może ona jednak zwiększać liczbę swoich członków ponad 50 członków. Pojawiają się dwie koncepcje wykładni. „Literalne brzmienie ww. przepisu spółdzielnia socjalna, która powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych, może liczyć więcej niż pięćdziesięciu członków”, przy zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej, wskazuje, iż ustawa nie ogranicza możliwości przekroczenia liczby 50 członków wyłącznie do sytuacji, gdy taka liczba członków istnieje w momencie przekształcenia spółdzielni inwalidów. Wykładnia taka pozwala na przyjęcie, iż spółdzielnia socjalna powstała z przekształcenia spółdzielni inwalidów w każdym czasie może zwiększyć liczbę członków do liczby przekraczającej

¹⁴ Szerzej B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 20–21; a także A. Sobol (oprac.), *Społeczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2009.

¹⁵ T. Kocowski, *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorca wykonujący działalność społecznie użyteczną*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977, „Prawo” 2019, t. CCCXXIX, s. 312.

¹⁶ Szerzej o spółdzielniach inwalidów i niewidomych: A. Michalik, *op. cit.*, s. 14–17 i podana tam literatura.

50 osób¹⁷. Należy również podkreślić, iż znacznie w stosunku do wymogów Prawa spółdzielczego (10 osób fizycznych i 3 osoby prawne – art. 6 § 2 Pr. spółdz.), zostały zliberalizowane wymogi odnośnie do liczby założycieli spółdzielni socjalnej. W art. 5 ust. 1 u.s.s. przewiduje się jedynie wymóg udziału tylko 3 osób fizycznych bądź 2 osób prawnych w momencie zakładania takiej spółdzielni. Należy przy tym podkreślić, iż ustawodawca preferuje zakładanie spółdzielni socjalnej przez same osoby defaworyzowane, ograniczając możliwość ich zakładania do wybranych grup podmiotów/osób prawnych, stanowiąc w art. 4 ust. 2 u.s.s., iż spółdzielnie socjalne mogą zakładać:

- 1) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) kościelne osoby prawne, które zdaniem autora mogą odegrać bardzo pozytywną rolę szczególnie na terenach wiejskich w aktywizacji osób defaworyzowanych w formie spółdzielczej.

Warto jeszcze w tym miejscu podkreślić, iż możliwość kreacji spółdzielni socjalnych przez wskazane wyżej osoby prawne pojawiła się dopiero wraz z uchwaleniem nowelizacji u.s.s. z 7 maja 2009 r.¹⁸ W kontekście motywu przewodniego niniejszego artykułu kwestia możliwości zakładania spółdzielni socjalnych przez osoby prawne może się wydać kontrowersyjna, gdyż potencjalni spółdzielcy socjalni mogą zostać sprowadzeni do roli pracowników podmiotu zarządzanego przez założycielskie osoby prawne. Należy zaznaczyć, że pierwotną intencją ustawodawcy było, aby po 12 miesiącach funkcjonowania założonej w ten sposób spółdzielni socjalnej osoby prawne „wycofywały” się z niej, przekazując zarządzanie i udziały zatrudnionym tam spółdzielcom z grup zagrożonych wykluczeniem¹⁹. W praktyce bywa różnie. Często jednostki samorządu terytorialnego mocno utrudniały uzyskanie członkostwa zatrudnionym tam osobom defaworyzowanym w spółdzielni. Odwołując się do badań prowadzonych kilka lat temu przez L. Węsierską-Chyc, można stwierdzić, iż w pewnej liczbie przypadków podmioty, choć dopuszczają członkostwo osób fizycznych w spółdzielni, tak formułują warunki przystąpienia do niej, aby faktycznie zablokować taką możliwość. Dla przykładu skutecznym narzędziem jest tu ustalenie zaporowej wysokości udziału, który każdy członek powinien wnieść²⁰.

¹⁷ Zob. również M. Ołdak, M. Syty, G. Wojtanowski, *Funkcjonowanie ustawy o spółdzielniach socjalnych. Wnioski i rekomendacje*, [w:] J. Tittenbrun, *Spółdzielnie socjalne. Skuteczny mechanizm walki z wykluczeniem społecznym czy ślepa uliczka?*, Poznań 2010, s. 301.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742.

¹⁹ Zob. art. 5a u.s.s.

²⁰ L. Węsierska-Chyc, *Czy spółdzielnia socjalna osób prawnych jest przedsiębiorstwem społecznym?*, [w:] W. Janocha, J. Koperek, K. Zielińska-Król, *Spółdzielnie socjalne jako instrument polityki społecznej państwa*, Lublin 2015, s. 51–54.

Odnosząc się krótko do kwestii organów spółdzielni socjalnej, należy już na wstępie podkreślić, iż praca w nich i podejmowanie kluczowych decyzji przez osoby wykluczone stanowi kolejny bardzo ważny element w procesie ich zawodowej i społecznej reintegracji. Ustawa o spółdzielniach socjalnych nie przewiduje żadnych dodatkowych wymogów czy dodatkowych organów, oprócz tych przewidywanych przez Prawo spółdzielcze. Tak więc w spółdzielniach socjalnych funkcjonować muszą:

- 1) walne zgromadzenie;
- 2) rada nadzorcza;
- 3) zarząd;
- 4) zebranie przedstawicieli – zebrania grup członkowskich (ze względu na małe rozmiary spółdzielni socjalnych bardzo mało prawdopodobne, aby one zafunkcjonowały).

Walne zebranie jest najwyższą władzą spółdzielni. Składa się ono ze wszystkich członków spółdzielni, tak więc daje spore możliwości osobom defaworyzowanym podniesienia swoich kompetencji zarządczych przy podejmowaniu decyzji strategicznych, rzutujących na działalność i kierunek rozwoju ich spółdzielni. Uprawnienia zgromadzenia uregulowane w art. 38 Pr. spółdz. koncentrują się wokół podejmowania decyzji o charakterze kierunkowym, planistycznym i kontrolnym. Szczegółowy katalog kompetencji walnego zebrania znajduje się w art. 38 Pr. spółdz., co nie oznacza, że statut spółdzielni socjalnej nie może tych kompetencji rozszerzać kosztem innych organów. Co jeszcze bardzo istotne, w myśl zasad spółdzielczych, głównie zasady demokratycznej kontroli członkowskiej, nie ma uprzywilejowania poszczególnych członków. Obowiązuje zasada jeden członek – jeden głos.

Rada nadzorcza jest typowym organem kontrolno-nadzorczym (art. 44 Pr. spółdz.). Członkami rady nadzorczej mogą być tylko członkowie spółdzielni. Szczegółowy katalog kompetencji jest ustanowiony w art. 46 Pr. spółdz., przy czym należy powtórzyć uwagi odnoszące się do walnego zgromadzenia o możliwości ich rozszerzania, ale i zawężania, na rzecz innych organów spółdzielni. Również w przypadku rady nadzorczej udział w jej pracach osób z grup zagrożonych wykluczeniem daje im bardzo istotne możliwości poszerzania swoich kompetencji zawodowych/społecznych, a także poszerzenia wiedzy z zakresu prawa czy ekonomii.

Ponadto należy jeszcze wskazać, iż rada nadzorcza nie jest obligatoryjna w przypadku najmniejszych, niezrzeszających więcej niż 15 członków, spółdzielni socjalnych (art. 7 ust. 2 u.s.s.). Kompetencje rady przejmuje wówczas walne zgromadzenie. Należy w tym miejscu podkreślić, że taka regulacja prawna odnosząca się do najmniejszych spółdzielni socjalnych jest krytykowana, gdyż mimo małych rozmiarów spółdzielni i zważając na fakt, że ma ona na celu reintegrować, a więc podnosić kompetencje osób/członków z grup

defaworyzowanych, należałoby zapewnić możliwość uczestnictwa w pracach wszystkich organów przewidzianych dla tej korporacyjnej struktury²¹.

Zarząd jest organem odpowiedzialnym za bieżące operacyjne zarządzanie sprawami i kierowanie działalnością spółdzielni socjalnej, również reprezentuje ją w stosunkach z innymi podmiotami prywatnymi i publicznymi. W myśl art. 48 § 2 Pr. spółdz. zarządowi przysługuje domniemanie kompetencyjne, co oznacza, że ustawodawca pozostawia zarządowi decydowanie o wszelkich sprawach nienależących do kompetencji innych organów spółdzielni. W przypadku spółdzielni socjalnych rola zarządu jeszcze się zwiększa, gdyż oprócz koordynowania, działalności gospodarczej, prowadzonej przez spółdzielnię, zarząd musi kierować procesami reintegracji zawodowej i społecznej osób pochodzących z grup defaworyzowanych. Na zarządzie spoczywa ciężar takiej organizacji spółdzielni socjalnej, aby oba równorzędne cele były spełniane efektywnie i trwale. Ponieważ zarząd spółdzielni socjalnej ma silny mandat pochodzący od członków spółdzielni, musi być złożony z osób wiarygodnych i o wysokich kompetencjach. Dlatego w literaturze postuluje się raczej powoływanie zarządów zawodowych, których członkowie są zatrudniani u profesjonalnych menedżerów²². Jest to postulat dość odważny, biorąc pod uwagę rozmiary i ograniczone zasoby na początku funkcjonowania większości spółdzielni socjalnych.

Podsumowując, spółdzielnie socjalne są osobami prawnymi typu korporacyjnego, zrzeszeniowego, tworzonymi albo przez samych członków pochodzących z grup defaworyzowanych, albo przez osoby prawne, z koniecznością zatrudnienia i późniejszego przekazania spółdzielni w „ręce” członków pochodzących z grup defaworyzowanych. Rozbudowana struktura zarządcza spółdzielni już na pierwszy rzut oka prowadzi do konstatacji, iż członkowie spółdzielni z grup defaworyzowanych nie mogą być biernymi pracownikami, lecz muszą brać udział w zarządzaniu zarówno strategicznym, jak i bieżącym, daną spółdzielnią. Nie jest to więc gotowe rozwiązanie dane przez innych. Co do zasady jest to rozwiązanie – „remedium na” – tworzone przez członków grup wykluczonych, dla samych siebie.

3. Osoby zagrożone wykluczeniem jako założyciele i beneficjenci spółdzielni socjalnych

Przedstawione powyżej uwagi dotyczące liczby założycieli spółdzielni socjalnych bądź konieczności zatrudnienia odpowiedniej liczby osób z grup defaworyzowanych prowadzą do wniosku, że spółdzielnia socjalna jest predystynowana, adresowana do

²¹ B. Godlewska-Bujok, C. Miżejewski, *op. cit.*, s. 68–69.

²² A. Michalik, *op. cit.*, s. 157.

ograniczonego podmiotowo kręgu odbiorców. Są to odbiorcy pochodzący z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, których zamknięty katalog został uregulowany w art. 4 ust. 1 u.s.s. Nie wdając się w dłuższe rozważania dotyczące pojęcia wykluczenia, należy zdefiniować je krótko jako marginalizację pewnych grup obywateli ze względu na ich specyficzne cechy²³. W literaturze wskazuje się, że wykluczenie – inaczej ekskluzja, z francuskiego *exclusion*, podobnie jak jej angielski odpowiednik *exclusion* – oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie²⁴. Źródłami owego wykluczenia, marginalizacji są wielorakie czynniki, prowadzące do izolacji. Przyczyn ekskluzji można poszukiwać w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia), produkcji (bezrobocie jako element ekskluzji) oraz spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)²⁵. Inne przyczyny to np. niepełnosprawność czy przekonania religijne²⁶.

Jak już wspomniano, ustawodawca w u.s.s. ustanowił katalog grup defaworyzowanych, z których rekrutować się będą założyciele/członkowie spółdzielni socjalnych. Ostateczny kształt owego katalogu został ukształtowany na mocy ostatniej dużej nowelizacji u.s.s., tj. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych i niektórych innych ustaw²⁷.

Ów katalog grup zagrożonych wykluczeniem społecznym wygląda następująco:

Spółdzielnię socjalną mogą założyć:

1. Osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 przytoczonej już wyżej ustawy o promocji²⁸. Za osobę bezrobotną uznaje się w największym skrócie osobę, która była zatrudniona przynajmniej przez 6 miesięcy na terenie RP przed rejestracją w urzędzie pracy.
2. Osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁹, przez które rozumie się absolwentów centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej. Absolwentami takich klubów są osoby wychodzące z uzależnień (od alkoholu, narkotyków, innych środków odurzających), wychodzące z bezdomności, zwalniane z zakładów karnych, chore psychicznie w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, uchodzący realizujący programy integracyjne.

²³ J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 13–14.

²⁴ L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław, 2003, s. 209.

²⁵ J. Behr, J. Blicharz, *op. cit.*, s. 16.

²⁶ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 212–213.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2494.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690.

²⁹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2241.

3. Osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁰. Za osoby niepełnosprawne uznaje się tylko te, legitymujące się wydanym w odpowiednim trybie orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego, umiarkowanego bądź lekkiego stopnia niepełnosprawności.
4. Osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, określane przez ustawodawcę jako osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
5. Osoby/opiekunowie osób niepełnosprawnych, poszukujący pracy, niepozostający w zatrudnieniu lub niewykonujący innej pracy zarobkowej z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (art. 49 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).
6. Osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej, które nie posiadają statusu bezrobotnego.
7. Osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³¹. Takimi osobami usamodzielnianymi będą osoby „wychodzące” spod opieki instytucji pieczy zastępczej po ukończeniu 18 lat. Mowa tu bądź o rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych czy regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych. Na marginesie, w przypadku osób usamodzielnianych trudno mówić o prowadzeniu reintegracji zawodowej i społecznej. Należy w ich przypadku mówić zdecydowanie o integracji zawodowej i społecznej, gdyż z racji swojego wieku nie można mówić o powrocie, o przywracaniu kompetencji zawodowych i społecznych tylko o ich nabywaniu.

Powyższy katalog grup zagrożonych wykluczeniem jest szeroki, a na przestrzeni obowiązywania u.s.s. rozszerzał się. To właśnie osoby z tych grup będą założycielami/członkami/pracownikami spółdzielni socjalnych. Muszą one w zasadzie samodzielnie (choć oczywiście z postulowaną pomocą doradcą odpowiednich organizacji pozarządowych bądź jednostek samorządu terytorialnego) dokonać wszystkich czynności formalnych, sporządzić statut i przeprowadzić procedurę rejestracyjną przed Krajowym Rejestrem Sądowym. Nawet gdy są jedynie pracownikami bądź członkami spółdzielni

³⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100.

³¹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

socjalnych osób prawnych, muszą prowadzić tak jej działalność gospodarczą, aby spółdzielnia taka osiągała realne zyski, które jak to już było wskazywane będą pożytkowane na działania reintegrujące. Do nich wreszcie będzie kierowana wszelka pomoc publiczna (dotacje na wkłady członkowskie, refundacja kosztów pracy przez pierwsze 2 lata funkcjonowania spółdzielni, wszelkie doradztwo i zwolnienia podatkowe), której ze względu na szczupłość artykułu autor nie jest w stanie szerzej ukazać.

4. Spółdzielnia socjalna jako najwyższa forma organizacyjna zwalczania wykluczenia społecznego

Powyższe rozważania odnoszące się do zasad rządzących ruchem spółdzielczym, które oczywiście stosowane są do spółdzielni socjalnych, organizacji, struktury spółdzielni socjalnych, kręgu możliwych członków/założycieli spółdzielni socjalnych oraz ich celów działania, prowadzą do konstatacji, iż są to podmioty predystynowane do zwalczania wykluczenia społecznego. Są to organizacje wprawdzie dość małe, lecz nastawione na prowadzenie działań reintegrujących zawodowo i społecznie poprzez:

- 1) prowadzenie efektywnej działalności gospodarczej oraz
- 2) prowadzenie reintegracji zawodowej i społecznej poprzez prowadzenie działań wzmacniających potencjał, umiejętności społeczne i zawodowe, w tym wskazane powyżej umiejętności miękkie, które służą samodzielnej egzystencji zawodowej i społecznej. Są one prowadzone poza działalnością gospodarczą, która ma dostarczać środków potrzebnych do ich prowadzenia.

Omówiona powyżej struktura organizacyjna spółdzielni socjalnych niejako wymusza uczestnictwo w zarządzaniu członków pochodzących z grup defaworyzowanych, którzy nie powinni być jedynie biernymi odbiorcami aktywności oferowanych przez spółdzielnie socjalne, lecz muszą aktywnie uczestniczyć w kreacji i bieżącym funkcjonowaniu tego podmiotu. Dla uwidocznienia tej kreacyjnej, motywującej roli spółdzielni socjalnych autor pragnie jeszcze pokrótce przedstawić strukturę i różnice dzielące spółdzielnie socjalne i inne podmioty *quasi*-gospodarcze, zwalczające wykluczenie społeczne. Autor ma tu na myśli takie podmioty jak zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej.

Od warsztatów terapii zajęciowej (zwanych dalej warsztatami bądź WTZ-ami) poczynając, podstawami prawnymi ich działania są:

1. Art. 10a i 10b ustawy o rehabilitacji, a także
2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej³².

³² Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 587 ze zm.

Definiując WTZ-y, należy za art. 10a ust. 1 ustawy o rehabilitacji stwierdzić, iż są to wyodrębnione organizacyjnie i finansowo placówki stwarzające osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Powyższy cel realizowany jest poprzez realizację indywidualnego programu rehabilitacji zmierzającego do nabycia:

- 1) umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej;
- 2) psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy. Owe indywidualne terapie są przygotowywane przez specjalistów ds. rehabilitacji/rewalidacji, psychologów, instruktorów terapii zajęciowej, doradców zawodowych/instruktorów zawodu.

Uczestnikami warsztatów mogą być osoby posiadające prawnie potwierdzony status niepełnosprawności, niezdolne do podjęcia pracy.

Osoby niepełnosprawne, przyjmowane do warsztatu po 1 stycznia 1998 r., muszą posiadać w swoim orzeczeniu wskazanie do uczestnictwa w terapii zajęciowej. Zgłoszenia osób niepełnosprawnych, które chcą uczestniczyć w warsztacie, przyjmuje i zatwierdza jednostka zamierzająca utworzyć warsztat lub jednostka prowadząca warsztat, w uzgodnieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie. Podmiot prowadzący warsztat prowadzi listę osób niepełnosprawnych, których zgłoszenie do uczestnictwa w warsztacie zostało zatwierdzone i które nie rozpoczęły terapii w warsztacie³³. Warsztaty są tworzone jako wyodrębnione jednostki organizacyjne, wyodrębnione również finansowo, jednak, co należy podkreślić z całą mocą, nie mają one osobowości prawnej, tak więc nie są odrębnymi podmiotami praw i obowiązków. Są one tworzone przez fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty (art. 10b ust. 1 ustawy o rehabilitacji) jako wyodrębnione organizacyjnie i finansowo ich części. Finansowane są po pierwsze ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zwanego dalej PFRON), a także ze środków samorządu powiatowego (szczegółowa procedura została określona w § 2 i 3 rozporządzenia dot. WTZ). Uczestnikami warsztatów mogą być osoby o stwierdzonej niepełnosprawności, jednak co ważne, muszą one mieć również orzeczoną niezdolność do pracy.

Ta krótka charakterystyka WTZ-ów pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Warsztaty są podmiotami prowadzącymi działalność rehabilitacyjną, mającą na celu umożliwienie bądź przynajmniej poprawę funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy i w życiu codziennym. Przede wszystkim używane jest

³³ Za stroną biura pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,10,warsztaty-terapii-zajeciowej> [dostęp: 28.10.2021].

- pojęcie rehabilitacji zawodowej i społecznej, które jest zakresowo węższe od pojęcia reintegracji, używanego w aktach regulujących działalność spółdzielni socjalnych.
2. Warsztaty są podmiotami zdecydowanie niesamodzielnymi finansowo, w przeciwieństwie do spółdzielni socjalnych, które muszą same się utrzymywać, co stwarza konieczność dbania o ich interesy przez samych członków wywodzących się z grup wykluczonych społecznie.
 3. Warsztaty obejmują swoją działalnością jedynie osoby z niepełnosprawnościami, w przeciwieństwie do znacznie szerszego zakresu podmiotowego spółdzielni socjalnych.
 4. Wreszcie istotą działalności WTZ-ów jest rehabilitacja zawodowa, która nawet jeśli będzie obejmować wyrób jakichś przedmiotów czy przyuczanie do wykonywania usług, to nie będzie działalnością gospodarczą, stanowiąc ewentualnie zaczątek późniejszej pracy osoby objętej terapią w spółdzielni socjalnej.
 5. Warsztaty wreszcie nie są samorządnym, autonomicznym i demokratycznym podmiotem, gdyż są zarządzane przez po pierwsze kierownika warsztatu w kwestiach bieżących, a w kwestiach strategicznych przez władze zwierzchnie podmiotu go tworzącego, tak więc podopieczni (osoby niepełnosprawne) nie będą mieli zbyt dużego wpływu na funkcjonowanie WTZ-u. natomiast spółdzielcy socjalni będą zobowiązani do podejmowania strategicznych, ale i często bieżących, decyzji dotyczących działalności swojej spółdzielni.

Można więc skonkludować powyższe różnice stwierdzeniem, iż warsztaty mogą stanowić przesłankę do podjęcia późniejszej działalności, pracy w spółdzielni socjalnej, lecz nie są one z pewnością ową „wędką” – podopieczni są przyuczani do podjęcia pracy, ale są cały czas pod opieką całego grona wymienionych wyżej specjalistów.

Odnosząc się do zakładów aktywności zawodowej (nazywanych w dalszej części artykułu ZAZ-ami bądź zakładami), należy na początku wskazać, iż są one prawnie uregulowane, tak jak WTZ-y w ustawie o rehabilitacji (art. 29 ustawy) oraz w rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej³⁴. Definiując ZAZ-y za art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, należy stwierdzić, iż zakładem aktywności zawodowej jest wyodrębniona i organizacyjnie, i finansowo jednostka w której:

- 1) co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy,
 - a) zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,
 - b) zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób,

³⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1934.

w stosunku do których rada programowa warsztatu terapii zajęciowej zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej;

- 2) spełnia warunki do zaliczenia tej jednostki do zakładów pracy chronionej (szczegółowo w art. 28 ust. 1–3 ustawy o rehabilitacji);
- 3) przeznacza uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności;
- 4) uzyska pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej, z wyjątkiem przypadku, gdy organizatorem jest powiat.

Przed wszystkim, tak jak w przypadku WTZ-ów, zakłady aktywności zawodowej są adresowane jedynie do osób niepełnosprawnych, jednak w myśl art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji są one w tych jednostkach zatrudniane, nie są zaś podopiecznymi podlegającymi indywidualnym programom rehabilitacji. Co więcej istnieje możliwość skierowania takich osób przez powiatowe urzędy pracy. Słowo „zatrudnienie” oznacza, iż osoby niepełnosprawne wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie. Tak więc podobnie jak w przypadku spółdzielni socjalnych odbywa się w ZAZ-ach działalność produkcyjna/wytwórcza czy usługowa, lecz ustawodawca nie „wymaga” wprost od ZAZ-ów uzyskiwania dochodów. Ponadto zakłady nie mają odrębnej osobowości prawnej, tak jak WTZ-y są jedynie wyodrębnione organizacyjnie i finansowo. Również jak w przypadku WTZ-ów podmiotami zakładającymi ZAZ-y są:

- 1) powiat,
- 2) gmina,
- 3) fundacja,
- 4) stowarzyszenie,
- 5) inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Również finansowanie ZAZ-ów jest dość podobne do finansowania warsztatów terapii zajęciowej. Odbywa się ono po pierwsze ze środków PFRON, po drugie zaś ze środków samorządu województwa, co stanowi pewną różnicę w stosunku do WTZ-ów, które są finansowane przez samorząd powiatowy. Szczegółowa procedura finansowania i ubiegania się o status zakładu aktywności zawodowej została uregulowana w rozporządzeniu w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

Konkludując zagadnienie zakładów aktywności zawodowej, zestawiając je ze spółdzielniami socjalnymi, można zaznaczyć, tak jak w przypadku WTZ-ów, istotne różnice:

- 1) o ile WTZ-y prowadziły działalność rehabilitacyjną, przyuczającą do danej pracy i do pewnej zaradności społecznej, o tyle ZAZ-y osoby niepełnosprawne już

zatrudniają, jednak w odróżnieniu od spółdzielni socjalnych nie prowadzą efektywnej działalności gospodarczej;

- 2) tak jak WTZ-y ZAZ-y są jedynie wyodrębnionymi częściami podmiotów je tworzących, w przeciwieństwie do spółdzielni socjalnych, które są osobami prawnymi, samodzielnie prawnie, organizacyjnie i finansowo;
- 3) w zakładach nie ma także jakiegokolwiek formy współdecydowania przez osoby niepełnosprawne o kierunkach rozwoju tej organizacji;
- 4) wreszcie tak jak WTZ-y zakłady są tworzone przez inne podmioty dla niepełnosprawnych, nie zaś przez samych niepełnosprawnych – jak to jest w przypadku spółdzielni socjalnych.

5. Podsumowanie i wnioski

Przedstawiona w niniejszym artykule spółdzielnia socjalna – jej cele działalności, zasady funkcjonowania, krąg podmiotowy założycieli i członków, struktura organizacyjna – wskazuje, iż jest to podmiot służący zwalczaniu wykluczenia społecznego. Nie czyni tego jednak za pomocą gotowych schematów, narzucanych przez jakieś zewnętrzne podmioty, lecz jest ona, a w każdym razie powinna być, emanacją woli swoich założycieli. To spółdzielcy socjalni, oczywiście również z silnym wsparciem organizacji pozarządowych i władz publicznych, powinni kreować kierunki rozwoju zarówno spółdzielni jako całości, jak i swojego rozwoju osobistego. Spółdzielnie socjalne, choć to podmioty niezbyt duże, mogą osiągnąć silną pozycję gospodarczą na ograniczonym obszarze rynku lokalnego w wielu dziedzinach, których katalog stale się poszerza³⁵. Pewnym wyłomem jest możliwość zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnych przez osoby prawne, jednakże z obowiązkiem ich przekazywania osobom wykluczonym w nich zatrudnionym. W artykule autor zestawiał spółdzielczość socjalną z innymi podmiotami walczącymi z wykluczeniem społecznym, szczególnie z tymi działającymi w środowisku osób niepełnosprawnych, bliskim autorowi ze względu na jego niepełnosprawność. Jednak nie należy zapominać o takich jednostkach jak kluby integracji społecznej czy centra integracji społecznej. Warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej nie są przede wszystkim osobami prawnymi, a jedynie wyodrębnionymi organizacyjnie częściami innych podmiotów, tak jak również kluby i centra. Nie prowadzą one również działalności gospodarczej, choć mogą wytwarzać pewne produkty czy świadczyć usługi mające na celu przyuczanie do danego zawodu czy profesji osób niepełnosprawnych.

³⁵ Zob. najaktualniejsza *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2018-2019*, druk nr 521, Warszawa 22.07.2020 r.

W tych podmiotach osoby zagrożone wykluczeniem będą pod opieką instruktorów/terapeutów etc., natomiast w spółdzielniach socjalnych spółdzielcy pochodzący z grup wykluczonych już muszą stanowić sami o sobie, choć oczywiście pożądane i bardzo ważne jest doradztwo ze strony organizacji pozarządowych czy władz publicznych.

Tak więc z powyższych rozważań wyłania się jednoznaczna konstatacja, iż spółdzielnia socjalna jest aktywnym, bo wymagającym zaangażowania i odpowiedzialności ze strony członków, środkiem walki z wykluczeniem, najbardziej zaawansowanym i zorganizowanym.

Dostęp (dostępność) do usług opieki zdrowotnej osób z niepełnosprawnościami z perspektywy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem państwa powołanym w celu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, który podejmuje odpowiednie działania w przypadkach, gdy w wyniku działania bądź zaniechania organów władzy publicznej mogło dojść do naruszenia praw lub wolności. Zgodnie z przepisem art. 208 Konstytucji RP Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W swojej działalności RPO jest niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Konstytucja gwarantuje każdemu prawo zwrócenia się do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ (dalej: ustawa o RPO) w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Poza zakresem kompetencji Rzecznika pozostają zatem działania lub zaniechania osób fizycznych czy też innych podmiotów prawa prywatnego. W takich sytuacjach Rzecznik może jednak badać, czy właściwe służby, organy administracji publicznej lub instytucje w odpowiedni sposób zareagowały na naruszenie prawa przez podmioty prywatne, tj. czy nie zbagatelizowały skargi, czy nie odmówiły pomocy, np. ze względu na pochodzenie etniczne pokrzywdzonego.

Od dnia 1 stycznia 2011 r. na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania², w celu

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700 ze zm.

implementowania dyrektyw Unii Europejskiej, Rzecznikowi powierzono wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania.

Jednym z istotnych elementów działalności Rzecznika jest ochrona praw osób z niepełnosprawnościami. Interwencje podejmowane są zarówno w sprawach indywidualnych, jak i w aspekcie generalnym.

Niniejsza praca poświęcona będzie wąskiemu aspektowi ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, tj. dostępu do usług opieki zdrowotnej. Oparta będzie na raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich *Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia z 2020 r.*³, a uzupełniona przykładami spraw indywidualnych.

Punktem wyjścia dla interwencji podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest nie tylko ustawa o RPO, ale przede wszystkim są to normy wynikające z Konstytucji RP, a także inne akty prawne, w szczególności Konwencja ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, a także ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W myśl 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. W ramach powszechnego systemu opieki zdrowotnej pacjent ma prawo do równego, sprawiedliwego i niedyskryminującego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, niezależnie od swojej sytuacji osobistej, w tym niepełnosprawności. Na zasadzie równego traktowania, solidarności społecznej i zapewnienia ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców spośród tych świadczeniodawców, którzy zawarli umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia, opiera się system ubezpieczeń zdrowotnych zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴.

Przepis art. 69 Konstytucji RP stanowi natomiast, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Są to przepisy, które najczęściej odnosi się do tematyki ochrony konstytucyjnej osób z niepełnosprawnościami. W istocie jednak, co należy podkreślić, wszystkie przepisy Konstytucji trzeba odnosić do praw osób niepełnosprawnych i oceniać poszczególne rozwiązania prawne przez pryzmat

³ A. Mikołajczyk, *Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2020”, nr 3, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 29, Warszawa 2020.

⁴ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

zasad podstawowych, w szczególności zasady godności ludzkiej, równości i proporcjonalności ingerencji ustawowej w sferę wolności i praw.

W myśl art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rzecznik rozpatruje także wnioski osób z niepełnosprawnościami, w tym od osób ubezwłasnowolnionych, a w toku postępowania nie bada zdolności do czynności prawnych wnioskodawcy. Osoby z niepełnosprawnościami mogą złożyć wniosek do Rzecznika zarówno osobiście, jak i przez osobę trzecią, a także za pośrednictwem reprezentujących ich organizacji. W związku z ratyfikowaniem w dniu 6 września 2012 r. przez Polskę Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych⁵ (dalej: KPON) Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji. Ratyfikacja KPON potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Konwencja ta, z chwilą ratyfikacji, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. W swojej działalności Rzecznik Praw Obywatelskich uwzględnia zatem nie tylko normy konstytucyjne i ustawowe, ale również konwencyjne.

Warto zauważyć, że KPON wprowadza społeczny model niepełnosprawności, zaliczając do osób z niepełnosprawnościami tych, którzy mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowych, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Dlatego też dokument ten postuluje stworzenie osobom z niepełnosprawnościami odpowiednich warunków, m.in. do nauki i pracy, a także zapewnienie pełnego dostępu do opieki medycznej. Konwencja zakazuje dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, tj. wszelkich form różnicowania, wykluczania lub ograniczania, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności i nakazuje wdrożenie rozwiązań, które pomogą osobom z niepełnosprawnościami osiągnąć samodzielność i niezależność.

Pod względem definicyjnym KPON różni się zatem zdecydowanie od przyjmowanej w polskim systemie prawnym definicji niepełnosprawności koncentrującej się na modelu medycznym, który traktuje niepełnosprawność jako: długotrwały stan występowania pewnych ograniczeń w prawidłowym funkcjonowaniu organizmu człowieka. Ograniczenia te spowodowane są na skutek obniżenia sprawności funkcji fizycznych,

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

psychicznych bądź umysłowych, która może być całkowita, częściowa, trwała lub okresowa, wrodzona lub nabyta, ustabilizowana lub progresywna.

Zgodnie z treścią art. 25 KPON osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do osiągnięcia najwyższego możliwego poziomu zdrowia na zasadzie równości z innymi osobami. Konwencja przewiduje również zobowiązanie państw-stron do podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do usług opieki zdrowotnej, w tym rehabilitacji zdrowotnej, biorąc pod uwagę szczególnie wymogi związane z płcią. W tym celu organy i instytucje publiczne zobowiązane są do:

- a) zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami takiego samego, jak w przypadku innych osób, zakresu, jakości i standardu bezpłatnej lub zapewnianej po przystępnych cenach opieki zdrowotnej i programów zdrowotnych, w tym w zakresie zdrowia seksualnego i prokreacyjnego oraz adresowanych do całej populacji programów w zakresie zdrowia publicznego;
- b) zapewnienia tych usług zdrowotnych, które są potrzebne osobom z niepełnosprawnościami, szczególnie ze względu na ich niepełnosprawność, w tym wczesnego rozpoznawania i leczenia, o ile jest to konieczne, a także usług mających na celu ograniczenie i zapobieganie pogłębianiu się niepełnosprawności, w tym u dzieci i osób starszych;
- c) zapewnienia świadczenia usług opieki zdrowotnej możliwie blisko społeczności, w których żyją osoby z niepełnosprawnościami, w tym na obszarach wiejskich;
- d) zobowiązania osób wykonujących zawody medyczne do zapewniania osobom z niepełnosprawnościami, na podstawie swobodnie przez nie wyrażonej i świadomej zgody, opieki takiej samej jakości jak innym osobom poprzez m.in. podnoszenie świadomości w zakresie praw człowieka, godności, niezależności i potrzeb osób z niepełnosprawnościami w drodze szkoleń i upowszechniania standardów etycznych w publicznej i prywatnej opiece zdrowotnej;
- e) zakazania dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, a także ubezpieczenia na życie, jeśli takie ubezpieczenie jest dozwolone przez ustawodawstwo krajowe, przy czym ubezpieczenia będą zapewniane w sposób sprawiedliwy i racjonalny;
- f) zapobiegania przypadkom odmowy udzielenia, ze względu na niepełnosprawność, opieki zdrowotnej lub usług zdrowotnych albo pożywienia i płynów.

Regulację art. 25 KPON w odniesieniu do pełnej dostępności do opieki zdrowotnej należy immanentnie rozpatrywać z art. 9 KPON, w którym zobowiązano państwa-strony do podjęcia odpowiednich środków w celu eliminacji przeszkód i barier w zakresie

dostępności, aby umożliwić osobom z niepełnosprawnościami samodzielne funkcjonowanie i pełny udział we wszystkich sferach życia. Środki te należy zastosować m.in. do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy⁶. Przewidziano również konieczność podjęcia odpowiednich środków, w tym w postaci różnych form pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt w celu ułatwienia dostępu do ogólnodostępnych budynków i innych obiektów publicznych⁷. Z kolei w oparciu o art. 9 ust. 2 lit. b KPON należy wyprowadzić zobowiązanie państw-stron, w tym Polski, do podejmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia, że podmioty prywatne, które oferują ogólnie dostępne usługi lub usługi powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W oczywisty sposób zobowiązanie to dotyczy usług opieki zdrowotnej świadczonych przez podmioty prywatne. Podkreślić w tym miejscu należy, że również Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych uznał, że ochrona zdrowia i opieka socjalna będą nieosiągalne dla osób z niepełnosprawnościami, jeżeli osoby te nie będą posiadać dostępu do miejsc, w których usługi tego rodzaju są świadczone⁸. KPON uznaje również za niezbędne z punktu widzenia dostępności, by w ogólnodostępnych budynkach i innych obiektach zapewniono oznakowanie w alfabecie Braille'a oraz w formach łatwych do czytania i zrozumienia⁹.

Warto też zwrócić uwagę, że Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych w rekomendacjach wydanych dla Polski w październiku 2018 r., po rozpatrzeniu pierwszego sprawozdania polskiego rządu z postępów we wdrażaniu KPON, wezwał Polskę do uznania praw kobiet z niepełnosprawnościami do ochrony zdrowia, w szczególności ich praw reprodukcyjnych, zapewnienia dostępnych świadczeń medycznych oraz zgodnej ze standardami UNESCO edukacji seksualnej¹⁰.

W tym znaczeniu, w ocenie Komitetu wzięcie pod uwagę perspektywy płci w obszarze dostępności opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami jest w szczególności istotne w obszarze opieki ginekologicznej i położniczej¹¹. Już bowiem w samej

⁶ Art. 9 ust. 1 lit. a KPON.

⁷ Art. 9 ust. 2 lit. e KPON.

⁸ Komentarz ogólny nr 2 do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (CRPD/C/GC/2), s. 12, pkt 41, Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement> (brak oficjalnego tłumaczenia na j. polski) [dostęp: 18.01.2022].

⁹ Art. 9 ust. 2 lit. d KPON.

¹⁰ Rekomendacje Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych wydane dla Polski (CRPD/C/POL/CO/1), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fPOL%2fCO%2f1&Lang=en [dostęp: 18.01.2022].

¹¹ Komentarz ogólny nr 2 do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (CRPD/C/GC/2), s. 12, pkt 41, Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ, dostępny w j. angielskim pod adresem: <https://documal.s-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement> [dostęp: 18.01.2022].

treści przepisu art. 6 ust. 1 KPON zauważa się, że niepełnosprawne kobiety i dziewczęta są narażone na wieloaspektową dyskryminację i w związku z tym należy podjąć środki w celu zapewnienia pełnego i równego korzystania przez nie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności.

Zwiększanie dostępności było od lat postulatem środowiska osób z niepełnosprawnościami. Wielokrotnie żądania systemowych rozwiązań dotyczących dostępności, rzetelnego informowania o niej i egzekwowania ich były rekomendacjami i oczekiwaniami dorocznych Kongresów Osób z Niepełnosprawnościami. Odpowiedzią na te postulaty było uchwalenie w dniu 19 lipca 2019 r. ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹² (dalej: ustawa o dostępności).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że konieczność uchwalenia ustawy wynikała również z przyjętej w dniu 17 kwietnia 2019 r. przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2019/882 w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (EAA), zwaną również Europejskim Aktem Dostępności. Dyrektywa stanowiła długo oczekiwaną przez środowisko osób z niepełnosprawnościami regulację, która postawiła przed państwami członkowskimi jednoznaczne cele w zakresie zwiększenia dostępności powszechnie używanych produktów i usług dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, niezależnie od ich sprawności. Zadaniem Europejskiego Aktu o Dostępności jest także ułatwianie wdrażania w życie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym przede wszystkim powołanego wyżej art. 9, dotyczącego zwiększania dostępności. Uchwalona w celu implementowania dyrektywy ustawa o dostępności stanowiła zatem ważny krok w kierunku bardziej efektywnego wdrażania tego właśnie przepisu Konwencji.

Ustawa określa środki służące zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Wprowadza m.in. koordynatorów ds. dostępności w jednostkach administracji publicznej, plan dostosowawczy budynków użyteczności publicznej (wszystkich), procedurę skargowości, certyfikację.

Zgodnie z przyjętą w ustawie o dostępności definicją przez osobę ze szczególnymi potrzebami rozumie się osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przewyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na równi z innymi osobami (art. 2 pkt 3). Zakres ustawowy jest więc podmiotowo nawet szerszy niż konwencyjny. Obejmuje bowiem nie tylko osoby z niepełnosprawnościami, ale uwzględnia także seniorów i inne osoby z trudnościami funkcjonalnymi, a także rodziców z małymi dziećmi. Można nawet pójść o krok dalej i stwierdzić, że każdy może być osobą ze szczególnymi potrzebami, o ile ze

¹² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo z uwagi na szczególne okoliczności będzie zmuszony podjąć dodatkowe środki działania w celu przezwyciężenia barier zewnętrznych.

Gdy natomiast idzie o samą kwestię dostępności, polski ustawodawca w pełni odwołuje się do standardów konwencyjnych, wskazując, że dostępność oznacza dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6, będącą wynikiem uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia (art. 2 pkt 2).

Ustawa adresowana jest do podmiotów publicznych¹³. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o dostępności podmiot publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień.

Ustawa o dostępności nie wyjaśnia jednak, czym jest projektowanie uniwersalne oraz racjonalne usprawnienie, o których mowa w definicji ustawowej dostępności. W przypadku projektowania uniwersalnego ustawodawca odwołuje się tu do art. 2 KPON, w którym wyjaśniono, że chodzi o projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Uniwersalne projektowanie nie wyklucza pomocy technicznych dla szczególnych grup osób z niepełnosprawnościami, jeżeli jest to potrzebne. Najprościej rzecz ujmując, chodzi więc o projektowanie „dla wszystkich”. Idea ta leży u podstaw KPON i stanowi warunek wstępny zapewnienia dostępności. Projektowanie uniwersalne uwzględnia perspektywę możliwie jak najszerzej grupy użytkowników, przez co zapobiega tworzeniu dwóch funkcjonujących obok siebie przestrzeni dla sprawnej większości i mniej sprawnej mniejszości na rzecz jednego środowiska, w którym uwzględniane są zróżnicowane potrzeby korzystających z niego ludzi. Wiedza o zasadach uniwersalnego projektowania środowiska zabudowanego oraz produktów i usług w taki sposób, żeby były użyteczne dla wszystkich

¹³ Art. 3. W zakresie określonym ustawą zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem:

- 1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.),
- 2) innych, niż określone w pkt 1, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,
- 3) innych, niż określone w pkt 1, osób prawnych, utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- 4) związków podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 – zwanych dalej „podmiotami publicznymi”.

ludzi jest wśród architektów i projektantów wciąż niewystarczająca. Nieznajomość tych zasad powoduje stosowanie rozwiązań, które nie spełniają wymogów dostępności, choć teoretycznie mają ją zapewnić. Z tych też względów Rzecznik Praw Obywatelskich już 18 lipca 2019 r. zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie wprowadzenia do programów nauczania na kierunkach technicznych przedmiotów poszerzających wiedzę studentów o zasadach uniwersalnego projektowania¹⁴.

Minister podzielił¹⁵ stanowisko Rzecznika, że za kluczowe należy uznać stosowanie w praktyce zasad uniwersalnego projektowania. Jednak wyjaśnił, że nie posiada on narzędzi do zapewnienia właściwej implementacji wiedzy zdobytej podczas studiów. Istotną kwestią w tym zakresie jest wypracowanie odpowiednich regulacji w prawie budowlanym, zgodnie z którymi wszystkie nowe inwestycje budowlane musiałyby spełniać warunki dostępności i być projektowane tak, aby każdy mógł z łatwością z nich korzystać. Obecne prawo budowlane uwzględnia dostępność nowych budynków dla osób z niepełnosprawnościami, ale nie wymaga stosowania zasad uniwersalnego projektowania. W efekcie projektowane budynki są nieprzyjazne dla osób, dla których pokonanie barier architektonicznych jest utrudnione lub niemożliwe. Wydaje się zatem, że bez systemowych uregulowań prawnych, zobowiązujących podmioty sektora budowlanego do stosowania zasad uniwersalnego projektowania, wiedza i umiejętności zdobyte podczas studiów pozostaną beużyteczne¹⁶.

Problem dostępności architektonicznej ma szczególne znaczenie w przypadku podmiotów leczniczych, do których przecież niezwykle często przychodzą osoby z niepełnosprawnością ruchową. Wprawdzie coraz więcej budynków dostosowanych jest dla osób poruszających się na wózkach, ale często zdarza się, że windy nie mają odpowiednich oznaczeń, z których mogą skorzystać osoby z niepełnosprawnością wzroku. Do tego dostępność ogranicza się zazwyczaj do podjazdu, windy i dostosowanej toalety, brakuje za to obniżonej ludy w rejestracji, przez co staje się ona niedostępna dla osoby na wózku inwalidzkim. Problem stanowi również nieudźwiękowiona winda, niekonsekwentne i nieintuicyjne rozmieszczenie pomieszczeń, przez co stają się niedostępne dla osób z niepełnosprawnością wzrokową. Warto też zauważyć, że podjazdy dla osób poruszających się na wózkach są niekiedy dobudowywane przy bocznych lub tylnych wejściach, co wiele osób z niepełnosprawnością ruchową uznaje za wręcz dyskryminujące. Z relacji uczestników badania jakościowego, przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich na potrzeby wspomnianego na wstępie niniejszego artykułu raportu, wynika, że w takich przypadkach osoby z niepełnosprawnością nie czują się komfortowo,

¹⁴ Sprawa XI.815.29.2019.

¹⁵ Pismo z 14 sierpnia 2019 r.

¹⁶ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2019 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, s. 361.

uważają się za pacjentów gorszej kategorii; wskazują, że „przecież takie samo prawo mamy wchodzić głównym wejściem, tak samo traktowani jak każdy inny człowiek. Jest ta różnica, że po prostu sprawności nam brakuje”¹⁷.

Oczekiwania w zakresie infrastruktury związane są również z dostępnością odpowiedniego wyposażenia niezbędnego do wykonania badania (np. niedostosowane fotele, kozetki) oraz dostosowanego specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w badaniach diagnostycznych (np. konstrukcja urządzenia do badania wzroku uniemożliwia osobie na wózku udział w takim badaniu, niedostępność aparatury do zdjęć RTG)¹⁸.

Podobny zabieg definicyjny zastosowano w przypadku pojęcia racjonalnego usprawnienia, wskazując, że chodzi o racjonalne usprawnienie, o którym mowa w art. 2 KPON, rozumiane jako konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Przykładem racjonalnego usprawnienia w ustawodawstwie polskim jest przepis art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁹, zgodnie z którym osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w tym do budynków i ich otoczenia przeznaczonych m.in. na potrzeby opieki zdrowotnej²⁰. Przepis ten zobowiązuje równocześnie osoby z niepełnosprawnościami do posiadania certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego, zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych, a także do odpowiedzialności za ewentualne szkody wyrządzone przez zwierzę. Odmowa zastosowania opisanych powyżej przepisów prawa stanowi dyskryminację pośrednią²¹.

Warto jeszcze wspomnieć, że zgodnie z art. 6 ustawy o dostępności podmiot publiczny ma obowiązek zapewnić co najmniej minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, które obejmują:

- 1) w zakresie dostępności architektonicznej:

¹⁷ A. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 23.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1172).

²⁰ A. Mikołajczyk, *op. cit.*

²¹ Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2156), ilekroć w ustawie jest mowa o dyskryminacji pośredniej – rozumie się przez to sytuację, w której dla osoby fizycznej ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

- a) zapewnienie wolnych od barier przestrzeni komunikacyjnych poziomych i pionowych,
 - b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
 - c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
 - d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego,
 - e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób;
- 2) w zakresie dostępności cyfrowej – wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;
- 3) w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej:
- a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824), lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,
 - b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń wykorzystujących inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,
 - c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania,
 - d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.

W indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie, o którym mowa w art. 6 pkt 1 i 3 ustawy o dostępności, podmiot ten jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny²², który co do zasady będzie możliwy jedynie w okresie dostosowawczym przez okres 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

Stwierdzić zatem można, że regulacje prawa krajowego aktualnie korelują z międzynarodowymi standardami w obszarze ochrony zdrowia osób z niepełnosprawnościami.

²² Zob. art. 7 ustawy o dostępności.

Standardy ustawowe nie zawsze jednak idą w parze z ich realizacją w praktyce, co wskazano już wcześniej w odniesieniu do barier architektonicznych placówek leczniczych.

Po uchwaleniu tzw. ustawy o dostępności Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich odnotowuje coraz większy wpływ skarg na (nie)dostępność architektoniczną, informacyjno-komunikacyjną oraz cyfrową. Rzecznik podejmuje również stale sprawy z własnej inicjatywy, przede wszystkim na podstawie doniesień medialnych. Część wniosków dotyczyła możliwości podjęcia działań przez samych wnioskodawców w przypadku stwierdzenia barier w zakresie dostępności. W takich sprawach Rzecznik wskazywał na wejście w życie regulacji zawartych w art. 30 ustawy o dostępności oraz art. 18 ustawy o dostępności cyfrowej. Takich pouczeń Rzecznik udzielił w 10 sprawach w 2021 r. W pozostałych przypadkach w latach 2018–2021 Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał 35 skarg z zakresu dostępności architektonicznej, 8 skarg dotyczących dostępności komunikacyjnej oraz 6 skarg dotyczących dostępności cyfrowej.

Pozytywnie zostało rozpatrzonych 20 spraw, zaś w 7 wobec wyczerpania środków działania Rzecznik był zmuszony do zakończenia działania. Z analizy bieżących wpływów wynika również, że Rzecznik otrzymał dodatkowo (czyli poza zakresem odnoszącym się do instytucji administracji publicznej) około 45 skarg z zakresu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami do usług transportowych, bankowych, finansowych i cyfrowych. Skargi dotyczą przede wszystkim: dostępności przestrzeni publicznej oraz budynków użyteczności publicznej (chodników, podjazdów, dostosowania przestrzeni do osób poruszających się na wózkach, rozmieszczenia ławek, dostępności toalet), dostępności komunikacyjno-informacyjnej (dostępności tłumacza polskiego języka migowego u lekarza, sposobu obsługi interesantów przez podmioty publiczne, odmowy porozumiewania się pisemnie w urzędzie). Poza wskazanymi sprawami Rzecznik rozpatrywał sprawy związane ze szczególnymi przypadkami w czasie pandemii, spośród których aż 204 sprawy dotyczyły braku dostępności komunikatów dotyczących wprowadzanych obostrzeń w związku z pandemią.

Z uwagi jednak na charakter systemu informacji statystycznej nie jest możliwe wygenerowanie dokładnej liczby spraw, w których skargi na (nie)dostępność odnosiły się do placówek leczniczych.

Poza omówionymi wyżej barierami architektonicznymi oraz infrastrukturalnymi, powodującymi niedostępność placówek świadczących usługi medyczne, w oparciu o regulacje konwencyjne wyróżnić można jeszcze kolejne obszary dostępności i związane z nimi typy barier, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami w kontaktach z podstawową i specjalistyczną opieką lekarską.

W szczególności wspomnieć należy o barierach komunikacyjnych, które obejmują obszar wymiany informacji między pacjentami z niepełnosprawnościami a personelem

przychodni czy szpitali (w rejestracji oraz w gabinetach). Bariery te uniemożliwiają swobodne korzystanie z opieki zdrowotnej. Brakuje kanałów komunikacyjnych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym przede wszystkim tłumaczy języka migowego, natomiast już choćby same zalecenia lekarskie podawane są często w formie niedostępnej dla konkretnego pacjenta. Na bariery te zwracają uwagę osoby z niepełnosprawnością wzroku, słuchu, intelektualną, a także posługujące się alternatywnymi metodami komunikacji (AAC²³). Jak już wcześniej wspomniano, publicznych zakładów opieki zdrowotnej dotyczą również przepisy ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze specjalnymi potrzebami (art. 3 pkt 1). Należy jednak zaznaczyć, że ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się²⁴ nie nakłada na podmioty lecznicze obowiązku zapewnienia usług tłumaczeniowych. Dopiero nowelizacja ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta²⁵ wprowadzona ustawą o dostępności wprowadziła od 6 września 2021 r. ustawowy obowiązek zapewnienia informacji pacjentom ze szczególnymi potrzebami, w tym osobom głuchym.

Wskazuje się natomiast, że zapewnianie przez podmioty lecznicze usług tłumaczeniowych jest jedną z najistotniejszych kwestii warunkujących pełną realizację prawa dostępu osób z niepełnosprawnością narządu słuchu do opieki zdrowotnej i stanowi barierę w realizacji prawa do opieki zdrowotnej osób głuchych.

Problem ten niestety skutkuje barierami w praktyce. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się bowiem głucha kobieta będąca w ostatnich tygodniach ciąży. Wskazała, że przy porodzie będzie jej niezbędna pomoc tłumacza języka migowego. W związku z tym, że kończyły jej się środki finansowe na zakup usługi tłumacza, które otrzymała w ramach opieki społecznej, zwróciła się do dyrektora szpitala, w którym zamierzała urodzić, o zapewnienie jej tłumacza w trakcie porodu bądź refundację kosztów pomocy tłumacza zorganizowanego przez nią. Dyrektor wyjaśnił wnioskodawczyni, że szpital zapewnia tłumacza języka migowego dostępnego *online* w dni robocze w określonych godzinach. Zgodnie natomiast z przepisami ustawy o języku migowym podmioty lecznicze nie mają obowiązku zapewnienia pacjentowi pomocy tłumacza po uprzednim zgłoszeniu²⁶.

Z raportu Komisji Ekspertów ds. Głuchych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich wynika dodatkowo, że placówki ochrony zdrowia nie są przygotowane do kontaktów z głuchym pacjentem niezającym języka polskiego. Personel nie zna problemów i potrzeb głuchych, przede wszystkim pozostając w błędnym przekonaniu, że każda osoba głucha zna język polski, podczas gdy dla osób głuchych od urodzenia językiem naturalnym jest

²³ Augmentative and Alternative Communication.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1824.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1127, 1128, 1590 i 1655.

²⁶ Sprawa XI.812.2.2019.AKB.

polski język migowy (PJM), zaś języka polskiego uczą się dopiero później, jak każdego innego języka obcego. Wiele osób jest przekonanych, że wszyscy głusi czytają z ruchu warg i że mogą pisać lub czytać po polsku. Występuje dotkliwy brak wiedzy o kulturze Głuchych²⁷ i odmienności pewnych form ich bycia czy zachowania (inne sposoby nawiązywania i kończenia dialogu, zmniejszony dystans fizyczny), co prowadzi do nieporozumień i sprawia, że głusi są odbierani jako osoby przekraczające granice, a często także agresywne.

To na pacjenta głuchego zrzuca się obowiązek zapewnienia tłumacza PJM w czasie wizyty, przy czym nierzadko w charakterze tłumacza występują małoletnie słyszące dzieci głuchych pacjentów (tzw. CODA). W raporcie wskazano, że nie ma standardów komunikowania się z głuchym pacjentem. Niektórzy domagają się od głuchego, który nie pisze, komunikacji na piśmie. Inni odmawiają prośbie głuchego, który chce się komunikować na piśmie, uznając to za fanaberię i stratę czasu. Głuchy pacjent to pacjent niewygodny – wymaga innego podejścia, zaangażowania, wsparcia w postaci tłumacza PJM, poświęcenia mu większej ilości czasu. Z kolei niewłaściwe posługiwanie się pismem w języku polskim bywa przez lekarzy diagnozowane jako niepełnosprawność intelektualna lub zaburzenie neurologiczne²⁸.

Dodatkowe problemy komunikacyjne występowały w czasie trwającej epidemii. Wiele placówek medycznych przeszło niemal w całości na telefoniczne świadczenie usług, przy czym nie wszystkie placówki umożliwiały głuchym kontakt mailowy, za pomocą SMS-ów czy konsultacje *online* za pomocą czatu internetowego. Należy też podkreślić, że rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 października 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki zdrowotnej nad pacjentem podejrzanym o zakażenie lub zakażonym wirusem SARS-CoV-2²⁹ nie zawiera informacji o potraktowaniu osób głuchych w odmienny, szczególny sposób, przy czym właśnie forma teleporady jest formą wiodącą, preferowaną przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej.

Będąc przy tematyce opieki nad kobietą ciężarną warto zwrócić uwagę na inne towarzyszące problemy braku należytego dostępu do świadczeń ginekologiczno-położniczych, z którymi borykają się osoby z niepełnosprawnościami. Niedostateczny dostęp do tych świadczeń i to skierowanych do ogółu pacjentek występuje już choćby tylko na terenach wiejskich, o czym Rzecznik Praw Obywatelskich wspominał w wystąpieniu z dnia

²⁷ Słowo „Głuchy” pisane wielką literą, oznacza członka określonej mniejszości językowej – osobę, dla której język migowy (w Polsce PJM) jest pierwszym i/lub preferowanym sposobem porozumiewania się. Do tak rozumianych Głuchych mogą należeć osoby całkowicie niesłyszące, niedosłyszące, a także CODA, czyli słyszące dzieci niesłyszących rodziców akceptujące społeczność Głuchych. Z kolei „głuchy” pisany małą literą oznacza osobę, u której stwierdzono ubytek słuchu w stopniu znacznym.

²⁸ *Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020, s. 20 i n.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1749.

22 marca 2019 r.³⁰ do Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ. Zwrócono m.in. uwagę na niewykonanie pacjentkom przez podmioty lecznicze wszystkich świadczeń zdrowotnych gwarantowanych standardami opieki okołoporodowej czy brak chętnych podmiotów do udzielania świadczeń zdrowotnych. Natomiast te podmioty lecznicze, które podjęły się wykonywania świadczeń, w niewystarczający sposób stosują się do standardu okołoporodowego. Wciąż aktualnym problemem jest zbyt niska wycena procedur, szczególnie zalecanych standardami opieki okołoporodowej. Nieopłacalność udzielanych świadczeń zdrowotnych na terenach wiejskich stanowi główny powód małej liczby podmiotów leczniczych przystępujących do postępowań konkursowych w sprawie zawarcia umów z NFZ. Rzecznik zauważył też, że również wiedza o prawach i obowiązkach wynikających ze standardów nie jest powszechna ani wśród personelu medycznego, ani samych pacjentek.

W odpowiedzi Minister poinformował³¹, że mając na względzie wagę omawianego zagadnienia, w rozporządzeniu Ministra Zdrowia zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w Załączniku nr 1 „Wykaz szczegółowych kryteriów wyboru ofert wraz z wyznaczającymi je warunkami oraz przypisaną im wartością w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna”, w przedmiocie postępowania: świadczenia w zakresie położnictwa i ginekologii, w Kryterium „Dostępność”, wprowadzono Kategorię „Lokalizacja poradni”, w której oceniany warunek premiuje poradnie zlokalizowane w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców. Ma on na celu promować oferentów, których poradnie zlokalizowane są na terenach wiejskich, ubiegających się w postępowaniach NFZ o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: ambulatoryjna opieka specjalistyczna w zakresie położnictwa i ginekologii. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia wyjaśnił z kolei³², że NFZ nie ma wpływu na liczbę lekarzy gotowych podpisywać umowy na realizację świadczeń w małych ośrodkach, jak również nie może wymagać wyposażenia gabinetu lekarskiego w sprzęt powyżej standardu określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej.

Z tym większymi problemami spotykają się kobiety z niepełnosprawnościami i to nie tylko mieszkanki terenów wiejskich, ale również większych miejscowości, w których nie ma ani jednego gabinetu ginekologicznego dostępnego do ich rodzaju niepełnosprawności.

Z raportu Fundacji Kulawa Warszawa z badania dostępności usług ginekologicznych dla kobiet z niepełnosprawnościami *Przychodzi baba do lekarza* wynika, że

³⁰ Sprawa V.7010.8.2019.

³¹ Pismo z 2 czerwca 2019 r.

³² Pismo z 24 maja 2019 r.

w opiece medycznej istnieją problemy charakterystyczne dla grupy kobiet z niepełnosprawnościami, na które nie natrafiają niepełnosprawni mężczyźni ani kobiety bez niepełnosprawności.

Zidentyfikowane nierówności mają również wymiar finansowy. Bariery, na które napotykały pacjentki z niepełnosprawnościami, bywają usuwane przez nie same poprzez zainwestowanie własnych środków finansowych, m.in. na opłacenie tłumacza języka migowego, usługi asystenckiej czy dojazd taksówką do placówki medycznej. Brak środków na zapewnienie sobie tych usług nasila ryzyko wystąpienia barier na poszczególnych etapach wizyty i może przyczyniać się do rezygnacji z jej odbycia.

Z badań wynika również, że dostępność usług ginekologicznych nie ogranicza się do kwestii związanych z dostępnością architektoniczną samego gabinetu (wejście, przestrzeń wewnątrz budynku, wyposażenie samego gabinetu, dostępna toaleta), lecz mają one dużo szerszy charakter i dotyczą głównie świadomości, jak i odpowiednich procedur i standardów gwarantujących kobietom z niepełnosprawnościami pełen dostęp do informacji i możliwość odbycia wizyty z poszanowaniem prywatności, godności i podmiotowości³³. Chodzi również o to, by poza zapewnieniem w pełni dostępnej wizyty ginekologicznej wyeliminować krzywdzące stereotypowe traktowanie i założenie, że kobiety z niepełnosprawnościami nie mogą lub nie powinny prowadzić aktywnego życia seksualnego, jak również stereotypu, że osoby z niepełnosprawnościami nie są zdolne do wchodzenia w role rodzicielskie. Przeprowadzone badanie pokazało bowiem, że niepełnosprawne pacjentki wciąż traktowane są jako bierne obiekty medycznych działań, a nie jako pełnoprawne odbiorczynie usług, których godność, podmiotowość i prawo do autonomii są szanowane na każdym etapie wizyty lekarskiej.

Godną polecenia jest więc praktyka uruchamiania gabinetów ginekologicznych przeznaczonych dla kobiet z niepełnosprawnościami. Są to gabinety w pełni dostępne, z uwzględnieniem potrzeb różnego rodzaju niepełnosprawności. Gabinety cieszą się coraz większym powodzeniem, co potwierdzają statystyki wrocławskiej Fundacji Potrafię Pomóc. W ramach działającego przy Fundacji Centrum Diagnostyczno-Terapeutycznego Chorób Rzadkich im. Bartłomieja Skrzyńskiego z gabinetu ginekologicznego uruchomionego w lutym 2021 r. do 31 stycznia 2022 r., a czynnego na razie jeden raz w tygodniu, skorzystały dotąd 22 kobiety. Inna inicjatywa Fundacji skierowana do przyszłych matek to pierwsza w Polsce bezpłatna Wrocławska Szkoła Rodzenia dla Osób z Niepełnosprawnością, finansowana ze środków Gminy Wrocław, która w 2020 r. przyjęła 10 osób, w 2021 r. już 20. W 2022 r. projektem objęto 25 przyszłych mam

³³ K. Bierzanowska et. al., *Przychodzi baba do lekarza – dostępność usług ginekologicznych dla kobiet z niepełnosprawnościami. Raport z badania*, dostępny w całości, s. 46 i n., <https://www.kulawawarszawa.pl/przychodzi-baba-do-lekarza/> [dostęp: 18.01.2022].

z niepełnosprawnością. Do Wrocławskiej Szkoły Rodzenia są przyjmowane kobiety z niepełnosprawnością sensoryczną, tj. niesłyszące i słabosłyszące, niewidome i słabowidzące, z niepełnosprawnością fizyczną, tj. uszkodzonym narządem ruchu, z przewlekłymi schorzeniami narządów wewnętrznych, a także z niepełnosprawnością intelektualną stopnia lekkiego.

Tego typu inicjatywy w niebagatelnym stopniu przyczyniają się do przezwyciężenia kolejnego typu barier w usługach opieki zdrowotnej, czyli barier mentalnych.

Bariery mentalne dotyczą nastawienia zarówno personelu, innych pacjentów, jak i osób asystujących osobom z niepełnosprawnościami podczas wizyt w przychodni. Bariery te obejmują brak podmiotowego traktowania, w tym szczególnie niezwracanie się bezpośrednio do pacjenta, lecz do osoby towarzyszącej (np. asystenta lub tłumacza). Brak podmiotowego traktowania przejawia się również w wyręczaniu pacjentów z niepełnosprawnościami, w udzielaniu im pomocy, o którą nie poprosili, bez uprzedzenia ich czy też pytania o to, czy rzeczywiście jakiegokolwiek pomocy potrzebują. Zdarza się też, że lekarze niekiedy nie podejmują nawet prób rozmowy z osobą z niepełnosprawnością, gdy ta posługuje się alternatywnymi metodami komunikacji.

Bariery te mogą być połączone z brakami kompetencyjnymi w zakresie wiedzy na temat jakiejś niepełnosprawności, brakiem doświadczenia w leczeniu jakiejś choroby, ale przede wszystkim z brakiem tzw. kompetencji miękkich związanych z podejściem do pacjenta, sposobem traktowania i chęcią poszukiwania sposobu na porozumienie z pacjentem, w celu komfortowego przeprowadzenia badania.

Przykładem sprawy, w której ujawniły się tego rodzaju bariery była interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w obronie praw niewidomej pacjentki, której odmówiono wstępu do gabinetu lekarza okulisty z powodu poruszania się przez nią przy pomocy psa asystującego. Umówiona wcześniej wizyta lekarska w celu doboru protezy ocznej została anulowana po otrzymaniu przez lekarza informacji, że pacjentka przybędzie do przychodni w asyście psa, co uzasadniono m.in. względami higieny. Lekarz nie zaproponował kobiecie innej pomocy w poruszaniu się w obrębie przychodni i gabinetu. W pozwie wniesionym przeciwko lekarzowi Rzecznik zarzucił dyskryminację ze względu na niepełnosprawność i w związku z tym naruszenie dóbr osobistych pacjentki oraz naruszenie praw pacjenta do uzyskania świadczenia medycznego.

Sąd Rejonowy, zgodnie z oczekiwaniem wyrażonym przez samą powódkę, zasądził na jej rzecz zadośćuczynienie w wysokości 1000 zł w związku z krzywdą spowodowaną bezprawnym i zawinionym naruszeniem praw pacjenta. Sąd oddalił zaś roszczenie zapłaty 25 000 zł na cel społeczny w związku z krzywdą spowodowaną bezprawnym i zawinionym naruszeniem dóbr osobistych kobiety. RPO wniósł apelację od tego wyroku do Sądu Okręgowego, który w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. uwzględnił apelację i zasądził

na rzecz organizacji społecznej zajmującej się szkoleniem psów przewodników 10 000 zł³⁴. Sprawa ta miała istotne znaczenie w kwestii dostępu do dóbr i usług przez osoby niewidome korzystające z pomocy psa przewodnika, a także w zakresie niedyskryminacji osób z niepełnosprawnością przy korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych realizowanych ze środków publicznych. Pozbawienie pacjenta z niepełnosprawnością dostępu do tych świadczeń należy bowiem uznać za przejaw dyskryminacji, niezależnie od tego, czy dopuściła się tego instytucja publiczna, czy też prywatna (por. Komentarz generalny nr 2 [...], pkt 14)³⁵.

Brak świadomości co do rodzajów niepełnosprawności i wynikających z nich potrzeb prowadzi do kolejnych barier na drodze pełnej dostępności udzielanych usług medycznych. Osoby z niepełnosprawnościami wskazują na podstawowe swoje oczekiwania koncentrujące się na podmiotowym traktowaniu przez lekarzy i pozostały personel medyczny. Oczekują, że otrzymają wszystkie niezbędne informacje w formie dla nich dostępnej i zrozumiałej. Oczekiwania te wiążą się z koniecznością przygotowania personelu do współpracy z osobami z niepełnosprawnościami, uwrażliwienia pracowników na kwestie niepełnosprawności.

Tymczasem jedna z podstawowych trudności, którą podczas wizyty w gabinecie lekarskim identyfikują osoby z niepełnosprawnościami, polega na braku możliwości lub pomysłu na dostosowanie sposobu przeprowadzenia badania³⁶. Oczywiście ważna jest wspomniana już wyżej kwestia wyposażenia gabinetów w odpowiedni sprzęt, ale nawet w najlepiej dostosowanym gabinecie może pojawić się trudność w postaci lekarza, który nie będzie miał świadomości potrzeb osób z niepełnosprawnościami, także co do ich ewentualnych ograniczeń ruchowych, komunikacyjnych, percepcyjnych czy zaburzeń w zakresie interakcji społecznych lub behawioralnych (np. w przypadku zaburzeń ze spektrum autyzmu czy też spektrum zaburzeń autystycznych).

Zdarzają się sytuacje, gdy lekarz oczekuje od pacjenta/pacjentki z niepełnosprawnością, że to on/ona wymyśli czy też wyjaśni, w jaki sposób należy w jego/jej przypadku przeprowadzić badanie. Osoby z niepełnosprawnościami wskazują też jako trudność brak wiedzy lekarzy, zarówno podstawowej opieki zdrowotnej, jak i specjalistów, czego konsekwencją bywa nawet odmowa przyjęcia pacjenta z innym niż standardowy problemem.

Ostatni obszar, w którym osoby z niepełnosprawnościami napotykają bariery, to niewystarczający dostęp do lekarzy specjalistów i konieczność długiego oczekiwania

³⁴ Sprawa XI.812.1.2015.

³⁵ Problematyka ograniczania dostępu do usług osobom poruszającym się przy wsparciu psa asystującego była już przedmiotem oceny polskich sądów powszechnych. Wyrokiem z dnia 28 września 2011 r. (I ACa 300/11 niepub.) Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że odmowa wstępu do restauracji osoby niepełnosprawnej z psem asystentem stanowi naruszenie dóbr osobistych oraz zasady równego traktowania w dostępie do usług oferowanych publicznie.

³⁶ A. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 30.

na pierwszy wolny termin wizyty. Rzecz jasna jest to problem, z którym powszechnie spotykają się wszyscy pacjenci, jednak w przypadku pacjentów z niepełnosprawnościami bariery te nabierają szczególnego znaczenia ze względu na ograniczoną dostępność komunikacyjną placówek opieki zdrowotnej, specyficzne potrzeby zdrowotne oraz trudną sytuację materialną niekiedy uniemożliwiającą korzystanie z niepublicznej opieki zdrowotnej.

Do Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu zwrócił się ojciec osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności z prośbą o pomoc w sprawie odmowy udzielenia świadczeń zdrowotnych jego córce przez jeden ze szpitali powiatowych poza kolejnością³⁷, mimo takiego obowiązku wprowadzonego przepisami ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności³⁸. Skarżący podkreślił, że w rejestracji poinformowano go, że jego córka skorzysta z powyższego uprawnienia jedynie raz, podczas pierwszego przyjęcia do lekarza specjalisty, natomiast przy każdej kolejnej wizycie będzie musiała oczekiwać w kolejce.

Mając na uwadze jednoznaczne przepisy ww. ustawy, jak też art. 47c ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych³⁹ (dalej: ustawa o świadczeniach), regulujące zasady udzielania świadczeń poza kolejnością, Rzecznik zwrócił się o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie⁴⁰. Stosownie bowiem do art. 47c ust. 2 ustawy o świadczeniach korzystanie poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie świadczeń opieki zdrowotnej w szpitalach

³⁷ Sprawa nr BPW.7010.10.2018.

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 932.

³⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

⁴⁰ Art. 47c. 1. Prawo do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach mają świadczeniobiorcy, o których mowa w art. 47 ust. 1a i 1b.

Zgodnie z art. 47 ust. 1a. świadczeniobiorcom do 18. roku życia, u których stwierdzono ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, na podstawie zaświadczenia lekarza podstawowej opieki zdrowotnej lub lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, posiadającego specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie: położnictwa i ginekologii, perinatologii, neonatologii, pediatrii, neurologii dziecięcej, kardiologii dziecięcej lub chirurgii dziecięcej, przysługuje prawo do wyrobów medycznych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 38 ust. 4 ustawy o refundacji, na zlecenie osoby uprawnionej, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o refundacji, do wysokości limitu finansowania ze środków publicznych określonego w tych przepisach, według wskazań medycznych bez uwzględnienia okresów użytkowania. O ilości miesięcznego zaopatrzenia w te wyroby decyduje każdorazowo osoba uprawniona do wystawienia zlecenia, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o refundacji.

1b. Prawo do wyrobów medycznych, na zasadach, o których mowa w ust. 1a, przysługuje również świadczeniobiorcom posiadającym orzeczenie:

- 1) o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

i świadczeń specjalistycznych w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej oznacza, że świadczeniodawca udziela tych świadczeń poza kolejnością przyjęć, wynikającą z prowadzonej przez niego listy oczekujących, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o świadczeniach. Świadczeniodawca udziela świadczeń opieki zdrowotnej, o których mowa w ust. 1 i 2, w dniu zgłoszenia⁴¹. W przypadku gdy udzielenie świadczenia nie jest możliwe w dniu zgłoszenia, świadczeniodawca wyznacza inny termin poza kolejnością przyjęć wynikającą z prowadzonej przez niego listy oczekujących. Świadczenie z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej nie może być udzielone w terminie późniejszym niż w ciągu 7 dni roboczych od dnia zgłoszenia⁴² i to niezależnie od tego, czy jest to pierwsza, czy kolejna wizyta u specjalisty.

W odpowiedzi wskazano, że po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym szpital poinformował i uczulił wszystkie osoby pracujące w rejestracji o konieczności respektowania uprawnień osób z niepełnosprawnością, wynikających z przepisów powołanej wyżej ustawy z dnia 9 maja 2018 r., tj. o konieczności stosowania ustawy w każdym, również kolejnym, przypadku zapisywania się do lekarza.

Z przykrością odnotować należy, że po kilku latach wpłynęła kolejna skarga od tej samej osoby w sprawie odmowy udzielenia świadczeń zdrowotnych jego dziecku ze znacznym stopniem niepełnosprawności przez tę samą placówkę. Podjęta ponownie interwencja przez Rzecznika skutkowałą przeproszeniem pacjenta przez szpital za zaistniałą sytuację, przy zapewnieniu, że szpital stosuje się do zapisów ww. ustawy i że sytuacja ta miała charakter incydentalny. Niemniej jasno z tego przypadku wynika, że niezależnie od postulatów zmian legislacyjnych w zakresie świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami nadal dużym problemem jest przestrzeganie obowiązujących już przepisów.

Przechodząc jednak do podsumowań, należy podkreślić, że osoby z niepełnosprawnościami doświadczają różnego rodzaju barier w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do opieki zdrowotnej. Zarówno osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, jak i osoby z niepełnosprawnością ruchową lub sensoryczną mają utrudniony dostęp do usług opieki zdrowotnej, choć skala i rodzaj napotykaných problemów różnią się w zależności od rodzaju i stopnia niepełnosprawności. I choć z każdym rokiem dostępność usług medycznych się zwiększa, nadal aktualnych jest kilka postulatów.

Przede wszystkim postuluje się wypracowanie minimalnych standardów dostępności, które byłyby powszechne dla wszystkich placówek podstawowej opieki zdrowotnej, przy czym obowiązek zapewnienia dostępności powinien być obligatoryjnym

⁴¹ Art. 47c ust. 3 ustawy o świadczeniach.

⁴² Art. 47c ust. 4 ustawy o świadczeniach.

elementem kontraktów zawieranych z placówkami przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich *Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami* wskazuje się, że za przykład mógłby w tym przypadku posłużyć Standard dostępności POZ, który został opracowany w ramach projektu grantowego pn. Dostępność Plus dla zdrowia (nr POWR.05.02.00-00-0044/18) – Działanie 5.2 Działania projakościowe i rozwiązania organizacyjne w systemie ochrony zdrowia ułatwiające dostęp do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług zdrowotnych, Oś priorytetowa V Wsparcie dla obszaru zdrowia, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020⁴³.

Standard dostępności powinien objąć jak najszersze spektrum osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z regulacjami ustawy o dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W zakresie komunikacyjnym niewątpliwie konieczne jest przy tym znowelizowanie ustawy o języku migowym, tak aby dotyczyła również podmiotów oferujących usługi opieki zdrowotnej, zupełnie niezależnie od konieczności spełnienia standardów z ustawy o dostępności.

Niezbędna jest również nowelizacja ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴⁴ (dalej: ustawa o równym traktowaniu) w obszarze opieki zdrowotnej, ponieważ mimo że przepisy ustawy stosuje się w zakresie dostępu i warunków korzystania z opieki zdrowotnej (art. 4 pkt 4 lit. c), to jednak dotyczy to nierównego traktowania osób fizycznych wyłącznie ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość. Zakres ustawy w tym zakresie nie obejmuje niepełnosprawności. Z tych przyczyn osoba, która doświadczyłaby dyskryminacji w dostępie do opieki zdrowotnej ze względu na swoją niepełnosprawność, nie mogłaby skorzystać np. z prawa do żądania odszkodowania od sprawcy naruszenia na podstawie art. 13 ustawy o równym traktowaniu. W obecnym stanie prawnym pozostają w takich przypadkach jedynie środki z Kodeksu cywilnego, jednak bez udogodnień w zakresie postępowania dowodowego⁴⁵.

Poza zmianami w zakresie ustawodawstwa postuluje się również dostęp do szkoleń dla lekarzy i personelu placówek opieki zdrowotnej, dotyczących leczenia i obsługi osób z niepełnosprawnościami. Wskazane byłoby, aby oprócz kwestii medycznych program szkoleń obejmował także regulacje prawne, związane przede wszystkim z obsługą osób chorujących psychicznie, z niepełnosprawnością intelektualną, a także ubezwłasnowolnionych (w zakresie świadomej zgody pacjenta na świadczenia zdrowotne). Nie

⁴³ A. Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 54 (przypis dolny).

⁴⁴ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

⁴⁵ Ustawa o równym traktowaniu przewiduje tzw. odwrócony ciężar dowodu, wymagając od ofiary dyskryminacji jedynie uprawdopodobnienia naruszenia, natomiast przerzuca obowiązki dowodowe na domniemanego sprawcę nierównego traktowania.

bez znaczenia, jak wyżej wspomniano, są także umiejętności miękkie, związane ze znajomością specyfiki danej niepełnosprawności i wiążących się z nią ograniczeń czy problemów ruchowych, komunikacyjnych, percepcyjnych czy zaburzeń w zakresie interakcji społecznych lub behawioralnych. Taka wiedza i świadomość personelu medycznego w kontekście dostępności do usług opieki zdrowotnej, a przede wszystkim godności pacjenta, wydaje się zatem kluczowa.

Dostęp do usług transportu publicznego w okresie epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2

1. Pojęcie i znaczenie transportu

Pojęcie transportu nie zostało jednolicie ujęte w doktrynie. Zazwyczaj jest on traktowany jako proces służący przemieszczaniu osób, przedmiotów lub energii¹. W analizach często definiuje się też transport jako dział gospodarki narodowej, służący przemieszczaniu osób i ładunków, lub jako pojęcie powiązane z komunikacją, odnoszące się do transportu i łączności, a więc także przesyłania informacji za pośrednictwem poczty, sieci telekomunikacyjnej, radia i telewizji².

Transport odgrywa fundamentalną rolę w rozwoju gospodarki każdego kraju, również Polski. Problematyka ta była już przedmiotem analiz prowadzonych z różnej perspektywy³. Wraz ze zmianami zachodzącymi w gospodarce ewolucji podlegają też warunki transportu. Trudne lub wręcz niemożliwe jest wyobrażenie sobie funkcjonowania dzisiejszego państwa i społeczeństwa bez rozbudowanej sieci połączeń transportowych umożliwiających swobodne zawieranie kontraktów⁴. Bez wątplenia zmiany, które dokonały się w tym zakresie, miały charakter dynamiczny, szczególnie w okresie ostatnich trzydziestu lat, ze względu na ich kompleksowy charakter, obejmujący wszystkie płaszczyzny działalności transportowej, czyli przykładowo sferę regulacyjną, co było silnie powiązane z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Szczególne znaczenie dla zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności ma transport publiczny, związany z powszechnym dostępem do usług przewozowych, ułatwiających zaspokajanie podstawowych potrzeb egzystencjalnych, czego wyraz stanowią regulacje ustaw samorządowych. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na art. 7 ust. 1

¹ I. Tarski, *Ekonomika i organizacja transportu międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 11.

² Zob. T. Lijewski, *Geografia transportu Polski*, Warszawa 1977, s. 8.

³ Zob. np. *Funkcjonowanie i ewolucja systemu transportowego*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2016, nr 2 (34).

⁴ I. Wiśniewska, D. Puchacz, J. Krom, *Polski rynek transportu*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2017, t. 10, nr 1 (34), s. 1072, http://www.przegląd.wsb.net.pl/uploads/1/0/3/7/10371016/5._logistyka_i_transport.pdf [dostęp: 6.10.2021].

pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, zawierający zadanie własne gminy w postaci realizowania lokalnego transportu zbiorowego, art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶, ustalający zaspokajanie potrzeb w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych o charakterze ponadgminnym jako zadanie powiatu oraz art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie województwa⁷, który określa działania władz regionalnych w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych jako zadanie województwa. Transport publiczny stanowi ponadto jeden z fundamentalnych elementów nowoczesnych miast, podnoszący ich atrakcyjność; odgrywa także kluczową rolę w koncepcji zrównoważonego rozwoju i ściśle powiązanej z nią idei zrównoważonego transportu, ukierunkowanego na zapewnienie dobrostanu przyszłym pokoleniom. Stanowi system, w którym zaspokajaniu podstawowych potrzeb dostępu do systemu transportowego i zapewnianiu w ten sposób bezpieczeństwa jednostce powinno towarzyszyć dbanie o zdrowie społeczeństwa i środowisko, polegające przede wszystkim na ograniczeniu emisji szkodliwych substancji⁸.

Jakość realizowanych usług transportu publicznego wpływa więc na jakość życia mieszkańców danego obszaru, a zakres potrzeb komunikacyjnych społeczności kształtuje popyt na transport publiczny, którego najważniejsze cechy obejmują: koncentrację na ograniczonym przestrzennie obszarze, powszechność, masowość i nierównomierność w przestrzeni oraz w czasie⁹.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, w jaki sposób realizowane były zadania w zakresie transportu publicznego podczas trwania epidemii SARS-CoV-2. Szczególnie ważne wydaje się znalezienie odpowiedzi na dwa pytania: czy we wspomnianym okresie nastąpiły widoczne zmiany w realizowaniu usług w zakresie transportu publicznego, a także czy dostęp do tych usług napotkał na jakieś ograniczenia.

2. Charakterystyka epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2

Zakażenie wirusem SARS-CoV-2, popularnie nazywanym koronawirusem, może spowodować ostrą chorobę zakaźną COVID-19, której następstwem bywa ciężki zespół

⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.

⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.

⁸ B. Bartniczak, *Zrównoważony transport na poziomie regionalnym jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, „Studia Ekonomiczne” 2013/143, s. 11–12; European Conference of Ministers of Transport, *Assessment & decision making for sustainable transport*, OECD 2004, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/04assessment.pdf> [dostęp: 15.05.2021].

⁹ Zob. P. Churski, *Pojęcie, funkcje i rozwój transportu publicznego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 13, s. 17–18.

niewydolności oddechowej¹⁰. Nowa choroba po raz pierwszy pojawiła się w grudniu 2019 r. w Chinach, w mieście Wuhan w prowincji Hubei, gdzie wykryto skupisko chorych z ciężkim zapaleniem płuc. Identyfikację wirusa umożliwił system ostrzegania w zakresie występowania nietypowych zapaleń płuc wdrożony w Chinach po poprzednich epidemiach SARS, MERS i grypy. Światowa Organizacja Zdrowia została powiadomiona o pojawieniu się wirusa 31 grudnia 2019 r. po wykryciu 44 przypadków¹¹. Z uwagi na szybkość przemieszczania się nowego wirusa już w pierwszych tygodniach 2020 r. dotarł on do niektórych krajów europejskich, aby następnie w krótkim czasie objąć swoim zasięgiem cały świat. Epicentrum pandemii stała się Europa. W Polsce pierwszą zakażoną osobę zidentyfikowano 4 marca 2020 r.¹² Od tego czasu epidemia dynamicznie się rozwija – do 16 lutego 2023 r. w Polsce wykryto wirusa u ok. 6 396 106 osób. W tym czasie odnotowano na obszarze państwa ok. 118 809 zgonów wywołanych pośrednio lub bezpośrednio wirusem SARS-CoV-2¹³.

Epidemia COVID-19 przyniosła wiele negatywnych skutków w życiu społecznym. Można wyodrębnić co najmniej kilka rodzajów konsekwencji związanych zarówno z funkcjonowaniem osoby, która przeżyła zakażenie, jak i całego społeczeństwa. Przede wszystkim trzeba wskazać na skutki społeczne, których bilans można z całą pewnością uznać za negatywny. Chodzi nie tylko o liczbę zgonów, ale także o poważne następstwa zdrowotne, w tym kardiologiczne, będące efektem zakażenia wirusem COVID-19. Dotkliwe były ograniczenia związane z wprowadzaniem lockdownów, które okresowo objęły cały kraj i miały swoje konsekwencje psychologiczne, szczególnie dla zdrowia psychicznego dzieci. Wiele osób z powodu trwającego kryzysu poniosło straty finansowe, spowodowane przede wszystkim utratą bądź zmniejszeniem dochodów. Dystans społeczny, a także lęk z powodu braku pewności co do skali rozwijającej się epidemii negatywnie wpłynęły na społeczeństwo. Odczuwalny był kryzys w światowej i krajowej gospodarce, co pokazały mierniki ekonomiczne¹⁴.

¹⁰ E. Nowakowska, S. Sulimiera-Michalak, *COVID-19 – choroba wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 globalnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego*, „Postępy Mikrobiologii – Advancements of Microbiology” 2020, z. 59, s. 227.

¹¹ J. Duszyński *et al.*, *Zrozumieć COVID-19*, opracowanie Zespołu ds. COVID-19 przy Prezisie Polskiej Akademii Nauk, wrzesień 2020, s. 12, https://informacje.pan.pl/images/2020/opracowanie-covid19-14-09-2020/ZrozumiecCovid19_opracowanie_PAN.pdf [dostęp: 6.10.2021].

¹² A. Stawicka, R. Stawicki, *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, [w:] Kancelaria Senatu. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2020, s. 3.

¹³ Zob. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> [dostęp: 16.02.2023].

¹⁴ Szerzej: P. Długosz, *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2021, s. 83–132. Zob. też: „Przegląd Ekonomiczny” 2020, nr 20 – wydanie specjalne *Pandemia – skutki ekonomiczne i społeczne*.

3. Charakterystyka niektórych regulacji i ograniczeń w dostępie do transportu publicznego w okresie epidemii COVID-19

Stan zagrożenia epidemiologicznego został wprowadzony w Polsce 13 marca 2020 r.¹⁵, w dniu 20 marca 2020 r. podjęto zaś decyzję o ogłoszeniu stanu epidemii¹⁶. Ważne dla omawianego zagadnienia są przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tzw. specustawy)¹⁷, które zostały opracowane jeszcze przed wprowadzeniem obu stanów w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się wirusa. Już na początku epidemii narzucono szereg ograniczeń, obejmujących swym zakresem także sferę publicznego transportu zbiorowego. Jednym z nich było wprowadzenie zasady, że liczba przewożonych pasażerów nie może wynosić więcej niż połowa miejsc siedzących¹⁸, a także obowiązku wykonywania badań lekarskich czy psychologicznych kierowców wykonujących przewóz drogowy¹⁹. W środkach transportu publicznego liczba miejsc, które mogły być w danym momencie zajęte przez pasażerów, uległa kilkakrotnej zmianie w okresie trwania epidemii. Oznaczało to, że w tym samym czasie z usługi wybranego transportu publicznego mogło korzystać mniej osób, co w konsekwencji mogło wpłynąć na ograniczenie zaspokajania potrzeb transportowych obywateli²⁰. Oczywiście w transporcie zbiorowym obowiązywały także powszechne ograniczenia, przede wszystkim obowiązek zasłaniania ust i nosa oraz utrzymania odpowiedniej odległości²¹. Warto zasygnalizować, że podmioty na co dzień obsługujące pasażerów w celu zapewnienia bezpieczeństwa w związku ze stanem epidemii dokonywały na bieżąco wielu zmian w swoim funkcjonowaniu. Przykładem mogą być inicjatywy Związku Transportu

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.).

¹⁷ T.j. Dz. U. poz. 1842 ze zm.

¹⁸ Zob. § 3a ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.

¹⁹ Zob. art. 12a ust. 1 pkt 2 specustawy w zw. z art. 39j ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.) oraz art. 15n pkt 2 specustawy w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

²⁰ Zob. np. § 9 ust. 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861).

²¹ Zob. np. art. 46b pkt 13 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 wprowadzający zmianę w art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.), dodając pkt 13w brzmieniu: „13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu”; zob. też § 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 367).

Metropolitalnego, funkcjonującego na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, których celem było m.in. wprowadzenie modyfikacji w zakresie kupna i zwrotu biletów w czasie epidemii poprzez zwiększenie funkcjonalności aplikacji mobilnych²².

Mając na uwadze regulacje prawne, warto wspomnieć o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu na wykonywanie przewozów regularnych oraz regularnych specjalnych, jeśli tylko nastąpiło to w sytuacji braku rentowności wykonywanych przewozów, będącego skutkiem niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności związanych z przeciwdziałaniem koronawirusowi²³. Część rozwiązań zaadresowano do przewoźników, których bezpośrednio dotknęły konsekwencje zmniejszenia liczby pasażerów. W tym celu na podstawie art. 15r specustawy podwyższono stawkę za wozokilometr. Wprowadzono też zmiany dotyczące możliwości nakładania kar umownych na przewoźników. Finansowe wsparcie przekazywano operatorom przewozów o charakterze użyteczność publicznej w transporcie kolejowym, o czym stanowi art. 15zzzzl specustawy²⁴.

Warto pamiętać, że kłopoty w transporcie publicznym nie zaczęły się wraz z początkiem epidemii – wskazywała na nie wcześniej np. Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym województwa dolnośląskiego²⁵. Wprowadzenie stanu epidemii zwiększyło tylko istniejące wcześniej problemy. Jako przykład można tutaj wskazać spółkę PKS w Kłodzku, która straciła możliwość wykonywania przewozów. Było to spowodowane przede wszystkim trudnościami z zapewnieniem odpowiedniej liczby pracowników oraz utratą części przychodów umożliwiających regulowanie stałych zobowiązań finansowych. W konsekwencji doprowadziło to do niewypłacalności przedsiębiorstwa i zakończenia jego działalności²⁶. Najpoważniejsze skutki z tym związane dotknęły

²² Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, *Obsługa pasażerów w dobie koronawirusa*, <https://www.metropoliaztm.pl/pl/s/obsługa-pasazerow-w-dobie-koronawirusa> [dostęp: 6.10.2021].

²³ Art. 15n pkt 2 specustawy w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

²⁴ Jak wynika z przywołanego przepisu: „W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 minister właściwy do spraw transportu przekazuje operatorom publicznego transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, o których mowa w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 i 2400), z wyłączeniem komunikacji miejskiej, środki finansowe za miesiące obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz kolejne 3 miesiące po upływie miesiąca, w którym odwołano stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii, na poziomie kwoty dotacji przedmiotowej z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego rozliczonej przez ministra właściwego do spraw transportu za te same miesięczne okresy w roku 2019, pomniejszonej o przekazane operatorom środki dotacji przedmiotowej, przekazanej na finansowanie utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów za te miesiące”.

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu, *Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego*, LWR.430.003.2019,nr ewid. 196/2019/P/19/108/LWR, s. 11 i n., <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/108/LWR/> [dostęp: 06.10.2021].

²⁶ J. Żabska, *Prezes PKS: Dostaliśmy koronawirusem mocno. Spółka przygotowuje do sądu wnioszek o restrukturyzację*, 24klodzko.pl, <http://24klodzko.pl/prezes-pks-dostalismy-koronawirusem-mocno-spolka-przygotowuje-do-sadu-wnioszek-o-restrukturyzacje/> [dostęp: 6.10.2021].

w oczywisty sposób mieszkańców tego obszaru na co dzień korzystających z usług lokalnego przewoźnika, ograniczając lub nawet uniemożliwiając im realizowanie podstawowych potrzeb transportowych.

4. Skutki epidemii COVID-19 dla transportu publicznego – zmiana preferencji jego użytkowników

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, ograniczenia w zakresie dostępu do usług zbiorowego transportu publicznego były związane przede wszystkim z wprowadzonymi obostrzeniami oraz trudnościami lokalnych spółek w zakresie realizowania zadań publicznych. Dla pełnego obrazu warto wskazać na zmianę preferencji mieszkańców i dotychczasowych użytkowników transportu publicznego. Interesujące badania w tym przedmiocie przeprowadzili M. Mikulski i Ł. Łykowski, którzy zaprezentowali raport obrazujący korzystanie z transportu publicznego. Autorzy skoncentrowali się przede wszystkim na preferencjach użytkowników poszczególnych środków transportu przed epidemią COVID-19 i w trakcie jej trwania²⁷.

Przeprowadzone analizy pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że w czasie epidemii wyraźnie wzrosła liczba osób często (codziennie i kilka razy w tygodniu – odpowiednio o 75 i 33%) podróżujących samochodem osobowym jako kierowca, co wynikało z obaw przed korzystaniem z transportu publicznego. Zauważalnie uległa zwiększeniu także liczba osób deklarujących podróżowanie kilka razy w tygodniu jako pasażerowie samochodów osobowych (o 45%). Preferencje osób poruszających się przed epidemią rowerem nie uległy znacząco zmianie, wzrosła za to liczba pieszych i osób, które deklarowały, że nie korzystają w ogóle z transportu publicznego. Przyczyną zmiany było często przejście na pracę zdalną. Co warte odnotowania, najbardziej widoczny spadek (o 62%) w liczbie zadeklarowanych podróży został wykazany w przypadku osób podróżujących transportem publicznym. Wynikało to przede wszystkim ze zmniejszonego zapotrzebowania na przemieszczanie się w połączeniu ze zmianą preferencji i częstszym korzystaniem z samochodów osobowych. Taki wniosek wydaje się najbardziej zasadny, gdyż jak wskazują odpowiedzi ankietowanych, 41,3% z nich uznało, że epidemia nie zmieniła ich podejścia do transportu publicznego. Z kolei rezygnacja 34,7% osób z transportu publicznego wynikała ze zmiany formy pracy na zdalną lub możliwości wyraźnego ograniczenia korzystania ze środków transportu zbiorowego. 21,7% spośród badanych osób zrezygnowało z tego środka transportu z powodu obawy przed zarażeniem koronawirusem.

²⁷ M. Mikulski, Ł. Łykowski, *Transport publiczny w czasie pandemii COVID-19. Raport z badania*, Warszawa 2021.

W konsekwencji aż 56,4% osób z różnych powodów zrezygnowało z podróżowania transportem publicznym lub mocno je ograniczyło²⁸.

Inne badania przeprowadzono w odniesieniu jedynie do transportu kolejowego. Jak wykazują statystyki, łączna liczba pasażerów kolei w 2020 r. wyniosła 209,2 mln. Przewieziono mniej pasażerów niż rok wcześniej (o 37,7% w porównaniu do 2019 r.). Poziom pracy przewozowej wyniósł 12,7 mld pasażerokilometrów, zaś pracy eksploatacyjnej – ponad 160 mln pociągokilometrów, co w konsekwencji skutkowało spadkiem tych parametrów odpowiednio o 42,7 oraz 6,3%. Spadła także o 8 km średnia odległość pokonywana przez jednego pasażera. Praca eksploatacyjna uległa zmniejszeniu przede wszystkim na początku pandemii, czyli w okolicach kwietnia 2020 r. Podobna tendencja utrzymywała się w kolejnych miesiącach, natomiast od lipca do grudnia wskaźnik ten był zbliżony do wyników osiągniętych w 2019 r. Liczba osób korzystających w tym czasie z transportu publicznego była tylko o kilka procent niższa niż 2020 r. w tym samym okresie²⁹.

5. Podsumowanie

Transport publiczny odgrywa fundamentalną rolę nie tylko w dużych miastach, ale także w miastach gminnych i powiatowych. Służy on przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb publicznych w omawianym zakresie. Należy ocenić, że zmiany zachodzące w zbiorowym transporcie publicznym w ostatnich latach miały charakter dynamiczny, co było związane z dążeniem władz publicznych do wdrażania idei tzw. zrównoważonego transportu. W konsekwencji trwającej epidemii uwypuklone zostały niedoskonałości związane z zarządzaniem transportem lokalnym, co stanowiło niejednokrotnie konsekwencje wprowadzanych obostrzeń, m.in. w zakresie liczby pasażerów, czy też przestojów w świadczeniu pracy przez pracowników lokalnych przedsiębiorstw. Pojawiły się także nowe obowiązki związane z zachowaniem norm sanitarnych, dezynfekcją taboru czy odpowiednim wprowadzaniem rozwiązań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom transportu oraz jego pracownikom.

Zagrożenie wirusem SARS-Cov-2 wpłynęło również na zmianę preferencji wśród użytkowników transportu. W wielu sytuacjach zrezygnowali oni z usług transportu publicznego ze względu na lęk przed zakażeniem czy brak potrzeby przemieszczania się spowodowany pracą i nauką zdalną. W konsekwencji dotkliwe mogły się okazać nie tylko straty finansowe, ale też zmiana nawyków w postaci rezygnacji przez wielu

²⁸ *Ibidem*, s. 35–38.

²⁹ Urząd Transportu Kolejowego, *Wpływ pandemii COVID-19 na rynek kolejowy w 2020 r.*, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/16878,Wplyw-pandemii-COVID-19-na-rynek-kolejowy-w-2020-r.html> [dostęp: 6.10.2021].

użytkowników z transportu publicznego na rzecz transportu prywatnego, którym najczęściej jest samochód. Taka nasilająca się tendencja mogłaby zniwelować lub utrudnić działania władz publicznych służące wprowadzeniu zrównoważonego transportu, które polegają przede wszystkim na udoskonalaniu transportu publicznego, zgodnie z założeniem, że każdy transport publiczny z samej swej natury jest bardziej ekologiczny niż transport indywidualny³⁰.

W konsekwencji trwająca epidemia uwypukliła także potrzebę prowadzenia efektywnego dialogu społecznego, dotyczącego m.in. wszelkiego rodzaju konsultacji społeczeństwa z organami władzy publicznej³¹. Wysłuchanie użytkowników usług publicznych pozwoli na zrozumienie ich potrzeb i skuteczniejsze realizowanie zadań publicznych.

³⁰ B. Zydel, *Zeroemisyjny transport publiczny a decentralizacja na przykładzie transportu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2, s. 111.

³¹ Szerzej: S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa 2018, s. 32 i n.

Normy etyki zawodowej jako czynnik powinnościowy w „służbach” administracji publicznej w obszarach zadaniowych związanych z egalitaryzmem społecznym na przykładzie Centrów Integracji Społecznej – między równością a pomocniczością

1. Wprowadzenie

Zagadnienia norm etycznych, w tym także kodeksów etycznych, były i są przedmiotem wielu badań, także w kontekście pragmatyk urzędniczych. Szczególne przepisy prawa pracy służb mundurowych, ale i niemundurowych, odnoszą się do zasad etycznych, włączając je do porządku prawnego.

Analiza ta będzie miała na celu próbę odpowiedzi na pytanie, czy normy etyczne¹ mogą stanowić czynnik powinnościowy determinujący działanie szeroko pojmowanych służb społecznych², a w szczególności, czy istnieją obszary zadaniowe, dla których postawa etyczna kadry nabiera wyjątkowego znaczenia dla beneficjentów świadczeń.

Zatem materiał doktrynalny opracowania obejmować będzie prace wrocławskiej szkoły administratywistycznej, w tym przede wszystkim F. Longchamps de Bériera, A. Błasia³, J. Korczaka⁴, pomocniczo także autorów włoskich, zaś materiał normatywny

¹ Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 76–77.

² Por. J. Korczak, *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 53–76; *idem*, *Profesjonalizm kadr administracji publicznej z perspektywy nowych regulacji samorządowego prawa urzędniczego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górczyńskiej*, Warszawa 2014, s. 175–187.

³ A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne: podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Wrocław 1998, s. 50; A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998, s. 58-60; *idem*, *Zasada zaufania obywatela do państwa*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 203–212.

⁴ J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 106–108.

to wspomniane regulacje gminne, w tym także jednostek organizacyjnych, np. Centrów Integracji Społecznej.

2. Etyka, prakseologia i państwo prawa

Można chyba pokusić się o stwierdzenie, iż przez ostatnie kilkadziesiąt lat, z różnym natężeniem, w kontekście funkcjonowania administracji publicznej pojawiały się, pozornie znajdujące się na dwóch biegunach, postulaty bądź to dotyczące wzmocnienia sprawności, czyli aspektu prakseologicznego, bądź uwydatniające aspekt etyczny. Nasuwa się pytanie nie tylko o to, czy można połączyć te dwa aspekty i wartości z nimi związane, ale także czy można poprzez ich realizację zapewnić antropocentryczną wizję praworządnej administracji, czyli administracji publicznej, dla której wartością podstawową będzie człowiek, zaś gwarancją jej prymatu będzie prawo. Zdaje się, iż pozytywną odpowiedź na tak postawione pytanie dają badania T. Kotarbińskiego i J. Korczaka⁵. W swoich *Medytacjach o życiu godziwym*, podejmując problem „co robić, a czego nie robić”, T. Kotarbiński stwierdza, iż spośród „wielości zagadnień pochodnych [...] wyróżnić można trzy wyraźnie odrębne działy: zagadnienia dotyczące szczęścia, dotyczące sumienia i dotyczące sprawności. Etyka w najszerszym [...] znaczeniu obejmuje wszystkie te działy”⁶. Jednakże także sama koncepcja prakseologii tego autora, a także jego dzieło *Traktat o dobrej robocie*⁷, tak jak w koncepcji F. Longchamps de Bériera, za fundament przyjmują działającego człowieka, i nie tylko jako element, ale jako – jak to ujmuje J. Korczak, odwołując się do Arystotelesa – „całość psycho-fizyczną”⁸, zatem człowieka wraz z jego „właściwościami osobistymi fizjologicznymi”, ale także „właściwościami psychicznymi i duchowymi”⁹. O ich znaczeniu mowa będzie w dalszej części artykułu. Ze względu na odrębność nauk ergologicznych i prawniczych koncepcje T. Kotarbińskiego¹⁰ na grunt nauk administracyjnych „przeniósł” J. Korczak. Autor, dogłębnie omawiając ujęcie sprawności filozofa w kontekście zastosowania do administracji,

⁵ J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł 2011, s. 456–488; J. Korczak, *Regulacje projakościowe prawa samorządu terytorialnego*, [w:] E. Jasiuk (red.), *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, Radom 2012, s. 275–276.

⁶ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1986, s. 13.

⁷ *Idem*, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965.

⁸ J. Korczak, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245.

⁹ F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 97–98.

¹⁰ J. Korczak, *Sprawność działania jako podstawowe kryterium oceny działania*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 152–168.

odpowiadając na drugą część postawionego pytania o element praworządności, stwierdza: „Jeżeli mówimy o skuteczności administracji, to mamy na myśli rozwiązanie problemu społecznego będącego zadaniem publicznym administracji, ale w zgodności z prawem, a nie w ogóle”¹¹. Więc jeśli mówimy o skuteczności zadania, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, to mówimy o działaniach podejmowanych na podstawie prawa, co nie oznacza wyłączenia innych determinant, jak choćby norm etycznych.

Tym samym także, jak ujmuje to A. Błaś, w państwie prawa administracja działa przede wszystkim zgodnie z normami prawa. Jednakże, jak wyraża to autor oraz T. Kuta i J. Jeżewski, „Potrzeba kształtowania i oceniania działań administracyjnych na podstawie założeń prakseologicznych staje się stopniowo nie mniej ważna niż [...] ocenianie tych działań wedle założeń prawnych”¹². Zatem, zachowując prymat prawa, można mówić o podwójnej determinacji działań administracji przede wszystkim złożonych – prawnej i prakseologicznej¹³.

Podsumowując tę krótką dygresję, należy podkreślić, iż – szczególnie w ujęciu przedstawionym powyżej – etyka, prakseologia (T. Kotarbińskiego) i nauka o państwie prawa niosą ze sobą nie tylko wartości możliwe do pogodzenia, lecz także wartości komplementarne, ustanawiają wartość fundamentalną, którą jest człowiek – jego godność i prawa¹⁴. Co doskonale ujmują słowa T. Kuty: „idzie bowiem o to, aby nie nastąpiło przemieszanie wartości: nie technika i jej pochodne, lecz człowiek ma być najwyższą wartością w posłannictwie dzisiejszej administracji”¹⁵.

¹¹ J. Korczak, *O pojęciu sprawności...*, s. 481.

¹² A. Błaś, J. Jeżewski, T. Kuta, *Organizowanie usług komunalnych na tle doświadczeń praktyki na Dolnym Śląsku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 335, „Przegląd Prawa i Administracji” 1976, t. VIII, s. 83–89.

¹³ A. Błaś, *Z problematyki badań nad działaniami administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 24; *idem*, *Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 261, „Przegląd Prawa i Administracji” 1975, t. VI, s. 108–109.

¹⁴ F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Warszawa 1968, s. 13; J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne jako przedmiot badań*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1183, „Prawo” 1992, t. CLXXXIX, s. 194; J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 10–11, 67–68; A. Błaś, *Jednostka wobec administracji publicznej w przeobrażającym się państwie prawa*, [w:] J. Filipek (red. nauk.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 25–33; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007; A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 37–44; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012, s. 183–184.

¹⁵ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, 107–108.

To posłannictwo jest ukierunkowane na człowieka. Świadczy o tym nie tylko art. 1 czy 2 Konstytucji, ale już sama preambuła, w której to mowa jest o **pomocniczości**¹⁶, ale oczywiście także orzecznictwo. Zasadę tę dopełnia art. 32 Konstytucji, stanowiący o **równości**. Jak podkreśla TK w wyroku, przepis ten ująć należy „jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego”, „określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów”¹⁷, zakłada ona równocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego różnicowania podmiotów prawa. Ujęcie takie jest obecne także choćby w pracach K. Działocha¹⁸. Stąd też niezwykle silne powiązanie między normami etycznymi a pomocniczością czy właśnie równością tak pojmowaną.

Prawniczo-humanistyczne¹⁹ (prawniczo-antropocentryczne) zatem podejście, stawiające w centrum swoich rozważań pewność prawną sytuacji obywatela²⁰, jest ujęciem, które przyjmuje także autorka²¹.

3. Normy etyczne jako czynnik powinnościowy

Wskazane w temacie czynniki powinnościowe wraz z czynnikami dowolnościowymi oraz koniecznościowymi są w koncepcji zjawiska administracyjnego²² określane

¹⁶ Por. J. Nowak, *Ustrój gminy w Republice Włoskiej w świetle zasady subsydiarności po zmianie tytułu V Konstytucji w 2001 roku*, rozprawa doktorska napisana pod opieką prof. J. Jeżewskiego, niepublikowana, Wrocław 2014.

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01; wyrok TK z dnia 21 września 1999 r., K 6/98.

¹⁸ K. Działocha, *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1290, „Prawo” 1992, t. CC, s. 95.

¹⁹ T. Kuta, jak sam pisze, stara się wykazać „niektóre tendencje rozwoju prawa administracyjnego, które wyrażają humanizm posłannictwa dzisiejszej administracji w realizacji podstawowych celów społecznych [...] państwa”. T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 114.

²⁰ „Niepewność obywatela w realizowaniu swoich praw i w korzystaniu ze swych wolności to nie jest standard żadnego państwa rządzonego prawem. [...] rolę władzy publicznej jest pogłębianie poczucia pewności realizowania przez obywateli swoich praw i korzystania z wolności. Wtedy rośnie zaufanie obywateli do państwa i do administracji”. A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 64.

²¹ F. Longchamps de Bériar, *O prawniku w Rzeczypospolitej nauk*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria A, nr 15, Wrocław 1958, s. 9–13.

²² Zgodnie z koncepcją F. Longchamps de Bériera „Zjawisko administracji publicznej jest to działanie kulturowe (czyli działanie człowieka, które wprowadza zmianę w rzeczywistości i dla którego da się oznaczyć jakiś stosunek do jakiejś wartości) na stanowisku publicznym (czyli w takim położeniu społecznym, w którym według przekonania społecznego działający ma bądź przewagę wobec innych bądź wyłączność używania szczególnych środków i korzystania ze szczególnej ochrony) objęte podziałem pracy (czyli takie, w którym działający i stan zastany zgadzają się z oznaczeniami wyrażonymi w podziale pracy tj. układzie zdań wyrażających, że ze względu na określony cel poszczególni działający spełniają poszczególne działania wskazane za pomocą znamion stanu zastanego i działanego”. Zaś analiza tego zjawiska obejmuje m.in. wskazanie jego determinantów czynników wyznaczenia: powinnościowych, koniecznościowych i dowolnościowych. F. Longchamps de Bériar, *Założenia...*, s. 73–90.

przez F. Longchamps de Bériera jako czynniki wyznaczenia. Analizując sytuację pracowników samorządowych²³, sytuację prawną osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej²⁴ czy też ogólnie pracowników administracji²⁵ można odnieść do koncepcji autora. W przypadku czynników wyznaczenia²⁶, które, jak pisze F. Longchamps de Bérier, „[...] według potocznego rozumienia wpływają na kształtowanie się konkretnego zjawiska [...]. Powinnościowe nazywamy te czynniki wyznaczenia, które są zdaniami wyrażającymi powinność (normami) o kształtowaniu zjawiska [...]”²⁷. Należy podkreślić, iż jak sam F. Longchamps de Bérier pisze, nie idzie tu tylko o „utożsamianie każdej determinacji powinnościowej z determinacją prawną: norma prawna jest tylko szczególnym wypadkiem zdania powinnościowego”²⁸. I tu autor wskazuje także na tzw. przepisy służbowe, „Obok nich powinności honoru, tradycji, tzw. ducha korpusu (urzędniczego, oficerskiego!), obowiązki moralne [...] mogą w oczach działającego występować jako obiektywy społeczne narzucające mu z siłą nie mniejszą niż norma prawna”²⁹. Zatem w tym rozumieniu normy etyki zawodowej zarówno w postaci kodeksów³⁰ etycznych³¹, choć nie tylko (także jak podnosi J. Korczak, np. ślubowania³², o których mowa niżej³³) będą w badaniach choćby z punktu widzenia nauki administracji zaliczane do czynników wyznaczenia zjawiska administracji.

²³ J. Korczak, *Sytuacja prawna pracowników samorządowych II i III RP*, [w:] J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2010, s. 379–404.

²⁴ J. Korczak, *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektywy zmian w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 284–305.

²⁵ J. Korczak, *Pracownicy administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 261–283.

²⁶ Por. J. Supernat, *Z rodowodu pewnej koncepcji*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 922*, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 193–200; A. Pakuła, *Wybrane aspekty socjologiczne administracji publicznej. Kilka refleksji na tle koncepcji zjawiska administracji publicznej Franciszka Longchamps de Bériera*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 183.

²⁷ F. Longchamps de Bérier, *Założenia...*, s. 104.

²⁸ *Ibidem*, s. 108.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Por. J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXIV, s. 329–302.

³¹ Por. zdanie odrębne sędziego TK prof. Kazimierza Działochy do postanowienia TK z dnia 7 października 1992 r., U 1 /92.

³² J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie...*, s. 330.

³³ J. Korczak, *Doskonalenie kadr w świetle ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1984, nr 19, s. 47; E. Komorowska, *Kodeks etyczny funkcjonariuszy publicznych w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 20–26; B. Sygit, *W sprawie kodeksu etycznego pracowników administracji publicznej*, „Casus” 2001, nr 20.

4. Normy etyczne w pracy Centrów Integracji Społecznej a równość społeczna

Zagadnienie **normy etyki³⁴ zawodowej³⁵** podnosi A. Błaś, gdy pisze: „włącza je do [...] porządku prawnego ustawodawca, posługując się najczęściej formułami zawierającymi obowiązek godnego zachowania się urzędnika”³⁶. A. Błaś tytułem przykładu przywołuje ustawę o pracownikach samorządowych³⁷ art. 24 ust. 2 pkt 6 obligujący pracownika samorządowego do zachowania się z godnością w miejscu pracy. Są to także normy, jak podkreśla autor, „zawarte [...] w ustawowo określonych formułach sumienności i uczciwości w wykonywaniu obowiązków [...]”³⁸. Tu wskazać można pkt 2 omawianego artykułu obligujący do wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie.

Jak podaje J. Boć, źródłem norm etycznych pracownika administracji publicznej jest prawo moralne³⁹. Same zaś normy są, jak stwierdza autor, „normami zawierającymi nakazy lub zakazy określonego zachowania się pracownika [...], formułowanymi z punktu widzenia prawa moralnego”⁴⁰. W zależności od tego, czy są one, jak podaje autor, ujęte w normach prawa stanowionego czy nie, pociągają za sobą odpowiedzialność prawną lub moralną⁴¹. Do najczęstszych sposobów wzmocnienia i utrwalania etycznych

³⁴ J. Starościak, *O etyce administrowania*, [w:] *idem, Administracja zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 159.

³⁵ Sama etyka zawodowa była i jest przedmiotem licznych opracowań. Ponadto wskazuje się liczne role, jakie pełni etyka zawodowa w administracji. Jak wskazuje S. Kowalewski, jest to m.in. rola w zakresie asymilacji nowoczesnej technologii. Autor w tym miejscu (jak m.in. T. Kotarbiński, *Technika i humanizm* czy J. Boć, *Elektroniczna administracja publiczna*) wysuwa hipotezę dotyczącą korelacji między postępowaniem technicznym a czynnikiem ludzkim – rola demaskatorska, rola przeniesienia akcentów, rola likwidowania zawodowych zbroczeń, rola subsydiarna w stosunku do prawa i kontroli, rola motywacyjna, rola w zakresie kształtowania opinii publicznej. Zob. S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, Warszawa 1984, s. 38–48; I. Lazari-Pawłowska, *Etyka zawodowa jako role społeczne*, [w:] P. J. Smoczyński (red. nauk.), *Etyka: pisma wybrane*, Wrocław 1992, s. 84. Autorka wyodrębnia trzy dziedziny tylko częściowo się pokrywające: etyka zawodowa, przekonania moralne i moralność ujęte jako postępowanie. Ponadto w literaturze wskazuje się także na etykę urzędniczą. Jak pisze R. Tokarczyk: „w literaturze naukowej oznacza [...] grupy zjawisk społecznych w określonych połączeniach: zespoły norm etycznych regulujących moralność urzędników, odrębna dyscyplina badawcza, przedmiot edukacji urzędników”. Zob. R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 314.

³⁶ A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne: podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Wrocław 1998, s. 50; A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego...*, s. 58–60.

³⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834).

³⁸ A. Błaś, T. Kuta, *op. cit.*, s. 51.

³⁹ Szerzej zob.: J. Kosik, *Problematyka moralna zastosowania wiedzy prawniczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1021, „Przegląd Prawa i Administracji” 1989, t. XXV, s. 5–12.

⁴⁰ J. Boć, *Kadry*, [w:] A. Chrisidu-Budnik *et al.*, *Nauka...*, s. 276.

⁴¹ *Ibidem*.

zachowań autorzy ci zaliczają analizowane także przez R. Raszewską-Skałęcką elementy „infrastruktury etycznej”⁴², jakimi są kodeksy etyczne⁴³.

Zasady te i wartości etyczne, a tym samym spisane normy etyczne w postaci kodeksów są szczególnie ważne przy niektórych zawodach czy też, jak ujmuje to J. Korczak, wręcz służbach publicznych. Jak pisze autor „Jednym z przejawów wpływu EKDA⁴⁴ na funkcjonowanie polskich samorządów stały się kodeksy etyki, przyjmowane na początku w poszczególnych gminach, a z czasem także i powiatach, przy czym były to zarówno kodeksy etyki pracowników samorządowych, jak i kodeksy etyki radnych”⁴⁵.

Słusznie także wskazuje A. Szadok-Bratuń, omawiając zagadnienie kodeksu etyki studenckiej, „[...] że są pewne kategorie zbliżone swym charakterem do misji, powołań [...], które wymagają oprócz wiedzy i umiejętności warsztatowych szczególnej dbałości o wizerunek, prestiż, autorytet, czemu służą już na etapie przygotowania do zawodu kodeksy przedprofesjonalne”⁴⁶. Tym samym zasadne jest także podtrzymywanie postawy⁴⁷, która, o czym będzie mowa jeszcze, kształtuje się już na etapie studiów⁴⁸, a następnie w życiu zawodowym, szczególnie gdy dotyczy to służb publicznych.

⁴² „Zespół czynników, zarówno o materialnym, jak i niematerialnym charakterze, motywujących do zachowań profesjonalnych i zgodnych z standardami postępowania, określających standardy tego zachowania oraz wprowadzających regulację ograniczające zachowanie nieoporzędane, nazwany jest «infrastrukturą etyczną»”. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 131.

⁴³ R. Raszewska-Skałęcka, *Etyka w public relations narzędziem kształtowania wizerunku jednostek administracji publicznej – etyczny wizerunek urzędu i urzędnika*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.) *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012, s. 235–249; R. Raszewska-Skałęcka, *Plaszczyzna etyczna konfliktów w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałęcka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 52–65.

⁴⁴ Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDA).

⁴⁵ J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie...*, s. 329.

⁴⁶ A. Szadok-Bratuń, *Quid leges sine moribus?*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Kodeks etyki studentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z komentarzem*, Wrocław 2010, s. 8; A. Szadok-Bratuń, *Posłowie – prawo do nauki w „trzech lekcjach bolońskich” – medytacje rocznicowe / Postface – The right to education in „three Bologna lessons” – anniversary meditations*, [w:] A. Szadok-Bratuń, M. Bratuń (red.), *Erasmus w 16 smakach, czyli studenckie wyprawy po edukacyjne przyprawy / Erasmus in 16 flavours expeditions In search of educational seasoning*, Wrocław 2009, s. 285–313.

⁴⁷ J. Korczak, *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 691, „Przegląd Prawa i Administracji” 1984, t. XIX, s. 107–119; J. Korczak, *O pojęciu kultury administrowania*, „Zeszyty Naukowe WWSzZiP” „Refleksje społeczno-gospodarcze” nr 6 (1/2005), s. 54–69.

⁴⁸ Por. J. Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014, s. 73 i n.; A. Szadok-Bratuń, *Od uniwersytetu klasycznego do uniwersytetu współczesnego*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 237–243. Autorka wskazuje m.in. na odmienności pomiędzy uniwersytetami średniowiecznymi i nowożytnymi, badając koncepcje niemieckie, angielskie, francuskie czy amerykańskie. Ponadto autorka przedstawia także współczesną koncepcję uniwersytetu.

Jednakże tu należy przywołać wątpliwości co do kodeksów etycznych, jakie podnosi T. Górzyńska⁴⁹. Jak stwierdza autorka, „podstawowym niebezpieczeństwem jest jednak tendencja do sformalizowania całego zagadnienia i przesuwania się ciężaru [...] z płaszczyzny aksjologicznej na [...] instrumentalną” zamiast dążenia do ogólnego stymulowania postaw honorowych, godnych, słusznych i lojalnych powstaje jeszcze jeden formalny obowiązek przestrzegania od góry ustalanego kodeksu [...]”⁵⁰. Jest to problem, na który wskazuje J. Korczak, budowania postaw, świadomości, urzędników, można powiedzieć opartych nie na przymusie, ale na wewnętrznym przekonaniu o słuszności danych wartości i zasad⁵¹. Pewne obawy wysuwa także J. Boć. Choć są one poczynione w kontekście Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, warto je także tu podnieść⁵². Idzie o to, iż zasady i wartości zawarte w tego typu aktach są już ujęte w aktach ustawowych, jak choćby Kodeks postępowania administracyjnego⁵³.

Szczególnie, że jak wskazują B. Adamiak i J. Borkowski, wśród zasad tych obok zasad pierwotnych jak: zasada praworządności (art. 6 i 7), prawdy obiektywnej (art. 7), uwzględnienia w postępowaniu i załatwieniu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7); czy zasad pochodnych: jak m.in. zasada zaufania uczestników postępowania do organów (art. 8), dwuinstancyjności postępowania (art. 15); trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1) czy sądowej kontroli (art. 16 § 2) znajdują się zasady techniczno-procesowe, a także (co również podkreśla J. Korczak⁵⁴) zasady kultury administrowania⁵⁵, które w dużej mierze odnoszą się do postawy urzędnika.

Nie jest celem artykułu przedstawienie instytucji kodeksu etycznego. Wspomnieć można jedynie, iż, jak wskazuje doktryna, początków tej instytucji szukać można w kodeksach rycerskich, zaś współcześnie można wskazać wspomnianą już np. regulację

⁴⁹ J. Korczak, T. Górzyńska, *Les postes de direction dans l'administration d'Etat*, Wrocław 1985, „Droit Polonais Contemporain” 1987, nr 1/4 (recenzja); J. Korczak, T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne*, Wrocław 1985, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1093, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, t. XXVI (recenzja); J. Korczak, *Profesjonalizm kadr administracji publicznej...*, s. 175–187.

⁵⁰ T. Górzyńska, *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 80–82.

⁵¹ J. Korczak, *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 426–437; J. Korczak, *O czynnikach kształtujących...*, s. 107–119.

⁵² J. Boć, *Problem prawa do dobrej administracji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka...*, s. 257–260.

⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256).

⁵⁴ J. Korczak, *O czynnikach...*, s. 111–118; J. Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Nieczypruk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.p.a.*, Lublin 2010, s. 371–390.

⁵⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 37–38; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 59–103.

ponadnarodową⁵⁶ w postaci Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r.⁵⁷ czy kodeksów dotyczących poszczególnych służb, jak np. Kodeks etyki⁵⁸ służby cywilnej⁵⁹, Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej, Zasady etyki zawodowej policjanta⁶⁰, Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej⁶¹, Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, Zasady Etyki Poselskiej⁶² czy Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej^{63,64}.

Jednakże, gdy idzie o kodeksy etyczne stanowiące czynnik powinnościowy, to w przypadku Polski wskazać należy, iż znaczenie mają także kodeksy przyjmowane w poszczególnych urzędach gminy. Poniżej zostaną przedstawione wyniki krótkiej analizy kodeksów etycznych⁶⁵.

Można powiedzieć, iż podstawowa wartość, jaka wyłania się z analizy wybranych kodeksów etycznych urzędów miast, to pojmowanie wykonywania pracy w urzędzie (także w jednostkach) jako **pełnienia służby publicznej**, a tym samym służebnej roli wobec wspólnoty – mieszkańców. Jest to szczególnie cenne, gdyż tym samym obliguje, w przypadku zastosowania najszerszego kręgu podmiotów wszystkich zatrudnionych w urzędzie niezależnie od podstawy zatrudnienia, do szczególnego traktowania swoich obowiązków. Można chyba powiedzieć, iż idzie tu o budowanie postawy pewnej świadomości szczególnej roli i funkcji, jaką dana jednostka pełni na rzecz nie tyle chyba urzędu, ale można powiedzieć dobra wspólnego. Jest to o tyle cenne, że już na studiach w swoich wykładach wspomniani choćby tu Profesorowie starają się zaszczepić owe

⁵⁶ Tu wskazać można także m.in. Rada Europy Komitet Ministrów Zalecenie Rec (2001) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące Europejskiego Kodeksu Etyki Zawodowej Policji (przyjęte przez Komitet Ministrów 19 września 2001 r. na 765. sesji Zastępców Ministrów).

⁵⁷ J. Boć, *Europejski kodeks dobrej administracji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik *et al.*, *Nauka...*, s. 259–260.

⁵⁸ Szerzej na temat kodeksów etyki w kontekście źródeł prawa zob.: K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 22.

⁵⁹ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93 poz. 953). Szerzej zob. na temat roli etyki: R. Raszewska-Skałeczka, *Etyka w public relations...*, s. 237; J. Korczak, *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 290–301.

⁶⁰ Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie zasad etyki zawodowej policjanta (Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3).

⁶¹ Regulamin nr 1/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 18 października 2010 r. w sprawie zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

⁶² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady Etyki Poselskiej (M.P. z 1998 r. Nr 24, poz. 338).

⁶³ Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z dnia 13 maja 2003 r.).

⁶⁴ Szerzej zagadnienie etyki omawia J. Korczak w ramach wykładu: „Prawo urzędnicze i polityka zatrudnienia w administracji publicznej”, a także „Prawo urzędnicze i etyka urzędnicza” w roku 2014/15.

⁶⁵ J. Korczak, *Procedura naboru do służby cywilnej...*, s. 329–330.

poczucie pełnienia służby adeptom⁶⁶, przyszłym pracownikom⁶⁷, także i urzędów gminnych, choć nie tylko. Tym samym przygotowani tak i świadomi swojej przyszłej roli studenci będą mieli, można powiedzieć, zaszczepioną pewną wizję⁶⁸ – etos swojej pracy-służby, i tak naprawdę kodeks wówczas stanowić będzie jedynie narzędzie przypominające, a nie budujące postawę. Etos ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku administracji, w obszarach realizacji zadań związanych z **wykluczaniem społecznym**.

Normy etyczne nabierają szczególnego znaczenia nie tylko w służbach mundurowych, jak policja, straż graniczna, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, Służba Więzienna itd., choć jak najbardziej tak, czego dobitnym wyrazem jest ślubowanie⁶⁹ składane w każdej z nich.

Znaczenie norm etycznych w pracy „urzędników” szczególnie ujawnia się także w obszarach zadaniowych dotyczących obywateli w trudnych sytuacjach, jak np. bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, osób niepełnosprawnych czy nawet uchodźców, zatem tutaj ogromne znaczenie będzie mieć np. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (art. 110)⁷⁰. Wskazany katalog odzwierciedla podmiotowy zakres osób, które mogą stać się beneficjentami usług świadczonych przez **Centra Integracji Społecznych**⁷¹ (art. 1 ust. 2), które także mogą i bardzo często są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Można pokusić się o tezę, iż zasadniczą misją ich jest właśnie **doprowadzenie do równości szans**, a także umożliwianie osobom, które z bardzo różnych i złożonych przyczyn znalazły się poza aktywnym życiem społecznym, wejścia na nowo w role społeczne i zawodowe, wyrównując ich szansy.

⁶⁶ Choć pełnienie służby – obowiązku – jest szczególnie istotne w przypadku omawianych tu urzędników, to jednak na swoistą nierównowagę (występującą także w doktrynie), jednostronność w postaci skupienia uwagi autorów na prawach i wolnościach, nie zaś obowiązkach obywateli zwracał uwagę także K. Działocha. Szerzej zob.: K. Działocha, *O Konstytucyjnym obowiązku przestrzegania prawa*, [w:] A. Łopatka, B. Kunicka-Michalska, S. Kiewlicz (red.), *Prawo, społeczeństwo, jednostka: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 124–135. Tym samym warto wskazać na pracę B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 238–269.

⁶⁷ Zagadnienie modelu pracownika administracji było przedmiotem badań wrocławskich już w roku 1979, kiedy to 22–23 kwietnia odbyła się sesja poświęcona temu zagadnieniu. Por. A. Pakuła, *Uwagi na temat administratywisty. Na marginesie sesji SASA: Model współczesnego pracownika administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 485, „Przegląd Prawa i Administracji” 1980, t. XIII, s. 239–246.

⁶⁸ J. Dybiec, *Wartości uniwersalne w Uniwersytecie Lwowskim*, „Studia i materiały z dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego”, t. V, Wrocław 2004, s. 25.

⁶⁹ Art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882); art. 33 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; art. 159 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422, 464, 694, 802, 815, 954, 1003, 1005 i 1718); art. 41 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 848 ze zm.).

⁷⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803).

⁷¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176).

Problem funkcjonowania takich jednostek i zadań publicznych wykonywanych przez nie w samorządzie był przedmiotem badań doktryny⁷², ale także instytucji publicznych, jak np. NIK⁷³.

Jak podkreśla I. Sierpowska, ale o czym także stanowi ustawa, prowadzone zajęcia mają na celu wykształcenie odpowiednich postaw życiowych (przez integrację społeczną i zawodową) u osób w nich uczestniczących⁷⁴. Postawy te, pewne wzorce, są przekazywane przez kadre szkoleniowców, w tym instruktorów zawodu – osoby, które na nowo pokazują nie tylko, jak wejść na rynek pracy, ale przekazują wzorce – podstawowe wartości życia społecznego. Stają się Mistrzami, a mówiąc dzisiejszym językiem trenerami, coachami, mentorami. Tym samym te wartości muszą uosabiać i mieć je sami silnie ugruntowane, bo przecież należy pamiętać, iż uczestnicy nie są zwykłymi obywatelami, ale beneficjentami CIS są osoby z problemami, często również zaburzeniami, czy osoby, które nigdy wzorców społecznych, np. wzorca rodziny, nie nabyły, gdyż pochodzą z rodzin dysfunkcyjnych. Zatem jest to ogromne wyzwanie dla kadry CIS, określone w art. 11 ustawy.

Jednocześnie zastosowana kilkustopniowa procedura pozwala na poznanie i dostosowanie do potrzeb poszczególnego człowieka i trafniejsze przygotowanie indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym okres próbny, w którym to wypłacane jest 50% świadczenia integracyjnego, trwa do 1 miesiąca, zaś cały pobyt do 11 miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy. Celem kształtowania aktywnej postawy jako pracownika ustawa przewiduje możliwość przyznania motywacyjnej premii integracyjnej (art. 15a). Jednocześnie obok wielu instytucji mających na celu reintegrację zawodową, choćby poprzez różne formy zatrudnienia wspieranego, prace społecznie użyteczne, skierowanie do pracy, refundację działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej⁷⁵, rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego. Kształtowanie postaw wymaga kompleksowego podejścia, ale także ogromnego zaangażowania, tym samym długość dziennego pobytu została określona ustawowo jako czas nie krótszy niż 6 godzin dziennie (art. 14 ust. 1) w ramach miesięcznego programu zajęć. Tu warto wspomnieć, iż obok CIS funkcjonują także kluby integracji społecznej (art. 18).

⁷² I. Sierpowska, *Zatrudnienie socjalne*, MOPR 2004, nr 11.

⁷³ NIK, *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, Informacja o wynikach kontroli, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/110/LWR/> [dostęp: 23.01.2023].

⁷⁴ I. Sierpowska, *op. cit.*

⁷⁵ Szeroko problem spółdzielni socjalnych bada M. Pleśniak: *idem, Spółdzielnie socjalne jako nowy środek walki z wykluczeniem* [w:] J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław 2019, s. 159–171 czy *idem, Reintegracyjna funkcja spółdzielni socjalnych*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017.

Mimo iż zadania wykonywane w ramach CIS są podobne, to jednak każda z jednostek podejmuje nieco odmienne inicjatywy w zależności od zapotrzebowania. Dla przykładu we Wrocławskim Centrum Integracji Społecznej powołany został zgodnie z Regulaminem § 32⁷⁶ **Zespół Wrocławskiego Centrum Sprawiedliwości Naprawczej**, którego zasadniczym celem jest realizacja zadań w zakresie organizacji pracy społecznie użytecznej osób skazanych, co obejmuje m.in. przygotowanie osób skazanych do wykonania pracy orzeczonej przez sądy rejonowe, systematyczną współpracę z kuratorami sądowymi czy koordynowanie pracy instruktorów. Warto też wspomnieć o programie Wrocławski Opiekun Dzienny⁷⁷. To, co jest niezwykle istotne, to fakt, że podmioty takie jak WCIS na Dolnym Śląsku od 2017 r. podjęły współpracę w ramach Dolnośląskiego Forum Centrów i Klubów Integracji Społecznej, zaś w rejestrze z roku 2021⁷⁸, który prowadzi Wojewoda, wpisanych jest 14 CIS i KIS. Dla przykładu w Wałbrzychu Klub funkcjonuje od 2005 r. na mocy uchwały Rady Miejskiej z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie powołania Klubu Integracji Społecznej w Wałbrzychu i powierzenia jego prowadzenia Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej, w Szklarskiej Porębie funkcjonuje Klub Integracji Społecznej prowadzony przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

Patrząc na to, co obejmuje reintegracja społeczna i zawodowa, czyli nabycie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych (art. 2 pkt 4), czy nabycie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (art. 2 pkt 5)⁷⁹, które to stanowią podstawowy cel zakładania i prowadzenia CIS i KIS, jeszcze bardziej widać konieczność nie tylko spełniania wymagań merytorycznych kompetencji pracowników takich jednostek, ale przede wszystkim także kierowania się normami etycznymi, dochowania najwyższych standardów etyczności. Choć brzmi bardzo górnolotnie, znajduje to odzwierciedlenie w bardzo prozaicznych rzeczach, które pokazują ogromne zaufanie, jakim obdarza podopieczny – uczestnik – nie tylko swojego instruktora zawodowego, ale i pozostałych pracowników.

5. Podsumowanie

Problem równości i podejmowania działań na rzecz jej zapewniania niewątpliwie bardzo często będzie występował wraz z postulatami zasady pomocniczości. Pomocniczość rozumiana jest jako idea, wizja, która jak pisał J. Jeżewski, wprowadza ład w egzystencję

⁷⁶ Regulamin Organizacyjny Wrocławskiego Centrum Integracji, obowiązujący od 15 lipca 2019 r.

⁷⁷ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, 952).

⁷⁸ Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, prowadzi rejestr Klubów Integracji Społecznej funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego.

⁷⁹ Por. W. Fill, M. Mędrala, A. Mituś, *Kierunki zmian administracji publicznej*, Wrocław 2018.

jednostki w zbiorowości⁸⁰, podkreślająca antropocentryczność, samodzielność, ale zarazem aktywną postawę człowieka jako podstawowego elementu społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże wiele sytuacji życiowych, takich jak ubóstwo, choroba, niepełnosprawność, powodują, iż dochodzi do dysproporcji szans, tym samym to właśnie takie jednostki – podmioty jak MOPS czy CIS, KIS – podejmują wyzwanie doprowadzenia do niwelowania tych różnic. Zadaniem niniejszego artykułu nie było badanie instytucji przeciwdziałających wykluczeniu, choć oczywiście z punktu widzenia tematu zdaje się to być problem podstawowy i fundamentalny.

W niniejszym opracowaniu, odwołując się do badań F. Longchamps de Bériera i postulatu całościowego ujmowania zjawisk administracyjnych, autorka próbowała wykazać, iż w wielu pragmatykach urzędniczych (nie tylko służb mundurowych, choć oczywiście także) zagadnienie norm etycznych będzie miało ogromne znaczenie. Szczególnie wobec sytuacji obywatela prawno-faktycznej, związanej z wykluczaniem społecznym i marginalizacją, normy etyczne nabierają znaczenia. Wskazane tu także dwie podstawowe zasady – równość i pomocniczość – silnie akcentują potrzebę **egalitaryzmu szans**, postulat samodzielności jednostki, postrzeganej zarazem jako podmiot aktywny przyczyniający się do dobra wspólnego. Tym samym rola pracowników CIS czy KIS, nie tylko instruktorów zawodowych, sprowadza się do kształtowania postaw, czyli wpływania na sposób myślenia, a przede wszystkim zachowania się – podejmowania aktywności społeczno-zawodowej, pożądaną z punktu widzenia przyszłego rozwoju takiej osoby.

Szczególna więź, jaka łączy uczestnika zajęć CIS z kadrami, oparta na zaufaniu sprawia, iż etyczne normy, które także determinują pracę, czy też można nawet się pokusić o sformułowanie służbę, są równie ważne co normy prawne. Tym samym nie tylko w przypadku wskazanych służb mundurowych jak policja, straż miejska czy straż więzienna normy etyczne stanowią czynnik powinnościowy, ale także właśnie normy te i standardy winny determinować szczególnie tych pracowników, którzy w sektorze publicznym pracują w jednostkach zajmujących się osobami o szczególnych potrzebach, przyczyniając się do egalitaryzmu szans i pełnej ich reintegracji społecznej i zawodowej.

⁸⁰ J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.) *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 140.

Jurydyczny egalitaryzm a prawnopolityczny realizm

Nasze czasy przepełnione są, przynajmniej na obszarze tzw. Cywilizacji Północno-atlantycznej, paradygmatem ogłoszonej podczas Wielkiej Rewolucji Francuskiej (względnie Antyfrancuskiej według upartych zwolenników Starego Ładu) „wiekopomnej zasady równości wobec prawa”, wyrażającej „jedno z wielkich osiągnięć postępowej ludzkości”, która „zwycięsko przebyła trudną drogę od dzikości i barbarzyństwa do Wieku Świata¹”, owocującego domniemanie wiekopomnymi następstwami. Zaistniałe w XX stuleciu dwie wielkie wojny wraz z rozlicznymi towarzyszącymi im katastrofami w postaci eksplozji nienawiści, głodu, zwycięskiej ekspansji skrajnych ideologii oraz ogólnego obniżenia poziomu publicznego dyskursu, tudzież pojawienia się lub eskalacji najrozmaitszych innych szkodliwych zjawisk, skłaniają do krytycznego namysłu nad słusznością rewolucyjnych zawołań – tym niemniej wciąż cieszą się one niezgodną popularnością, w związku z czym nie można ich lekceważyć.

Dogmat jurydycznej egalitarności w oczywisty sposób jest pochodną drugiego członu sławetnego zawołania *Liberté, Égalité, Fraternité*. Koniec zinstytucjonalizowanego feudalizmu miał skutkować powstaniem Nowożytnego Społeczeństwa Obywatelskiego, w którym wszyscy byliby wolnymi i równymi braćmi. Owa wizja była wyrazistą alternatywą względem prawnopolitycznego paradygmatu Starego Porządku, charakteryzującego się istnieniem sztywnych granic między poszczególnymi segmentami społeczeństwa. Sens ich istnienia był nierozdzielnie związany z podtrzymywaniem „ohydnej segregacji”, będącej czymś oczywistym wówczas, gdy *Ancien Régime* był traktowany, jak to zazwyczaj bywa, jako bezalternatywna oczywistość. Zdecydowana większość ludności dostrzegała w niej jedyną możliwą postać ekonomiczno-społeczno-politycznego Ładu, utrwalonego przez wiekową Tradycję, z czego wyciągano wniosek, że się sprawdził, ergo powinien trwać *per omnia saecula saeculorum*¹. Jednakowoż stara mądrość głosi, że *praeferit*

¹ Dziś wiemy, że były to pobożne życzenia, co bynajmniej nie przeszkadza sporej części z nas tak samo postrzegać aktualny ustrój, będący – według autora szeroko nagłaśnianej i w rezultacie niezwykle poczytnej po upadku Muru książki – tym, który nie doczeka się żadnego następcy, ponieważ nie będzie on

figura huius mundi, z czego można wyciągnąć wniosek, iż prędzej czy później dojdzie do perturbacji, skutkujących zastąpieniem istniejącego dotychczas sposobu zorganizowania wspólnego bytowania przez odmienny względem niego system.

Zanim wszakże nadszedł jego czas, przez długie tysiąclecia dziejów rodzaju ludzkiego z faktu ewidentnych dla każdego różnic, zarówno między pojedynczymi mężczyznami i kobietami, jak i pomiędzy złożonymi z nich grupami, wyciągano trudny do zanegowania wniosek odnośnie do naturalnego zróżnicowania wewnątrz ludzkości, jak najbardziej zresztą pożądanego ze względu na powstające napięcia oraz, z drugiej strony, na synergię, będące motorami dokonującego się w dialektycznym procesie przewycięzania przeciwieństw doskonalenia, niezwykle trudno osiągalnego w ujednocionym społeczeństwie, składającym się z niezwykle podobnych do siebie jednostek². Aby zapobiec regresowi do stanu domniemanego początkowego prawnopolitycznego ujednoczenia, kształtująca się u zarania zorganizowanej historii ludzkości władza pilnie tworzyła przepisy, mające utrwalać niejednakowy status jurydyczny w obrębie zamieszkującej wczesną państwowość ludności.

Wyróżniającą się w niej figurą jest postać panującego, traktowanego niejednokrotnie jako osoba będąca bogiem lub mająca teistyczne parantele. Zgodnie z założycielskim mitem jego przodek „pojawił się z niebios lub innego daleka” po to, by podarować chętnie poddającym się mu tubylcom cywilizację, dzięki której wydostali się ze stanu dzikości i stworzyli pod egidą Świetlistego Władcy monarchię, jawiącą się jako bezalternatywny ustrój polityczny. W archaicznej wersji koronowanej monokracji jest czymś oczywistym, że państwo należy do władcy, w związku z czym wszyscy poddani żyją światłem odbitym od Głowy Państwowości. Jej szczególna pozycja jest akcentowana poprzez zasiadanie na wyniesionym ponad maluczkich tronie, noszenie w lektyce, nieustanne składanie mu hołdów oraz drobiazgowo przestrzeganie rozbudowywanej nieustannie etykiety, podkreślającej podporządkowanie wszystkich dworzan Najwyższemu

potrzebny w sytuacji ostatecznego dopełnienia się dziejów. Zob. F. Fukuyama, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Poznań 2000, *passim*. Wiele wskazuje wszakże na to, że nie udało się „zajeździć kobyły historii” (*ключу историю загоним* – nawoływał wielki poeta Wielkiej Socjalistycznej Rewolucji Październikowej), z czego wynika, że dalej w sporej mierze trzeba będzie „жить законом, данным Адамом и Евой”. W.W. Majakowski, *Liewyj marsz (matrosom)*, <https://ilibrary.ru/text/1235/p.1/index.html> [dostęp: 20.11.2021]. Po ustanowieniu Władzy Rad jej liczni entuzjaści byli przekonani, że „Świat zakręcił się wokół wyzwolonego z klasowego ucisku Pitra” i nigdy już nie będzie tak, jak przedtem, a Nowe Czasy nie będą mieć swego kresu. Po latach okazało się, że były to jedynie (nie)pobożne życzenia, „zmielone przez bezlitosny walec Historii”, beznamiętnie umieszczającej kolejne paraeschatologiczne rojenia we wchlaniającym *sine ira et studio* wszelkie fantasmagorie Lumenie.

² Zbliżoną do takiego stanu rzeczy sytuację odnajdziemy we wspólnocie pierwotnej, gdzie nie ma warunków pozwalających na powstanie jakichś znaczących stratyfikacji, ponieważ obowiązuje dogmat wyłącznie kolektywnej własności, zmuszający członków grupy do współżycia bez możliwości wybicia się wskutek posiadania jakiegoś talentu. Jest on tłumiony przez „zbiorową mądrość ogółu”, nakazującą utrzymywanie rygorystycznie pojmowanej *уравниловки*, dzięki czemu ulega zakonserwowaniu rudymentalna moralno-polityczna jedność.

Ziemskiemu Autorytetowi. Pomimo otaczania go przez roje służby przebywa on na doktrynalnej płaszczyźnie w stanie *splendid isolation*, bo przecież nie może na równej stopie obcować z jakimkolwiek śmiertelnikiem, mogącym być co najwyżej skromnym doradcą Jego Wysokości, pozbawionym jurydyczno-politycznych ograniczeń, co sprawia, że ostateczna decyzja należy tylko i wyłącznie do niego i, niezależnie od jej słuszności, wszyscy podwładni mają święty obowiązek spełniać ją co do joty, gdyż reprezentują oni zupełnie inną ontologiczną jakość niż Ten, który „skupia w swych mocarnych dłoniach wszystkie ziemskie dźwignie władania”.

Poniżej niego w niegdysiejszej socjosferze na feudalnym etapie bytowania rodzaju ludzkiego ukształtowały się trzy stany, których racją bytu było, według rozpowszechnionego wówczas przekonania, spełnianie podstawowych dla prawidłowego funkcjonowania ogółu zadań. A zatem duchowny stan pierwszy troszczył się o zbawienie dusz, który to problem w przedoświeceniowej Europie był traktowany z, *nomen omen*, śmiertelną powagą, co sprawiało, że kler zajmował szczególne stanowisko, wyrażające się w odrębnym statusie prawno-politycznym, co przekładało się zarówno na istnienie własnej izby w legislatywie, jak i wyodrębnionego sądownictwa, oceniającego na judykacyjnej płaszczyźnie postępowanie podejrzanych o popełnienie przestępstwa księży. Taki sam *modus operandi* obowiązywał wobec konstytuującego drugi stan, ze względu na realizowanie trudnej do zlekceważenia misji obrony Ojczyzny, rycerstwa/szlachty – i nie inaczej było w przypadku trzeciego stanu, zajmującego się rolnictwem, rzemiosłem oraz handlem. Znamiennego podkreślenia wymaga to, że w tamtych czasach zasada nierówności wobec prawa była na tyle oczywista, że nie dostrzegano potrzeby jej werbalizowania, jako że *clara non sunt declaranda*. Ewidentny dla każdego brak egalitaryzmu na „ziemskim łez padole” obejmował, bo niby czemu miałyby być inaczej, również wymierzanie doczesnej sprawiedliwości³.

³ Była ona traktowana jako niezbyt istotna zapowiedź Wielkiego Jurydycznego Spektaklu w postaci Sądu Ostatecznego. Przed jego obliczem wszelakie ziemskie zaszczyty mogły być raczej obciążeniem niż skłaniającą Boskich Arbitrów do przychylności okolicznością, skoro „łatwiej jest wielbłądowi przejść przez ucho igielne, niż bogatemu dostać się do Królestwa Niebieskiego”. *Biblia Tysiąclecia. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Poznań 2003, Mt 19, 24. A zatem najpierw Pani Śmierć z doskonałą obojętnością pozbawia życia każdą istotę ludzką, po czym czyni tej ostatniej są w atmosferze Doskonałej Sprawiedliwości osądzone przez stosujący jednakową miarę wobec wszystkich Nadziemski Trybunał, od którego wyroków nie ma żadnej apelacji.

Wynika z tego, że postrzegane w ludzkim oglądzie prawo znajduje swoje ukoronowanie w egzekwowanym przez jak najbardziej teistycznie nacechowany podmiot orzekający *Ius Divinum*, którego normy, znane śmiertelnikom przede wszystkim dzięki Dekalogowi, służą do tego, aby dokonać podziału na potępionych, zbawionych i czyścicowych (w końcu *Бог поощряет добрым*).

Gdy zdamy sobie z tego sprawę, to przestaniemy się zastanawiać, dlaczego na Wieży Matematycznej wrocławskiej *Alma Mater* umieszczono obok siebie dwie spoglądające w stronę protestantyzowanego w sporym stopniu miasta wyrzeźbione alegorie, przedstawiające Teologię oraz Prawo. To drugie ma służyć do tego, aby walnie pomagać w realizacji Najwyższego Teleologicznego Projektu, służącego, po wyrwaniu ich ze „straszliwych objęć tego, co biskup z Hippony nazwał *civitas terrena*”, doborowi mieszkańców *ex*

Taki stan rzeczy uległ radykalnej zmianie po upadku Starego Ładu, które to wydarzenie miało owocować zapanowaniem Powszechnej Równości. W narzucanej przez zwycięską burżuazję interpretacji nie miała się ona rozciągać na sferę ekonomiczną, gdyż wymagałoby to odejścia od dogmatu „bezwzględного poszanowania Świętego Prawa Własności” poprzez jej uspołecznienie, co pozwoliłoby na likwidację majątkowych różnic w obrębie republikańskiej wspólnoty⁴. W takiej sytuacji skupiono się na prawnopolitycznym wymiarze egalitarnego trendu, nakierowanego na ujednoczenie więzi, łączącej przekształconego z poddanego na obywatela człowieka z państwowością oraz wynikających z niej skutków.

Zniesienie monarchii oraz stanowości oznaczało, że w umowny sposób całe państwo znalazło się w rękach milionów współobywateli⁵, mających w zasadniczo jednakowy sposób realizować się w życiu publicznym. W ideowo najbardziej istotnej części umasowionej polityki, to znaczy na płaszczyźnie podejmowania odnoszących się do wspólnego bytowania zbiorowych decyzji, Rewolucja, zgodnie z błyskotliwym stwierdzeniem jednego z jej animatorów, „w jedną rękę wetknęła obywatelowi kartę do głosowania, a w drugą karabin”. Wprowadzenie do społeczno-politycznej rzeczywistości zasady powszechnej elekcji staje się solidnym ideologiczno-formalnoprawnym fundamentem nowożytnej demokracji przedstawicielskiej, opartej na założeniu, czy też

definitione doskonałego *Civitas Dei*, gdzie Stwórca będzie permanentnie podziwiany przez *crème de la crème* wykreowanych na swój „obraz i podobieństwo” stworzeń. W niebiańskich warunkach zapewne nie będzie już potrzebne ani edenowe Prawo Adamowe, ani jakikolwiek inny skierowany do adamowego potomstwa przepis. Wraz z nastaniem Końca Historii zniknie potrzeba tworzenia odnoszących się do obdarzonych uwolnioną z pożądlivej ziemskiej powłoki nieśmiertelnych dusz ujurydycznych norm, mających powściągać nieczyste zamiary.

W uwolnionej od nich części zaświatów swoje supraterralne znaczenie zachowa augustyńskie *Lex Aeterna*, czyli „przenikający Wszechnaturę Porządek Boski”, niemający ni rozumianego w odniesieniu do czasu początku, ni temporalnego końca. W tym wypadku *Suprema Lex* albo Prawność Najwyższego Rzędu ściśle łączy się z Supremacją Teologiczną, tworząc w katolickiej ideosferze doskonałe i ostateczne podporządkowanie prawnego paradygmatu Boskiemu Wszechpanowaniu.

⁴ „Spętana drobnomieszczańskimi ograniczeniami” Wielka Rewolucja Francuska nie była w stanie przekroczyć swego ideowego horyzontu, wynikającego z dążenia najaktywniejszej części wyemancypowanego byłego trzeciego stanu do przełożenia zdobytego majątku na polityczne znaczenie. Utrata dóbr materialnych nie była zatem brana pod uwagę, bo przecież chodziło o to, aby jak najbardziej zabezpieczyć i prawnopolitycznie utwierdzić ich posiadanie. Dopiero Wielka Socjalistyczna Rewolucja Październikowa z leninowskim skrzydlatym hasłem *граб награблённое* poszła dalej, dokonując masowych wywłaszczeń, będących *conditio sine qua non* wszechogarniającej *уравниловки*.

⁵ Państwowość przestała doktrynalnie przynależać do strąconego z tronu króla, łączonego świadomie lub podświadomie w każdej odmianie monarchii z jej patrymonialnym wariantem. Wszak królestwo jest bardziej Jego niż kogokolwiek z poddanych. Gdy stali się oni po ustrojowym wstrząsie obywatelami, to przypadła im w udziale „odziedziczona po tyranie masa spadkowa” w postaci osieroconej przez koronowanego monokratę ojczyzny, która dostała się on w „objęcia zwycięskiego ludu”, który „ogarnął ją mocarnym i ciepłym uściskiem” jako „jedynie słuszny Zbiorowy Suweren”. Stał się on doktrynalnym posiadaczem upaństwowionej wspólnoty, co oznacza, że każdemu współobywatelowi przypadła w udziale równa częśćka ogólnospołecznego Dobra Wspólnego, co miało być potężną rekompensatą za pozostawienie majątkowych nierówności.

jurydycznej fikcji, jednakowego współdecydowania przez wszystkich pełnoprawnych członków uspołecznionej państwowej organizacji politycznej o wspólnych sprawach, roztrząsanych *de facto* przez legitymowanych za pomocą masowego głosowania reprezentantów ogółu, mającego być zadowolonym z tego, że, jak to ujął nieznanymi obserwatorem peerelowskich realiów, „lud pije szampana ustami swoich przedstawicieli”⁶.

Nie negując tej oczywistości, można wszakże podnieść, że podczas cyklicznego elekcyjnego „paroksyzmu przymiotnikowej demokracji” każdemu uczestnikowi tego „legitymizacyjnego obrządku dla biednych i naiwnych” przysługuje od czasu zwycięstwa „płaskiego sloganu *One Man, One Vote*” jeden głos, w czym niewątpliwie przejawia się doktrynerski, nie znoszący jakiegokolwiek sprzeciwu, totalizujący *Gleichschaltung*⁷. Jednakże owa „wspaniała i jedynie słuszna wszechdemokratyczna idea” nie została jak do tej pory w pełni urzeczywistniona w wotokratycznym wymiarze, jako że nie każdy jest obdarzony uprawnieniem przyłączenia wyrażonej na elekcyjnej karcie preferencji do ogólnonarodowej puli indywidualnych wyborczych rozstrzygnięć. Wszak wciąż jeszcze nie uporano się ze wszystkimi społeczno-prawnymi wykluczeniami, skoro cały czas mamy do czynienia z obywatelskim i z wiekowym cenzusem.

⁶ Po swoim wyrazili tę prawidłowość Lech Wałęsa, gdy wyszedł w Gdańsku wraz ze świtą po ogłoszeniu jego zwycięstwa w prezydenckiej elekcji pod koniec 1990 r. Oświadczył wówczas wiwatującemu na cześć Gdańskiego Sfinksa tłumowi: „Zdrowie wasze w gardła nasze”. Podkreślił w ten sposób swoje wyniesienie na najwyższe stanowisko w państwowości, dające mu dostęp do niedostępnych dla zwykłych ludzi przeróżnych dóbr, przywilejów i zaszczytów. Zresztą alienacja „żywego symbolu walczącej Polski” w ewidentny sposób przejawiała się już kilkanaście miesięcy wcześniej, gdy czekał on w ogródku przed swoją oliwką willą na przybycie goszczącego w Polsce Prezydenta USA Busha. Starzy stoczniowscy koledzy Wałęsy zgromadzili się za płotem w nadziei nawiązania rozmowy z Noblistą, ale on najwyraźniej nie miał ochoty zadawać się z tymi, którzy, w przeciwieństwie do niego, pozostali tam, gdzie byli. Zapewne, gdyby był przyzwyczajonym od pokoleń do władania monarchą lub arystokratą, to nie omieszkałby zamienić paru słów z ludem, ale nieobyty „z chłopów król” przypuszczalnie uważał, że popospolitowanie się obniżyłoby szczególnie rangę wyniesionego ponad masy „pogromcy Komuny”.

⁷ Kładzie on każdego wyborcę na umownym Madejowym Łożu, po zejściu z którego jak za dotknięciem zbójcecko skutecznej wyrównawczej różdżki różniący się między sobą pod wieloma względami ludzie przekształcają się w formalnoprawnie jednakowe jednostki, (*Единица! – Кому она нужна?! Голод единицы тоньше писка*, W.W. Majakowski, *Władimir Il'icz Lenin. Rossijskoj kommunističeskoj partii poswjaszczaju*, [w:] W.W. Majakowski, *Soczinienija w dwóch tomach*, t. I, Moskwa 1987, s. 167), „rzucane w beznamiętne tryby wotokratycznej maszyny”, mającej wyprodukować emfatyczną *Volonté Générale*. Jej „żałosna formalizacja” jawi się jako banalna trywializacja podniosłego russowskiego zawołania, doznającego szczególnego upadku wówczas, gdy „argusowi strażnicy nudnego rytuału” wprowadzają wyborczy przymus, mający skłonić opornych członków doktrynalno-konstytucyjnego Zbiorowego Podmiotu Suwerenności do średnio entuzjastycznej partycypacji w powtarzającym się *ad nauseam*, już dawno pozbawionym świeżości i oryginalności, spektaklu oddolnego namaszczenia zinstytucjonalizowanej elity politycznego władania, zapominającej nagminnie po zakończeniu wrzucania papierowych głosów do urn (w nich, jak wiadomo, „uroczyście oraz smętnie spoczywa spontaniczność ludowej polityczności”) i ustaleniu powyborczego nowego rozdania w parlamentarnej grze o rzucanych obficie podczas przedelekcyjnego wzmocnienia obietnicach. Wszak generalnie zawsze jest tak samo, ale trzeba zachowywać pozory choćby, a może przede wszystkim, po to, aby nie pogorszyć zbytnio naiwnych maluczkich.

Ten pierwszy został co prawda częściowo usunięty w szeroko rozumianym rodzimym wyborczym paradygmacie, ponieważ w procesie ustalania składu osobowego zarówno Europarlamentu, jak i krajowych organów samorządu terytorialnego mogą brać udział obywatele każdego członkowskiego państwa UE, ale rozwiązanie takie dyskryminuje ludzi spoza Unii. Na dodatek w rodzimej parlamentarnej, jak również prezydenckiej elekcji, partycypują wyłącznie obywatele Rzeczypospolitej, co wynika z wciąż jeszcze obowiązującej oficjalnie nad Wisłą i Odrą filozofii narodowej państwowości. Taki stan rzeczy zasadniczo nie zmieni się zapewne dopóty, dopóki ewentualnie nie powstanie wszechogarniająca Globalna Republika, w której zostałyby zrealizowane rozgłosne, przynajmniej onegdaj, hasło *keine Grenzen*, co sprawiłoby, że wszyscy Ziemianie mieliby to samo obywatelstwo, co rozwiązałoby przedstawiony problem.

Inaczej ma się sprawa z wiekowym cenzusem, gdyż wygląda na to, że nie ma jak go usunąć. Co prawda politycznoprawne dzieje ostatnich kilkunastu dekad pokazują, że występuje dość wyraźna tendencja dopuszczania coraz młodszych roczników do udziału w państwowych czy też samorządowych wyborach, wynikająca zapewne z zanikania niegdysiejszego przekonania co do nabywania mądrości wraz z upływem przeżytych lat, tym niemniej raczej nie doczekamy się tego, żeby rzeczzone ograniczenie zupełnie zniknęło, jako że nie zanoszą się na to, aby zasadniczej zmianie uległ typowy dla rodzaju ludzkiego długotrwały proces dojrzewania, w związku z czym naturalne zjawisko istnienia politycznie niewyrobionych dzieci najprawdopodobniej nie zniknie, a zatem w dalszym ciągu będziemy mieć do czynienia z sytuacją polegającą na tym, że dorośli będą mogli głosować, a niepełnoletni nie. Jeśli prognoza ta jest słuszna, to mamy do czynienia z nieprzekraczalną przeszkodą na drodze realizowania pantokratycznego projektu, który raczej nie jest w stanie objąć tych ludzi, którzy z powodu niedawnego narodzenia nie są w stanie w świadomy sposób uczestniczyć w wotokratycznym przedsięwzięciu⁸.

Przedstawione powyżej „dramatyczne wykluczenie” przestałoby mieć znaczenie w zakresie czynnego prawa wyborczego, gdyby zrezygnowano z arystokratycznej według Arystotelesa i Monteskiusza wotokratycznej procedury, zachęcającej do demagogicznego uwodzenia naiwnego elektoratu i generującej poważne koszty, trudne do pogodzenia

⁸ Co prawda na medialnych obrazkach z elekcyjnych lokali bardzo często możemy zobaczyć dzieci finalizujące zamiast rodziców „doniosły akt wyborczy” (*nota bene* przy odrobinie złej woli można by uznać takie zachowanie za naruszenie zasady bezpośredniości), ale nie przekłada się to na rozszerzenie wyborczego korpusu. Propozycję wyjścia z tego impasu przedstawił jakiś czas temu Jarosław Gowin, który podzielił się z opinią publiczną pomysłem przyznania rodzicom tylu dodatkowych głosów, ile mają niedorosłych dzieci. Nie jest to bynajmniej zupełnie nowatorska koncepcja, bowiem takie rozwiązanie istniało już przed I Wielką Wojną w Galicji i zapewne pochodzący z Krakowa polityk słyszał o nim. Problem w tym, że grzeszyło ono przeciw nieprzpartemu w XX stuleciu pędowi do *уравниловки*, wskutek czego zabrakło dlań miejsca w „poddanej rozległej i głębokiej demokratyzacji II Rzeczypospolitej” i tak samo jest w kreowanej przez rządzącą elitę na jej następczynię III RP.

z kuszącym hasłem taniego państwa. Można by wyjść mu naprzeciw wówczas, gdybyśmy wrócili do typowej dla rudymenarnego ludowładztwa w jego staroateńskiej wersji kleromantycznej metody wyznaczania przedstawicieli zbiorowego podmiotu suwerenności. Powrót do losowania ze względu na charakter takiej odmiany wyborów uczyniłby zagadnienie egalitaryzmu w zakresie czynnego prawa wyborczego nieaktualnym, natomiast w ewidentny sposób urealniłby równościowość na płaszczyźnie biernego prawa wyborczego, ponieważ zmienne emocje elektoratu przestałyby mieć znaczenie, skoro została by mu odebrana zbiorowa kompetencja podejmowania decyzji. Przekazanie jej Sprawiedliwemu w swej Nieprzekupności Losowi niewątpliwie zwiększyłoby egalitarność systemu zbiorowego władania.

Jeśli chodzi o sferę działania trzeciej władzy, to w czasach Starego Ładu obowiązywały zróżnicowane prawa dla poszczególnych stanów i były one egzekwowane przez odrębne, z zasady niejednakowe sądy, z założenia nieobejmujące swoją jurysdykcją ogółu poddanych. W związku z tym progresywnie nastawieni filozofowie i publicyści postulowali, żeby w przyszłości, po nastaniu Nowego Porządku, było inaczej. Rzeczona odmienność miała polegać na zlikwidowaniu przywilejów i odrębności, w rezultacie czego każdy byłby sądzony przed ujednoliconym, zestandaryzowanym sądem według takich samych przepisów. Właśnie tak możemy sobie przedstawić skrajnie równościowy model sformalizowanego osądzania.

Jest on w ewidentny sposób relatywizowany skutek utrzymywania instytucji immunitetu. Owo wyłączenie od podlegania prokuratorsko-sądownym prawnokarnym procedurom przysługuje nie tylko głowom państwa oraz parlamentarzystom, ale także sędziom. Tłumaczy się, że tego rodzaju piastuni zorganizowanego władania realizują na tyle istotne dla Wspólnego Dobra zadania, że nie powinno się ich nękać poprzez adresowanie do nich być może tendencyjnych aktów oskarżenia. Konserwowanie w (post)nowoczesnej państwowości takiego rozwiązania utwierdza każdego obserwatora prawnohistorycznej sceny w przekonaniu co do tego, że jednak zawsze „są równi i równiejsi”, gdyż taka jest natura rzeczy, od której nie ma ucieczki.

Drugim niezwykle istotnym odstępstwem we współczesnym państwie, np. takim jak Polska, od w zdogmatyzowany sposób konsekwentnie rozumianej zasady jurysdykcyjnego egalitaryzmu jest istnienie zróżnicowanego w instytucjonalnym wymiarze sądownictwa. Za najbardziej wyrazisty, w ewidentny sposób przypominający niegdysiejszą stanowczość, przykład braku jednolitości trzeba uznać utrzymywanie w strukturach władzy państwowej wyodrębnionych sądów wojskowych, przetrwanie których wynika ze specyfiki armijnej części społeczeństwa obywatelskiego, odznaczającej się tym, że oficjalna hierarchizacja idzie w parze z ewidentnym ograniczeniem obowiązywania

podmiotowych wolności i praw, bo przecież niejednokrotnie muszą one ustępować miejsca wynikającym ze specyfiki mundurowej służby wymogom⁹.

Inne odstępstwa od idealnego modelu niezróżnicowanej władzy sądowniczej polegają na powstaniu i utrzymywaniu osobnych sądów pracy, rodzinnych czy też administracyjnych w imię przekonania o konieczności specjalizacji, przeciwstawnej wobec wizji elastycznego wymiaru sprawiedliwości jednego rodzaju, obsadzonego przez na tyle wykształconych i sprawnych sędziów, że poradzą sobie oni z każdą sprawą, niezależnie od jej specyfiki. Brak wiary w takie umiejętności sprawił, że „w trudnych latach osiemdziesiątych” w naszym prawnopolitycznym pejzażu pojawił się Trybunał Konstytucyjny, choć przecież można by, jak w USA, kompetencję osądzania zgodności prawa niższego rzędu z Konstytucją przyznać Sądowi Najwyższemu.

Jednakowoż największe odstępstwo od wizji konsekwentnie ujednoliconego w imię „demorepublikańsko niezbywalnej Równości” systemu zinstytucjonalizowanego osądzania odnajdziemy w fakcie ponownego umieszczenia w naszym ustroju politycznym instytucji Trybunału Stanu. Organ ten był począwszy od wejścia w życie Konstytucji Marcowej częścią międzywojennego porządku ustrojowego, dodając mu przez samo swoje istnienie „elitarnego sznytu”, który *nota bene* narastał wraz z dojrzewaniem II Rzeczypospolitej, co znalazło ewidentny wyraz w zdecydowanie bardziej republikańskiej niż demokratycznej Konstytucji Kwietniowej¹⁰.

Została ona zniesiona wraz z nadejściem, czy też nastaniem w 1944 r., nowej ekonomiczno-społecznej formacji w postaci socjalizmu, która została skonstytucjonalizowana w 1952 r.¹¹, kiedy to w nowej Ustawie Zasadniczej zabrakło miejsca dla Trybunału

⁹ Nie zaszkodzi przypomnieć, że przed ostatnią Wielką Wojną zarówno wojskowi, jak i policjanci byli pozbawieni praw wyborczych w imię depolityzacji obrońców Ojczyzny i stróżów Porządku. Władza ludowa w ramach antydyskryminacyjnej sanacji niegdysiejszych stosunków odeszła od tego wykluczenia i taki stan rzeczy, pomimo dokonanej na rozmaitych odcinkach „dekommunizacji”, nie uległ zmianie do dzisiaj i nie zanosi się, aby coś w tej sferze uległo zmianie, gdyż ewentualne przywrócenie niegdysiejszego rozwiązania skutkowałoby utratą wieloletnich już praw nabytych.

¹⁰ Wyrażała ona występującą wówczas w wielu europejskich krajach autorytarną tendencję, której zwolennicy stali na statokratycznych pozycjach, uważając, że Państwo jako takie jest nadrzędną wartością, *ergo* powinno się je wzmacniać poprzez odsuwanie niewyrobionych ludowych mas od procesu decyzyjnego. Pierwsze skrzypce zamierzano w nim powierzyć dobranym merytokratom, tworzącym wyodrębnioną, również jurydycznie, część społeczeństwa. Mniej więcej taką koncepcję lansował w Polsce Walery Sławek, marzący o stworzeniu Legionu Zasłużonych. Owa nowa arystokracja z założenia nie powinna odpowiadać za swoje poczynania przed przeznaczonymi dla zwykłych obywateli powszechnymi sądami, z czego wynikałoby, że Trybunał Stanu w sam raz nadawałby się do tego, aby stać się odpowiednią dla wyniesionych ponad plebs „państwowców pierwszej rangi” instytucją.

¹¹ *Expressis verbis* co prawda dopiero w 1976 r. ustrojodawca stwierdził, że w Polsce Ludowej pojawiła się demokracja socjalistyczna, tym niemniej „w tę stronę szło i iść musiało”, od kiedy pod koniec Drugiej Wielkiej Wojny stało się raczej jasne, że będziemy mieć do czynienia z „recydywą Królestwa Kongresowego”, które wszakże, zgodnie z Mądrością Etapu, tym razem przyjmie postać „świecącej światłem odbitym od moskiewskiego wzorca” republiki, zarządzanej według zawołania „socjalistyczne w treści, narodowe w formie”.

Stanu, nie mieszczącego się „w zegalitaryzowanej do szczętu poprzez pozbycie się obszarniczo-burżuazyjnych naleciałości skrajnie postępowej konstrukcji ustrojowej”. Zgodnie z obowiązującym w PRL-u ideowo-doktrynalnym przesłaniem w robotniczo-chłopskiej państwowości nie było miejsca na kwestionujące egalitarny dogmat rozwiązania, w związku z czym nie uznano za stosowne różnicować sądownictwa poprzez umieszczenie w obrębie trzeciej władzy przeznaczonej wyłącznie dla wybranych instytucji.

W tym miejscu warto nadmienić, że rzeczony wybraństwo w szerszym ujęciu jak najbardziej można odnieść do wszystkich zawodowych sędziów, która to grupa konsekwentnie zajmuje dominującą pozycję w rodzimej trzeciej władzy niezależnie od dokonujących się w poprzednim stuleciu ustrojowych przetasowań. Co prawda w Konstytucji Lipcowej znalazł się mający zmienić ów stan rzeczy przepis, głoszący *expressis verbis*, że „sędziowie i ławnicy są wybierani”¹², ale norma ta może być traktowana jako klasyczne *exemplum* zjawiska, określanego mianem *desuetudo* i polegającego na unieważnieniu normy prawnej wskutek jej niestosowania, co stało się w końcu logiczną przesłanką usunięcia martwej normy z Ustawy Zasadniczej.

Natomiast na początku lat osiemdziesiątych, podczas „ciemnej nocy stanu wojennego”, doczekała się ona znamiennej poprawki, skutkującej ponownym pojawieniem się po kilku dekadach nieobecności w rodzimym prawnohistorycznym porządku Trybunału Stanu. Ciekawe jest to, że w jego przypadku znalazła swe odbicie po upływie 30 lat tak dobitnie wyrażona w pierwotnej wersji Konstytucji Polski Ludowej idea wybieralności sędziowskich kadr. Co prawda nie zdecydowano się na powierzenie teoretycznemu Zbiorowemu Podmiotowi Suwerenności zaszczepionego zadania bezpośredniego określania personalnego kształtu TS, tym niemniej Naród uzyskał pewien wpływ na skład osobowy tego organu, skoro rzeczoną kompetencję przyznano jego zinstytucjonalizowanej emanacji w postaci Sejmu, co jawi się jako prorównościowy zabieg. Wrażenie to ulegnie dodatkowo pewnemu wzmocnieniu, jeśli uświadomimy sobie, że ośmiu spośród szesnastu szeregowych członków Trybunału nie musi mieć sformalizowanych sędziowskich kwalifikacji, z czego wynika, że teoretycznie każdy obywatel może współkonstituować grono trybunalskich autorytetów.

Tyle tylko, że po skonstatowaniu tego rodzaju proegalitarnego manewru doktrynalnie ludowo zabarwionego ustrojodawcy nie można nie spostrzec, że przeniesiona

¹² Art. 52 ust. 1 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, Wrocław 2001, s. 108. Gdyby zapowiedziana elekcyjność przybrała powszechny charakter, mielibyśmy do czynienia zapewne z rozszerzeniem dostępu do władzy sądowniczej, która prawdopodobnie stałaby się luźniejszą korporacją, charakteryzującą się większymi kadrowymi przetasowaniami. Wypada stwierdzić, że taka sytuacja w większej mierze odpowiadałaby egalitarystycznemu wyzwaniu niż obowiązujący zarówno przed Okrągłym Stołem, jak i po tym wydarzeniu model, odznaczający się utrudnianiem dostępu do „ekskluzywnej kasty”, której eksponenci pilnie zważają na to, aby nikt według nich niepowołany nie przedarł się na judykacyjne salony.

z II Rzeczypospolitej filozofia „mniejszego brata” Trybunału Konstytucyjnego w ewidentny sposób zaprzecza antyfeudalnej idei jednakowego osądzania wszystkich. Jej obecność w konstytucyjno-politycznej rzeczywistości polskiej państwowości doznała zatem istotnego uszczerbku wskutek instytucjonalnego zróżnicowania trzeciej spośród naszych władz. Jej rozbudowa poprzez reaktywację Trybunału Stanu oznaczała przyznanie się do tego, że obowiązujące w dotychczasowych dziejach PRL-u założenie prawnokarnego pociągania do odpowiedzialności każdego spośród obywateli przez tożsamościowo taki sam, nieodznaczający się niczym szczególnym na tle innych judykacyjnych podmiotów sąd, nie sprawdziło się. Wszak jedną z istotniejszych przesłanek powstania i dynamicznego rozwoju wielomilionowej Solidarności było ugruntowane przeświadczenie co do tego, że promineneci są bezkarni, ponieważ nie muszą się obawiać niekwapiącego się do oficjalnej oceny ich nieprawidłowych uczynków wymiaru sprawiedliwości.

Ten ostatni, pomimo istnienia formalnoprawnej opcji, nie czuł się powołany do ustalania winy i orzekania kary w odniesieniu do ludzi z wyższych eszelonów władania ze względu na zakorzenioną w judykacyjnej tradycji wizją sądu parów. Opiera się ona na racjonalnym przekonaniu co do niewłaściwości sytuacji, polegającej na osądzaniu osoby wyżej postawionej w społeczno-politycznej hierarchii przez niższych rangą sędziów, w związku z czym powinni oni co najmniej dorównywać znaczeniem podsądnym. Nie zaszkodzi przypomnieć, że właśnie taka przesłanka uzasadnia rozpowszechnione w euroazjatyckim prawnopolitycznym krajobrazie rozwiązanie absolutnej nieodpowiedzialności wyniesionych ponad poddanych monarchów¹³. Co prawda w zdemokratyzowanej republice nie ma miejsca na tak radykalne rozwiązanie, które rzucałoby zbyt jaskrawe wyzwanie równościowemu paradygmatowi, ale nie oznacza to, że w warunkach realnego

¹³ Z tego powodu duże poruszenie wywołało skazanie Marii Stuart przez angielski trybunał na śmierć. Jego członkowie spełniali wolę Elżbiety I, która wszakże nie znalazła się w sędziowskim składzie, co skutkowało tym, że tymi, którzy nakazali pozbawić nieszczęsną królową życia, byli ludzie znajdujący się na poślednim szczeblu feudalnej hierarchii. Podobnie było w przypadku Karola I Stuarta, z tym że podmiot rozważający w sądowej konwencji jego poczynania składał się z parlamentarzystów, uzyskujących legitymizację swych poczynań nie wskutek monarszej nominacji, lecz z Woli Ludu, którego awangardą była rzucająca wyzwanie „nieznośnej tyranii” Armia Nowego Wzoru. Dowodzący nią Cromwell po militarnym pokonaniu koronowanego monarchy pragnął przypieczętować zwycięstwo precedensowym procesem, mającym *urbi et orbi* pokazać, że każdy może stanąć przed obliczem Temidy, a następnie znaleźć się na szafocie. Co prawda Karol ze wzgardą odrzucał procesowe poczynania parlamentarzystów, uznając je za *crimen laesae maiestatis*, ale po przegranej wojnie domowej był pozbawiony władczych narzędzi, wskutek czego zbuntowani poddani przeforsowali swój zamiar uśmiercenia Pomazańca. Po upływie kilkunastu dekad albioński scenariusz został odtworzony we Francji, gdzie doszło do dekapitacji Ludwika XVI Burbona, również wskutek wydanego przez członków rewolucyjnej legislatury wyroku.

Owe znamienne i wstrząsające wydarzenia nie doczekały się naśladowania, ponieważ porewolucyjni monarchowie zostali zasadniczo pozbawieni realnych prerogatyw zgodnie z dyrektywą *rex regnat, sed non gubernat*. Ponieważ nie podejmują samodzielnie decyzji, nie mają okazji do naruszania politycznoprawnego porządku, co jest niezwykle istotną przesłanką tolerowania przez klasę polityczną instytucji bezwzględnej nieodpowiedzialności królewskiej głowy państwa.

socjalizmu czymś nagminnym były wytaczane politykom najwyższego szczebla procesy. Wszak skoro Najwyższy Prawodawca w 1976 r. uroczyście dokonał konstytucjonalizacji kierowniczej roli Partii, nadając jej w ten sposób na formalnoprawnej płaszczyźnie szczególną rangę, wywyższając ją ponad inne podmioty, to trudno było się spodziewać, żeby zwykli sędziowie, nie zajmujący szczególnie widocznych stanowisk we wszechogarniającej nomenklaturze, ochoczo zajmowali się wymierzaniem sprawiedliwości bardziej znaczącym partyjno-państwowym działaczom nawet wówczas, gdy ci ostatni popadli w niełaskę, co nie oznaczało przecież zupełnego pozbawienia ich wpływów.

Dlatego też po wprowadzeniu stanu wojennego zdecydowano się na populistycznie nacechowane posunięcie, mające pokazać społeczeństwu, że „nie będzie powrotu do tego, co było przed Sierpniem”. Aby pokazać proegalitarną determinację rządzącej ekipy dokonano internowania Edwarda Gierka i jego współpracowników, co zresztą mogło być potraktowane przez opinię publiczną jako nawiązanie do praktyk z lat czterdziestych i pięćdziesiątych, kiedy to pozbawiono wolności Władysława Gomułkę i innych czołowych zwolenników polskiej drogi do socjalizmu¹⁴. Jednakże zarówno przed polskim Październikiem, jak i po nim, w tym także po wprowadzeniu stanu wojennego, nie doszło do oficjalnego ukarania niegdysiejszych decydentów, choć w tym drugim okresie rodzimych dziejów co poniektórzy mogli oczekiwać, że nie bez powodu restytuuje się Trybunał Stanu, mający się zajmować, zgodnie z zawartym w jego nazwie przesłaniem, sprawami mającymi szczególne znaczenie dla całości państwowości¹⁵ oraz wszystkich obywateli, mogących dzięki śledzeniu naznaczonych szczególnym ciężarem gatunkowym sądowych spektakli, w trakcie których dochodziłoby do zaspokajania w powszechnym wymiarze rudymen tarnej potrzeby życia w nacechowanym Sprawiedliwością społeczeństwie.

¹⁴ Był przypuszczalnie przygotowywany Wielki Proces najważniejszych propagatorów odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego, wyrażenie zdemaskowanych w okazjonalnej publikacji. Zob. R. Werfel, *Trzy klęski reakcji polskiej*, Warszawa 1951, *passim*. W przeciwieństwie jednak do Czechosłowacji lub Bułgarii nad Wisłą nie doszło do spektakularnego „ścigania reakcyjnych czarownic na sądowej sali”. Z jednej strony zaspokoiliby ono zapewne w niezłej mierze odwieczne plebejskie pragnienie nasycenia się upadkiem niegdysiejszych pierwszoplanowych postaci, a z drugiej potwierdziło podejrzenie odnośnie do dyspozycyjności wymiaru sprawiedliwości, ponieważ najprawdopodobniej zapadłyby zgodne z oczekiwaniami zajmujących najwyższe stanowiska w państwie animatorów judykacyjnego spektaklu wyroki.

¹⁵ Stanowi ona synonim znajdującego się w nazwie omawianego tutaj organu stanu. W feudalnych czasach oznaczano tym mianem część ogółu mieszkańców monarchii – np. stan szlachecki. Dlatego też wyrażające ideę osobnego obradowania reprezentantów oficjalnie zróżnicowanego, także prawnie, społeczeństwa przedrewolucyjne legislatury nazywały się we Francji i Niderlandach stanami generalnymi (*États-Généraux / Staten-Generaal*). Później, na zasadzie *pars pro toto*, kiedy trzeci stan wchłonął w siebie pozostałe, nastąpiło językowe „ustanowienie” państwowości, w rezultacie czego pojawiła się francuskojęzyczna *raison d'État*, tłumaczona niezmiennie na polski jako racja stanu, a północnoamerykańska republikańska konfederacja zakorzeniła się w polszczyźnie w postaci Zjednoczonych Stanów. *Per analogiam* ustrojodawca posłużył się terminem Trybunał Stanu, natomiast, żeby było ciekawiej, w bardziej zbliżonej do oryginału wersji język Moliera odnajdziemy w etatyzmie.

Łączenie spełnienia tego oczekiwania z ponownie umieszczonym w naszym konstytucyjnym porządku Trybunałem okazało się być jednakowoż w dużym stopniu przesadne, skoro organ ten raptem orzekł dwa skazujące wyroki, podczas gdy zarówno „fakty prasowe”, jak i ugruntowane w opinii publicznej przekonanie wskazują na to, że nieprawidłowości na szczytach władzy było znacznie więcej. Co prawda można nie bez powodu uważać, że samo znalezienie się prominentnego człowieka z politycznych sfer w kręgu sformalizowanego zainteresowania TS skutkuje polityczną śmiercią, tym niemniej przeciętny obywatel uważa zapewne, że nie powinno być tak, iż teoretycznie ważny, bo konstytucyjny organ, jest zazwyczaj pogrążony w beczynności.

Niezależnie jednak od intensywności poczynań owej instytucji samo jej istnienie podważa egalitarny paradygmat. Najwidoczniej w optyce decydentów nie jest on na tyle pożądanym zjawiskiem, aby próbować wcielać go w życie z pełną ideowo-doktrynalną determinacją, nie zważając na wynikające z Tradycji i, przynajmniej częściowo z nią związanego, uważanego za racjonalny, generalnego modelu sprawowania władzy, przeciwwskazania.

Uogólniając nieco inaczej niż poprzednio zagadnienie, zauważymy, że antyrównościowy potencjał zawarty jest w (post)nowoczesnej definicji ludowładztwa, zgodnie z którą ma być ono panowaniem większości z poszanowaniem praw (najrozmaitszych) mniejszości. Podnoszenie ich znaczenia coraz częściej, również w Polsce, wiąże się z uprzywilejowaniem ich poprzez przydawanie nieprzysługującym „większościowcom” uprawnień. Taka jest logika tzw. pozytywnej dyskryminacji, przejawiającej się w oficjalnym traktowaniu mniejszych liczebnie i wyróżniających się co najmniej jedną spajającą taką subspołeczność więzią, części ogółu społeczeństwa w lepszy sposób niż pozostałych obywateli. Na tym ma polegać równość materialna, przeciwstawiana klasycznej równości formalnej, traktowanej niejednokrotnie, chociażby przez nasz Trybunał Konstytucyjny, jako archaiczne już, nieprzystające w wielu sytuacjach do „gruntownie zmienionej wskutek ewidentnego postępu” społeczno-politycznej rzeczywistości. Tak właśnie wyjaśniono niezbędność zwalniającego komitetu wyborcze mniejszości narodowych od spełnienia niezbednego dla udziału w poelekcyjnym rozdziale sejmowych foteli wymogu przekroczenia bariery 5% ważnie oddanych głosów. Nietrudno skojarzyć ten *casus* z podziałem na „równych i równiejszych”.

Jest on niezwykle trudny do uniknięcia chociażby, czy przede wszystkim, ze względu na to, że podział na rządzonych i skuteczniających władztwo jest czymś nieuchronnym w każdym państwie¹⁶. Oznacza on, że istnieje wewnątrz najbardziej nawet

¹⁶ Nawet w stosunkowo niewielkich liczebnie w zestawieniu z większością dzisiejszych państwowości demokratycznych Atenach, gdzie regularnie ogół mających polityczne prawa mieszkańców zbierał się na ludowych zgromadzeniach, aby w atmosferze oficjalnej moralno-ideowej jedności roztrząsać wspólne sprawy, istniał biurokratyczny aparat, zapewniający funkcjonowanie uważanych za niezbędne sformalizowanych

doskonałej społeczno-politycznej wspólnoty tego szczebla trwały podział, niweczący w dużej mierze najbardziej nawet gromkie zapewnienia co do braku systemowej dyskryminacji. Współczesne polityczne organizacje najwyższej, bo państwowej rangi, nazywające się ochoczo w swoich zasadniczych ustawach ludowładczymi nomokracjami, bynajmniej nie są wolne od tej przypadłości, relatywizującej w niezłej mierze deklarowany jurydyczny egalitaryzm.

Władza bardzo niechętnie rezygnuje ze swoich przywilejów, dzięki którym nie brak chętnych do tego, aby ją kadrowo zasilac. Ci, którzy o tym marzą, wiedzą oraz czują, że w konstytucyjnych oraz subkonstytucyjnych organach i urzędach jest inaczej, bo przecież właśnie tam powinni przebywać *те, которым виднее*. Mają oni większy niż zwykli obywatele dostęp do ważnych informacji oraz znaczniejszy wpływ na podejmowanie mających walor *erga omnes* decyzji. Im dłużej ktoś przebywa na wysokim szczeblu niekoniecznie nawet sformalizowanych struktur władania, tym bardziej, przynajmniej potencjalnie, rośnie jego pozycja, co przekłada się na poszerzanie osobistej sfery wpływów, często kompatybilne ze wzrostem znaczenia „grupy trzymającej władzę”, w której partycypuje¹⁷. Niezależnie od oficjalnie wygłaszanych deklaracji we wszelkich zorganizowanych strukturach, a więc także w państwowych, obowiązuje sformułowane przez Roberta Michelsa spiżowe prawo oligarchizacji¹⁸, z czego wynika, że skutkujący nieuchronnym odchodzeniem od najsolenniejszej deklarowanej równości elitaryzm jest nieuniknionym fenomenem, różnicującym każdą polityczną wspólnotę niezależnie od przypisywanego jej w politycznoprawnych deklaracjach i dokumentach stopnia zdemokratyzowania.

struktur. Urzędów było całkiem sporo, przy czym coraz bardziej na znaczeniu wraz z dojrzewaniem i przejrzewaniem ludowładztwa zyskiwał *στρατηγός*. Z czasem doszło do tego, że pojawiło się stanowisko Wielkiego Stratega, którą Perykles, na przekór niegdysiejszej rocznej kadencyjności, sprawował przez całe 14 lat. Nie da się ukryć zatem, że tendencja do utrwalania panowania nie tylko „grupy trzymającej władzę”, ale i monokratyzującej system wybitnej jednostki jest stara jak Świat i niemożliwa do usunięcia.

¹⁷ W starożytnych demokracjach próbowano zapobiec tej prawidłowości poprzez wprowadzanie skrajnie krótkiej, czasem nawet jednodniowej, kadencyjności, co jednakowoż odbijało się na skuteczności działania pozbawionej kadrowej stabilności instytucji. Mankament ów sprawił, że w nowszych czasach ograniczono zasięg stosowania wymogu kadencyjnego sprawowania władztwa oraz w znaczny sposób przedłużono długość kadencji, dzięki czemu zajmujący ważne pozycje w „aparacie sprawowania ucisku” ludzie zyskują całkiem sporo czasu na to, aby się wygodnie urządzić.

¹⁸ Zob. R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig 1911, *passim*. Autor badał stronnictwa polityczne, ale *per analogiam* jego ustalenia można odnieść do opanowanych przez partie państwowości, ponieważ w przypadku obu tych odmian wybitnie politycznie nacechowanych podmiotów mamy do czynienia z nieustannym pozycjonowaniem się konstytuujących je ludzi. W rezultacie tego procesu niektórzy zajmują prominentne pozycje, a inni zostają umieszczeni na marginesie procesu podejmowania władczych decyzji.

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubólstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszevska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>

Jolanta Blicharz, Renata Raszevska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>

Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej, redakcja naukowa: Tadeusz Kocowski, Piotr Lisowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/127165>

Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134248>

Małgorzata Klaudia Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134142>

Ewolucja elektronicznej administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Jerzy Korczak, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/135778>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021.

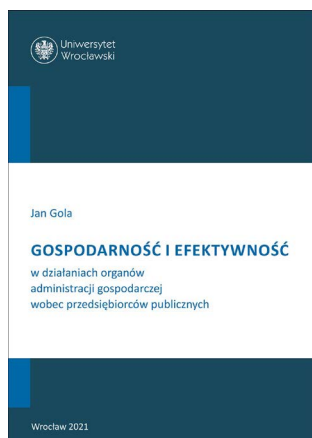
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/139241>

Justyna Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/139607>

Michał Raduła, *Prywatyzacja podmiotów leczniczych a prawo do ochrony zdrowia*, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/142731>



Jan Gola, *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*, Wrocław 2021.

Dostęp online:

<https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/142120>



Barbara Kowalczyk, *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021.

Dostęp online:

<https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/142724>



ADR – lokalne rozwiązania w kontekście globalnym. ADR

– local solutions in a global context, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2021.

Dostęp online:

<https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/143600>

Prezentowane w tym tomie rozważania eksponują wybrane problemy wykluczenia społecznego, a ich znajomość stanowi przecież warunek ograniczania i przewyższania zjawisk społecznie niekorzystnych i nieakceptowanych. Tylko przez wielopłaszczyznowe, interdyscyplinarne spojrzenie na badane zjawisko uzyskuje się całkowitą ocenę funkcjonowania prawa w społeczeństwie. [...]

Omawiane kwestie, jak również próba znalezienia odpowiedzi na zadane w tej książce pytania, nie mogą być oczywiście pełne i wyczerpujące. Intencją naszą jest pokazanie stanowisk i opinii na temat zasady równości wobec prawa, a także wielowymiarowej natury wykluczenia społecznego. Przedstawiona problematyka ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne.

Z Przedmowy