

OBYWATEL
—
PODMIOT
CZY
PRZEDMIOT
W SYSTEMIE KONSTYTUCYJNYM

redakcja naukowa
Radosław Grabowski



**NAUKA DLA
SPOŁECZEŃSTWA**

OBYWATEL

– PODMIOT CZY PRZEDMIOT W SYSTEMIE KONSTYTUCYJNYM

redakcja naukowa

Radosław Grabowski

wydawnictwo
adam marszałek

RECENZENCI

Grzegorz Koksanowicz
Krzysztof Eckhardt

REDAKTOR JĘZYKOWY

Bernadeta Lekacz

REDAKTOR STATYSTYCZNY

Daniel Kawa

REDAKTOR PROWADZĄCY

Daniel Kawa

REDAKTOR TECHNICZNY

Mirosław Głodkowski

KOREKTA

Zespół

PROJEKT OKŁADKI

Krzysztof Galus

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy.
Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie,
drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki,
nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło

Toruń 2024

ISBN 978-83-8180-880-4

Publikacja powstała w ramach projektu naukowego pt.: INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki ze społeczeństwem, NdS/551978/2022/2022, finansowanego w drodze konkursu na realizację projektów w ramach programu pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”, ogłoszonego komunikatem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 1 lipca 2021 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” i naborze wniosków zmienionego komunikatem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 12 października 2021 r. o zmianie komunikatu o ustanowieniu programu „Nauka dla Społeczeństwa” i naborze wniosków, w związku z art. 376 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 z późn. zm.)

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel. 56 664 22 35, e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek

ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń, tel. 56 664 22 35

e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl

Drukarnia, ul. Warszawska 54, 87-148 Łysomice, tel. 56 678 34 78

Spis treści

Radosław Grabowski, Sławomir Bździuch

O potrzebie badania poziomu edukacji obywatelskiej
oraz źródłach finansowania projektu *INTERNETOWY SERWIS
EDUKACJI OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki
ze społeczeństwem* | 5

Hubert Kotarski

Analiza postaw obywatelskich – o potrzebie edukacji
obywatelskiej | 19

Michał Mistygacz

Granice lojalności konstytucyjnej | 39

Wojciech Mojski

Racjonalność ustrojowa w relacjach obywatel–państwo | 75

Tomasz Ciechanowski

Referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym
znaczeniu dla państwa – wybrane zagadnienia | 95

Piotr Czarny

Wybrane problemy nauczania prawa konstytucyjnego
w toku studiów prawniczych (uwagi na tle obywatelskiej
edukacji konstytucyjnej) | 111

Katarzyna Szwed

Granice realizacji konstytucyjnego prawa do informacji
o środowisku i jego ochronie | 131

Krystian Tuczyński

Prawne aspekty e-learningu akademickiego:
wyzwania i rozwiązania | 149

Justyna Ciechanowska

Ochrona danych osobowych w kampanii wyborczej | 167

Natalie Fox

Gwarancje praw podstawowych w brytyjskiej konstytucji –
uwagi na tle prawa do sądu i ustawy o prawach człowieka
z 1998 r. | 187

Tomasz Warchoń

Organizacyjno-prawne aspekty realizacji edukacji
pozaformalnej w szkole podstawowej | 213



Radosław Grabowski


ORCID ID: 0000-0003-3362-7363

Uniwersytet Rzeszowski

Sławomir Bździuch

ORCID ID: 000-0002-4487-6835

Uniwersytet Rzeszowski

** potrzebie badania poziomu edukacji
obywatelskiej oraz źródłach finansowania
projektu *INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki
ze społeczeństwem***

Skuteczna edukacja obywatelska musi zostać poprzedzona ustaleniem zakresu treściowego kluczowych pojęć. W literaturze można odnaleźć różne definicje, jednak uwzględniając ewolucję, najbardziej precyzyjne wydają się te, które uwzględniają nie tylko elementy historyczne i ogólnospołeczne, ale także prawne. Jako przykład takiego ujęcia można wskazać następujący pogląd: „Odnosząc się do przekroju historycznoprawnego pojęcia «obywatela», widzimy, że to właśnie ustrój polityczny danego państwa określa status jego mieszkańca. Co więcej, nie tylko sytuację prawną, ale zakres podmiotowych praw, wolności i obowiązków (zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym). Ustrojodawca poprzez wyrażone w konstytucji zasady ogólne

wskazuje obywatelowi wartości, jakie uznaje za najważniejsze”¹. Należy zatem przyjąć, że pojęcie *obywatelstwo* jest związane z członkostwem w określonej wspólnocie politycznej, oznaczając relację między jednostką-obywatelem a konkretnym państwem wytyczającym obszar różnego rodzaju aktywności obywatelskich. Tego rodzaju związek nie się korzyści dla obu stron – państwo zyskuje dzięki działaniom podejmowanym przez świadomych i propaństwowych obywateli, obywatele otrzymują różnego rodzaju narzędzia, dzięki którym mogą realizować swoje aspiracje.

Podejmowanie świadomych działań we wspomnianym obszarze wymaga jednak od obywateli posiadania odpowiednich kompetencji. Ustaleń w tym zakresie dostarcza analiza dyskursu publicznego prowadzonego w serwisach informacyjnych, na forach internetowych, wypowiedzi polskich dziennikarzy, polityków oraz osób przedstawianych przez nich jako eksperci. Prowadzi ona do wniosku, że Polacy posługują się pojęciami związanymi z funkcjonowaniem państwa oraz społeczeństwa bez zrozumienia ich treści². Problem ten dotyczy nie tylko przeciętnych obywateli, ale też osób z grup zawodowych, w których wiedza taka jest niezbędna. Częściowo są to deficyty wynikające z niewystarczających kompetencji zawodowych do pracy w mediach

¹ A. Hrehorowicz, *Obywatel w demokratycznym państwie prawa. Ewolucja statusu jednostki z równością w tle*, „Kultura i Edukacja” 2014, nr 4(104), s. 125.

² Jako przykłady można wskazać używanie terminu *zapis* jako synonimu dla pojęć *przepis prawny*, *norma prawna*, *regulacja prawna* czy też *izba niższa* – zamiast *Sejm* oraz *izba wyższa* – zamiast *Senat*.

czy też braku merytorycznego przygotowania do uprawiania polityki. Coraz częściej jest to natomiast rezultat świadomego manipulowania treścią wybranych pojęć, dokonywanego najczęściej na użytek rywalizacji politycznej. W rezultacie w dyskursie publicznym używa się licznych pojęć w sposób nieprawidłowy, bez zrozumienia ich treści, a także sformułowań celowo niosących fałszywą treść, nieodpowiadającą realiom systemu norm społecznych, w tym obowiązującego systemu prawnego³.

Prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby obywatele dysponowali określoną wiedzą na temat struktury i zasad działania państwa, podstawowych reguł działania systemu prawnego, funkcjonowania form demokracji, wolności, praw i obowiązków obywatelskich⁴. Wiedzą taką powinien dysponować każdy, kto

³ Przykładem takiej manipulacji jest posługiwanie się pojęciem dualizmu prawnego w celu opisanego funkcjonowania w Polsce równocześnie organów legalnych (powołanych zgodnie z prawem) oraz quasi-legalnych (powołanych na skutek działań mających na celu obejście prawa). Do problemu tego odniósł się prof. dr hab. Marek Safjan w wywiadzie dla serwisu Wirtualna Polska. <https://wiadomosci.wp.pl/prof-marek-safjan-nie-ma-dwoch-porzadkow-prawnych-w-polsce-6993827806997024a> (12.02.2024).

⁴ „Polityczna świadomość wiąże się z wyższą jakością świadomości prawnej, co wpływa na świadomość wyborczą nie tylko w zakresie wspólnoty lokalnej, ale również narodowej i globalnej. Z kolei wyższa jakość świadomości społecznej, politycznej, prawnej, a w konsekwencji wyborczej skutkuje lepszym i bogatszym postrzeganiem rzeczywistości, wiedzą, oceną i formułowaniem postulatów z nią związanymi”. A. Hrehorowicz, T. Kowalczyk, *Wiedza wyborcza pokolenia „Z” w perspektywie badania ilościowego nad warszaw-*

aspiruje do bycia obywatelem, tj. chce podejmować aktywności zastrzeżone dla obywateli. Posiadanie takiej wiedzy należy ponadto traktować jako warunek konieczny w przypadku osób aktywnie uczestniczących w sprawowaniu władzy bądź aspirujących do pełnienia funkcji publicznych, a także będących zawodowymi uczestnikami dyskursu publicznego. Swoistym paradoksem jest, że w Polsce istnieje szereg procedur służących weryfikacji kompetencji zawodowych, a nawet pozazawodowych (np. uprawniających do prowadzenia pojazdu mechanicznego), nie wymaga się natomiast poświadczenia kompetencji obywatelskich, nawet w przypadku osób zawodowo zajmujących się polityką⁵.

Można odnieść wrażenie, że trudności sprawia nawet zdekodowanie pojęć *obywatel* czy *obywatelstwo*, a także wskazanie pożądanych postaw obywatelskich. Wpisanie w wyszukiwarkę internetową hasła *obywatel* prowadzi do wyników, wśród których dominują informacje o prawach obywatela.

skimi licealistami, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 121.

⁵ „W społeczeństwach określanych jako posiadające wysoki kapitał społeczny ludzie przejawiają większą aktywność w zakresie współpracy, podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz lokalnej społeczności, działają w różnych organizacjach, a to wszystko stwarza okazje do tzw. treningu społecznego, który sprzyja rozwijaniu kompetencji społecznych. Jedną z głównych przyczyn słabych kompetencji społecznych jest natomiast brak wiedzy na dany temat i związana z tym praktyka dnia codziennego albo ignorowanie informacji lub też nieumiejętność ich odczytania”. M. Badowska, *Kompetencje społeczne i międzykulturowe nauczycieli i pedagogów w świetle badań własnych*, „Kultura i Edukacja” 2019, nr 1(123), s. 188.

Nawet jeśli jest mowa o obowiązkach, to nie są one ekspozowane. Katalog taki zwykle zawiera informację o: prawie do pracy lub o świadczeniach pieniężnych, jakie można uzyskać, prawie do bezpłatnej nauki, prawach wyborczych traktowanych jako należny udział we współrzędzeniu, ale bez refleksji o ponoszeniu odpowiedzialności za państwo. Obowiązki obywatelskie są w powszechnym mniemaniu czymś, czego należy unikać, a ich nieprzestrzeganie nie niesie negatywnych skutków społecznych⁶. Dotyczy to przestrzegania prawa, ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, dbałości o stan środowiska naturalnego. Idee wierności obywatelskiej, troski o dobro wspólne czy też obrona ojczyzny należy w tym kontekście traktować jako zbyt abstrakcyjne dla przeciętnego Polaka.

Na marginesie, obowiązki obywatelskie są lekceważone na wszelkich poziomach edukacji, z edukacją prawniczą na studiach uniwersyteckich włącznie. Ewidentnie mamy też do czynienia z obniżającym się poziomem kształcenia uczniów w zakresie wiedzy o społeczeństwie. Istotnym elementem

⁶ „Z jednej strony obywatele oczekują, że państwo będzie ich bronić przed negatywnymi skutkami rozwoju gospodarki kapitalistycznej (wysokie świadczenia socjalne, rekompensaty itd.), a z drugiej pragną swobody i sukcesu. Oczekują od państwa ochrony, bezpieczeństwa i stabilizacji, ale niechętnie przestrzegają reguł życia społecznego, norm formalnych i nieformalnych, czego przykładem jest niska frekwencja wyborcza (...) czy – w przypadku Polski – wysoki odsetek nietrzeźwych kierowców, którzy bezrefleksyjnie narażają siebie i innych uczestników przestrzeni publicznej na utratę życia/trwałe kalectwo”. P. Wenderlich, *Kultura masowa – aktywni konsumenci, bierni obywatele? Implikacje w sferze publicznej*, „Świat Idei i Polityki” 2015, t. 14, s. 425.

wpływającym na świadomość obywatelską jest pauperyzacja. Środowiska niegdyś opiniotwórcze to obecnie coraz niżej wynagradzani pracownicy najemni. Z uwagi na strukturę społeczną polskiego społeczeństwa i aspiracje Polaków osoby takie nie są obecnie autorytetami. Stąd łatwość pozyskania ludzi do udziału w przedsięwzięciach wątpliwych z obywatelskiego punktu widzenia. Lukę tę wypełniają autorytety doby popkultury, tzw. celebryci. Wszystkie te elementy pozwalają zrozumieć powody, dla których Polska utknęła w swoistej pułapce niskiego rozwoju obywatelskości: „na inkluzywne obywatelstwo składają się cztery podstawowe elementy: członkostwo w społeczności (membership), związane także z poczuciem przynależności do wspólnoty i partycypacją; wynikające z tego członkostwa prawa (osobiste, polityczne i socjalne) oraz obowiązki (w sferze publicznej i prywatnej, zarówno polityczne, jak i społeczne); wreszcie równość statusu, poszanowania i uznania (equality of status, respect and recognition). Waga i znaczenie każdego z tych elementów mogą się różnić w zależności od kontekstu społecznego, politycznego i kulturowego – w jednym miejscu świata istotniejsza jest partycypacja, w innym – obywatelskie prawa i obowiązki”⁷.

Jednym z podstawowych problemów, z którym przychodzi się zmierzyć polskim uczelniom, jest niski wzrost poziomu ich finansowania w kontekście wysokiego poziomu inflacji. Sytuacja ta sprawia, iż sektor szkolnictwa wyższego ma coraz większe problemy z zachowaniem płynności finansowanej. Mając na uwadze powyższe, uczelnie bardzo często

⁷ M. Kuleta-Hulboj, *Inkluzywny potencjał globalnej edukacji obywatelskiej*, „Kultura i Edukacja” 2019, nr 1(123), s. 84.

w pierwszej kolejności ograniczają środki, które są przeznaczone na prowadzenie badań naukowych przez ich pracowników celem zabezpieczenia finansowania wynagrodzeń oraz mediów. Problem ten stawia społeczność akademicką w bardzo trudnym położeniu, gdyż przy tak okrojonym finansowaniu nie ma możliwości doskonalenia prowadzonych badań naukowych w oparciu o dostępne środki. Sytuacja ta implikuje konieczność poszukiwania finansowania badań prowadzonych przez pracowników akademickich poza uczelnią. W tym przypadku najczęściej naukowcy starają się pozyskać finansowanie w ramach grantów Narodowego Centrum Nauki, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju czy Ministerstwa Edukacji i Nauki. W przypadku województwa podkarpackiego pracownicy uczelni na swoje badania mają również możliwość pozyskać środki z Podkarpackiego Centrum Innowacji. Oczywiście wszystkie wyżej wymienione źródła finansowania procesu badawczego wymagają od naukowców znacznego zaangażowania, gdyż niezbędne jest złożenie wniosków o dofinansowanie projektu w ramach prowadzonych przez wspomniane instytucje konkursów. Wnioski te na etapie oceny projektów podlegają weryfikacji przez ekspertów i tylko te, które uzyskają odpowiednio wysoką ocenę, otrzymują dofinansowanie. Sytuacja ta sprawia, iż pozyskanie dofinansowania w postaci zewnętrznych projektów jest dość wymagającym i skomplikowanym procesem. W sposób szczególny w pozyskanie zewnętrznych środków na badania muszą się zaangażować naukowcy reprezentujący nauki społeczne oraz humanistyczne, gdyż mają zdecydowanie mniej możliwości tego typu finansowania niż specjaliści z obszaru nauk medycznych czy przyrodniczych. Mając na uwadze ograniczone

możliwości aplikacyjne naukowców reprezentujących wspomniane dziedziny, Minister Edukacji i Nauki 21 lipca 2021 roku wydał komunikat o utworzeniu programu pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”.

Głównym założeniem programu „Nauka dla Społeczeństwa” jest budowanie oraz rozwój współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze nauki a otoczeniem społeczno-gospodarczym. Kluczowym elementem nawiązanej współpracy ma być upowszechnienie otrzymanych w ramach badań wyników szerszej grupie odbiorców. Badania, które mogą uzyskać dofinansowanie w ramach omawianego programu, powinny ogniskować się w następujących obszarach⁸:

1. „Doskonałość naukowa” – w ramach tego obszaru wspiera się projekty mające na celu:
 - a) podnoszenie jakości i przełomowości badań naukowych (*frontier research*), w szczególności przez identyfikację nowych, kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego problemów badawczych oraz podejmowanie pionierskich prac badawczych w tym zakresie,
 - b) umiędzynarodowienie polskiej nauki i zwiększenie rozpoznawalności jej osiągnięć,
 - c) wypracowanie i wdrażanie koncepcji rozwoju kadry naukowo-dydaktycznej,
 - d) podnoszenie jakości dydaktyki akademickiej,

⁸ Komunikat Ministra Edukacji i Nauki z dnia 1 lipca 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/ae9bf35d-610e-49ef-b281-bd4fad9508f2> (18.11.2023).

- e) kształtowanie i wdrażanie mechanizmów ewaluacyjnych inicjujących proces zmian pro jakościowych,
 - f) identyfikowanie bodźców i mierników rozwoju polskiej nauki,
 - g) kształtowanie odbioru społecznego polskiej nauki.
2. „Nauka dla innowacyjności” – do tego obszaru zaliczamy projekty mające na celu:
- a) poprawę efektywności współpracy nauki z otoczeniem gospodarczym,
 - b) wspieranie procesów innowacyjności oraz komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, a także *know-how* związanego z tymi wynikami, w tym promowanie dobrych praktyk w zakresie innowacji,
 - c) upowszechnianie wiedzy na temat związków między nauką, innowacyjnością i gospodarką.
3. „Humanistyka – Społeczeństwo – Tożsamość” – ten obszar obejmuje projekty, które mają na celu:
- a) rozwój nauk humanistycznych oraz stymulowanie i promowanie innowacyjnych badań humanistycznych,
 - b) rozwój i promowanie badań interdyscyplinarnych w obszarze humanistyki,
 - c) wykorzystanie humanistyki do rozwoju innych obszarów nauki, a także kultury, edukacji, gospodarki i społeczeństwa,
 - d) badanie oraz promowanie idei polskości w historii, kulturze i myśli politycznej,
 - e) prowadzenie badań w zakresie tożsamości narodowej (kulturowej) na rzecz trwałości polskiej tradycji narodowej,

- f) badanie oraz promowanie polskich tradycji regionalnych i narodowych oraz postaw patriotycznych,
- g) badanie oraz popularyzacja regionalnych i narodowych źródeł kultury polskiej (w tym literatury, sztuki, muzyki i myśli filozoficznej) w kraju i za granicą,
- h) prowadzenie badań nad polskim muzealnictwem i miejscami pamięci narodowej w kraju i za granicą.

Zagadnienia podejmowane przez projekty, które aplikują do omawianego programu, powinny dotyczyć co najmniej jednego ze wskazanych obszarów. Do innych kluczowych warunków przystąpienia do konkursu w ramach programu „Nauka dla Społeczeństwa” zaliczamy m.in. to, iż:

- projekt nie może trwać dłużej niż 24 miesiące,
- wartość projektu powinna wynieść co najmniej 100 000 zł, jednak nie więcej niż 2 000 000 zł,
- koszty planowane do sfinansowania są niezbędne do realizacji projektu i osiągnięcia jego rezultatów.

Program „Nauka dla Społeczeństwa” w związku z dość szeroko zdefiniowanymi obszarami badawczymi oraz atrakcyjnym finansowaniem od momentu jego wdrożenia został bardzo dobrze przyjęty przez podmioty zajmujące się szeroko pojętym upowszechnianiem nauki. Zainteresowanie tym wsparciem podzielali również naukowcy zatrudnieni na Uniwersytecie Rzeszowskim, którzy w ramach swojej aktywności badawczej podjęli się trudu aplikacji o dofinansowanie w przedmiotowym programie. Jednym z projektów, który z sukcesem starał się o środki w ramach programu „Nauka dla Społeczeństwa”, był ten przygotowany przez zespół naukowców zatrudnionych w Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego, pt. *INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki*

ze społeczeństwem. W wyniku oceny merytorycznej dokonanej przez zespół ekspercki Ministerstwa Edukacji i Nauki otrzymał on dofinansowanie w kwocie 391 710,70 zł⁹.

Jest to projekt interdyscyplinarny, łączący nauki prawne, nauki socjologiczne oraz nauki o polityce i administracji. Głównym jego celem jest wykorzystanie instrumentarium nauk społecznych, w tym przede wszystkim nauk prawnych, nauk o polityce oraz nauk socjologicznych, w podnoszeniu jakości badań naukowych i jakości dydaktyki akademickiej oraz upowszechnianie wiedzy na temat współpracy między nauką a jak najszerszym otoczeniem społecznym. Cel ten wpisuje się w obszary programu „Nauka dla Społeczeństwa”, tj. „Doskonałość naukowa” i „Nauka dla innowacyjności”. Realizacja projektu została przewidziana na 24 miesiące, w ramach których zespół projektowy zaplanował następujące zadania:

- Zadanie 1: Podnoszenie jakości badań naukowych z zakresu wiedzy o ustroju państwa oraz ich wpływu na jakość debaty publicznej i poziom zaangażowania obywatelskiego.
- Zadanie 2: Kształtowanie odbioru społecznego nauki i upowszechnianie wiedzy na temat ustroju państwa oraz jej wpływu na jakość debaty publicznej i poziom zaangażowania obywatelskiego.
- Zadanie 3: Utworzenie internetowego serwisu edukacji obywatelskiej oraz opracowanie i zredagowanie siatki pojęć z tego obszaru.

⁹ <https://programy.nauka.gov.pl/wp-content/uploads/2022/07/Wnioski-zakwalifikowane-do-finansowania-w-ramach-programu-Nauka-dla-Spoleczenstwa-30-czerwca-2022-r.pdf> (14.01.2024).

- Zadanie 4: Doskonalenie jakości dydaktyki akademickiej.

Efektami realizacji poszczególnych zadań są: organizacja konferencji naukowej, wydanie anglojęzycznej monografii naukowej, utworzenie internetowego serwisu edukacji obywatelskiej, wydanie podręcznik akademickiego. Pośrednim efektem realizacji projektu *INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki ze społeczeństwem* jest również pogłębienie współpracy pomiędzy naukowcami reprezentującymi takie dyscypliny, jak prawo, socjologia czy politologia, z innymi dyscyplinami funkcjonującymi w Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego. Utworzona płaszczyzna wymiany poglądów pozwoli realizować w przyszłości kolejne projekty naukowe, dydaktyczne i popularyzatorskie, co przyczyni się do rozwoju Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz intensyfikacji jego oddziaływania na otoczenie społeczne¹⁰. Jednak podstawowym celem projektodawców jest wypracowanie instrumentów pomocnych w nowoczesnej edukacji obywatelskiej. W założeniu ma ona być łatwo dostępna dla masowego odbiorcy, kształcić na poziomie uwzględniającym potrzeby świadomego obywatela nowoczesnego państwa demokratycznego, oferować treści dostosowane do percepcji odbiorcy, dostępne w formie atrakcyjnej dla członków społeczeństwa cyfrowego. „Mówiąc o obywatelach i społeczeństwie – w kontekście politycznym – mamy na myśli opinię publiczną, która powinna być inicjatorem dojrzałych i świadomych dyskursów

¹⁰ <https://www.ur.edu.pl/index.php/pl/uniwersytet/aktualnosci/nauka-dla-spolesczenstwa-dla-kolegium-nauk-spoecznych-ur,39142> (12.02.2024).

publicznych. Warunkiem dokonywania w miarę racjonalnych wyborów jest więc istnienie mądrych i wykształconych obywateli. Nabierają oni takiego charakteru chociażby poprzez wychowanie, socjalizację i edukację¹¹.

Literatura

Badowska M., *Kompetencje społeczne i międzykulturowe nauczycieli i pedagogów w świetle badań własnych*, „Kultura i Edukacja” 2019, nr 1(123).

Hrehorowicz A., *Obywatel w demokratycznym państwie prawa. Ewolucja statusu jednostki z równością w tle*, „Kultura i Edukacja” 2014, nr 4(104).

Hrehorowicz A., Kowalczyk T., *Wiedza wyborcza pokolenia „Z” w perspektywie badania ilościowego nad warszawskimi licealistami*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2.

Kuleta-Hulboj M., *Inkluzywny potencjał globalnej edukacji obywatelskiej*, „Kultura i Edukacja” 2019, nr 1(123).

Wenderlich P., *Kultura masowa – aktywni konsumenci, bierni obywatele? Implikacje w sferze publicznej*, „Świat Idei i Polityki” 2015, t. 14.

¹¹ P. Wenderlich, *Kultura masowa...*, s. 426.



Hubert Kotarski

ORCID ID: 0000-0002-5370-7099

Uniwersytet Rzeszowski

Analiza postaw obywatelskich – o potrzebie edukacji obywatelskiej

Wprowadzenie

Problem obywatelstwa i obywatelskości jest od dwóch tysięcy lat rozważany jako kwestia prawna i filozoficzna. Pojęcie *obywatel* pojawia się w trzeciej księdze *Polityki* Arystotelesa, nie znajdziemy tam jednak jednoznacznej jego definicji, gdyż w opinii filozofa jest to pojęcie sporne i zależne od ustroju państwa¹. W teorii polityki i prawa obywatelstwo odnosi się do praw i obowiązków członka państwa narodowego lub mieszkańca miasta. W przeszłości zdarzało się, że obywatelem był każdy mieszkaniec miasta, czyli członek społeczności względnie niezależnej od króla czy władz państwowych. W antycznej Grecji obywatelami byli tylko ludzie wolni, którzy mieli też prawo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji politycznych, dlatego że przyczyniali się do obrony miasta, często jako żołnierze. Demokracja rozszerzyła

¹ Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz [w:] *idem, Dzieła wszystkie*, t. 1, Warszawa 2003.

zakres pojęcia *obywatelstwo*, uznając za obywateli wszystkich, niezależnie od wieku, płci i narodowości.

Pojęcie obywatelstwa odżyło w okresie powstawania nowożytnego państwa, szczególnie podczas rewolucji francuskiej i rewolucji amerykańskiej. Stopniowo zaczęło łączyć się bardziej z prawami niż z obowiązkami². Problematyką obywatelstwa i obywatelskości interesują się również socjologowie. Obywatelstwo to status prawny jednostki i jednocześnie rola społeczna. W tradycyjnym języku socjologii jest tylko jedną z ról społecznych działającego podmiotu – ważną, acz nie najważniejszą³. Współczesne socjologiczne teorie obywatelstwa czerpią wiele z prac Thomasa Humphreya Marshalla, który określił obywatelstwo jako status jednostki, która jest pełnoprawnym członkiem zbiorowości⁴. Marshall w swoich rozważaniach mówił o trzech wymiarach obywatelstwa: cywilnym, politycznym i społecznym. Ten pierwszy dotyczy praw obywatelskich, które zapewniają jednostce wolność i są zinstytucjonalizowane w postaci sądu. Obywatelstwo polityczne gwarantuje prawo do uczestniczenia we władzy politycznej danej społeczności przez głosowanie lub przez sprawowanie urzędu. Obywatelstwo społeczne to prawo do odpowiedniego poziomu życia, co znajduje swój wyraz w systemach szkolnych i świadczeń społecznych⁵.

² *Obywatelstwo* [w:] *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. M. Tabin, Warszawa 2005, s. 217.

³ J. Raciborski, *Wprowadzenie: oblicza obywatelstwa* [w:] *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Warszawa 2010, s. 8.

⁴ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge 1950.

⁵ *Obywatelstwo* [w:] *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. M. Tabin, Warszawa 2005, s. 217.

W artykule zaprezentowano cząstkowe wyniki badania zrealizowanego wśród uczniów wszystkich szkół średnich z terenu województwa podkarpackiego w ramach projektu *INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI OBYWATELSKIEJ – platforma współpracy nauki ze społeczeństwem*.

Postawa obywatelska – implikacje definicyjne

Współczesne postawy i zachowania obywatelskie mają swoje źródła w habitusach obywatelskich kształtujących się przez tysiąclecia⁶. Analiza postaw obywatelskich w społeczeństwie jest ważnym narzędziem w zrozumieniu stopnia zaangażowania i świadomości obywatelskiej w danej społeczności. Obywatelstwo to nie tylko formalny status prawny, ale także aktywna postawa wobec społeczeństwa, zaangażowanie w życie publiczne oraz świadomość obowiązków i praw obywatelskich. W kontekście tej analizy pojawia się potrzeba edukacji obywatelskiej, która ma na celu kształtowanie świadomych, zaangażowanych i odpowiedzialnych obywateli.

Termin *postawa* jest mocno zakorzeniony w rozważaniach badaczy wywodzących się z kręgu nauk społecznych i stanowi jedno z podstawowych pojęć w psychologii społecznej oraz socjologii. Zainteresowanie problematyką postaw znajduje swój wyraz zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i badaniach empirycznych⁷. Postawa definiowana jest jako ogół procesów indywidualnej świadomości determinujących

⁶ P. Weryński, *Wzory uczestnictwa obywatelskiego Polaków*, Warszawa 2010.

⁷ M. Marody, *Sens teoretyczny a sens empiryczny pojęcia postawy*, Warszawa 1976, s. 5.

zarówno aktualne, jak i potencjalne reakcje konkretnej osoby wobec jakiegoś obiektu. W naukach społecznych termin *postawa* został rozpowszechniony przez Williama I. Thomasa i Floriana Znanieckiego we wstępie ich pracy *Chłop polski w Europie i Ameryce*⁸, użyty na oznaczenie procesów indywidualnej świadomości determinujących aktualne i potencjalne reakcje każdej osoby wobec społecznego świata⁹. Propozycja zapoczątkowana pracą Thomasa i Znanieckiego spotkała się z pozytywnym przyjęciem, przynajmniej w tym sensie, iż zainteresowanie postawami oraz rozwój różnorodnych technik ich badania uczyniły z tej problematyki stały obszar dociekań w naukach społecznych.

Wraz z rozwojem badań następowało jednak coraz większe różnicowanie się samego pojęcia *postawa* i w 1939 r. Erie Nelson doliczyć się już mógł dwudziestu trzech sposobów definiowania lub rozumienia tego terminu. Oznaczać mógł on zatem: cele działania, motywy, przekonania, „jądro uczuć”, specjalny przypadek predyspozycji, determinator kierunku działania, reakcje próbne. W latach powojennych nie nastąpiła w tej dziedzinie żadna znacząca zmiana. Niejednoznaczność użycia terminu *postawa* wydaje się do dzisiaj najbardziej charakterystyczną cechą tego pojęcia. Mimo wielości znaczeń przypisywanych temu terminowi można wskazać na pewne elementy powtarzające się w większości rozważań teoretycznych i tworzące jego wspólny rdzeń znaczeniowy. Jest zatem postawa, po pierwsze, czymś, co zawsze

⁸ W.I. Thomas, F. Znaniecki, *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 1, Warszawa 1976.

⁹ *Socjologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Warszawa 2008, s. 149.

wiąże się z afektywną oceną – pozytywną bądź negatywną – różnego typu obiektów. Mogą nimi być ludzie, grupy społeczne, działania, instytucje, obiekty fizyczne lub zdarzenia. *Postawa obojętna* jest więc w zasadzie określeniem wewnętrznie sprzecznym, gdyż postawa *ex definitione* zakłada jakiś, choćby najbardziej umiarkowany, emocjonalny stosunek do obiektu. Po wtóre, ów emocjonalny stosunek nosi cechę trwałości i choć nastrocza ona pewne problemy operacyjne ze względu na fakt, iż postawy ulegają zmianie, większość badaczy jest zgodna co do tego, że o postawie można mówić jedynie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ocenami względnie trwałymi. Po trzecie, postawa jest zawsze postawą wobec czegoś, nawet jeżeli owo coś nie zostało wyspecyfikowane w nazwie pojęcia, jak np. wtedy, gdy mówimy o postawie prospołecznej czy autorytarnej. Po czwarte wreszcie, zakłada się, że postawy są nabywane i modyfikowane w procesie uczenia, przy czym istotną rolę odgrywają tu osobiste doświadczenia jednostki. Ze względu na to, że zakres tych doświadczeń jest silnie uwarunkowany położeniem społecznym jednostki, postawy stanowią najczęściej odzwierciedlenie jej pozycji w społeczeństwie.

Przedmiotem kontrowersji był przede wszystkim problem wewnętrznej struktury postaw, wraz z rozwojem badań nad postawami zaczęły się bowiem pojawiać prace, których autorzy odrzucali ograniczanie pojęcia *postawa* do emocjonalno-afektywnego stosunku wobec obiektu. Wskazywali oni, iż postawy są zjawiskami o strukturze złożonej, w której można wyodrębnić wiele komponentów i aspektów, a istnienie czy brak poszczególnych komponentów, a także wzajemne relacje między nimi mają znaczenie dla wyjaśnienia

i zrozumienia owych zjawisk¹⁰. Tego rodzaju strukturalną definicją postawy posłużył się M. Brewster Smith, który jako pierwszy wyodrębnił trzy zasadnicze składniki postaw – poznawczy, emocjonalny i wolicjonalny¹¹. W polskiej socjologii autorem najszerszej rozpowszechnionej definicji pojęcia *postawa* jest Stefan Nowak. Według niego postawą pewnego człowieka wobec pewnego przedmiotu jest ogół względnie trwałych dyspozycji do oceniania tego przedmiotu i emocjonalnego nań reagowania oraz ewentualnie towarzyszących tym emocjonalno-oceniającym dyspozycjom względnie trwałych przekonań o naturze i własnościach tego przedmiotu i względnie trwałych dyspozycji do zachowania się wobec tego przedmiotu¹².

Analiza postaw obywatelskich

Badanie zostało zrealizowane z wykorzystaniem techniki CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – wspomaganego komputerowo kwestionariusza wywiadu zastosowanego z pomocą strony WWW. Zaproszenie za pośrednictwem Kuratorium Oświaty w Rzeszowie zostało wystosowane do wszystkich szkół średnich w województwie podkarpackim. Badaniem objętych zostało łącznie 1128 uczniów

¹⁰ M. Marody, *Postawa* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa 2000, s. 151–152.

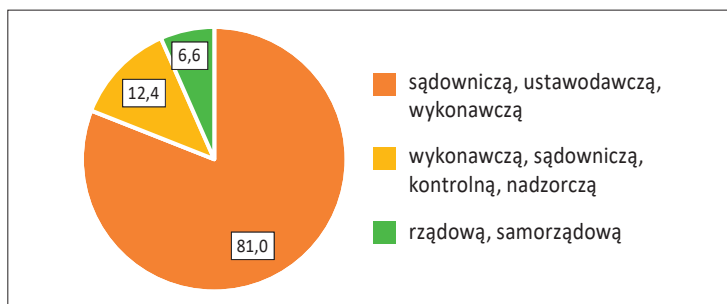
¹¹ M.B. Smith, *The Personal Setting of Public Opinions* [w:] *Readings in Attitude Theory and Measurement*, red. M. Fishbein, New York 1967.

¹² S. Nowak, *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych* [w:] *Teorie postaw*, red. S. Nowak, Warszawa 1973, s. 23.

uczęszczających do szkół średnich z terenu województwa podkarpackiego.

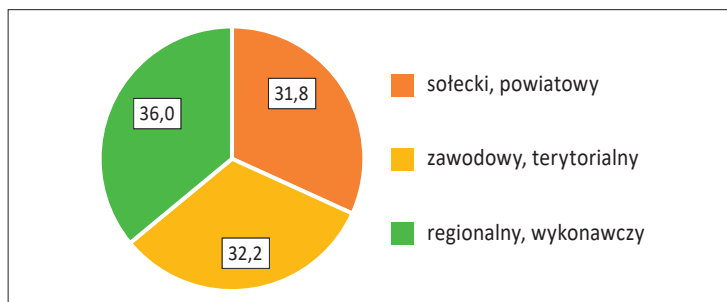
Pierwszym z elementów analizy postaw obywatelskich był komponent poznawczy. Analiza dotyczyła przede wszystkim wiedzy na temat „bycia obywatelem”. Respondenci mieli odpowiedzieć na 20 pytań dotyczących podstawowych wiadomości związanych z edukacją obywatelską. Pierwsze z pytań odnosiło się do jednej z podstawowych zasad funkcjonowania władzy w Polsce, a mianowicie jej trójpodziału. Poprawnej odpowiedzi na to pytanie udzieliło 81,0% badanych.

Wykres 1. Władza w Polsce jest podzielona na...



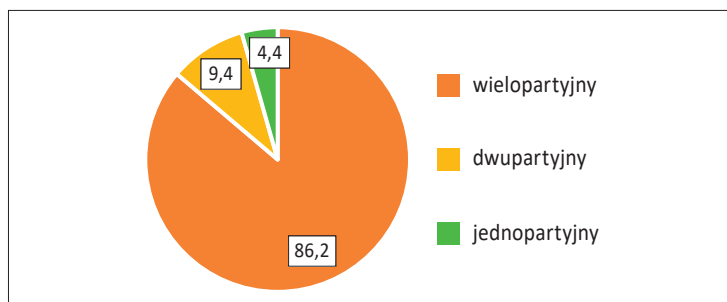
Źródło: obliczenia własne.

Drugie pytanie dotyczyło rodzajów samorządów działających w Polsce. Sprawilo ono sporo problemów uczniom podkarpackich szkół średnich, gdyż poprawnej odpowiedzi udzieliła tylko jedna trzecia badanych (32,2%).

Wykres 2. Samorządy działające w Polsce to...

Źródło: obliczenia własne.

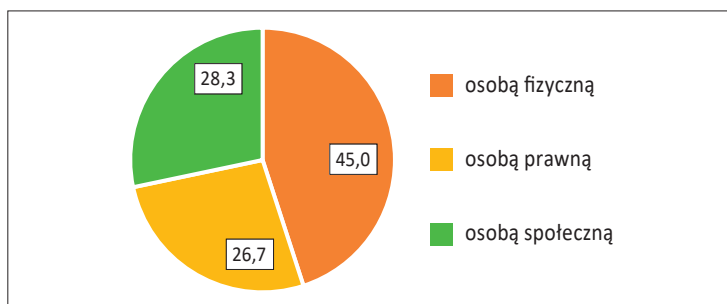
Kolejne z pytań mających za zadanie określić komponent poznawczy postawy obywatelskiej dotyczyło systemu, w którym funkcjonuje kilka partii politycznych. Ankietowani nie mieli większego problemu z odpowiedzią na nie. Poprawną odpowiedź wskazało blisko dziewięciu na dziesięciu uczniów (86,2%).

Wykres 3. System, w którym działa kilka partii politycznych, określamy jako...

Źródło: obliczenia własne.

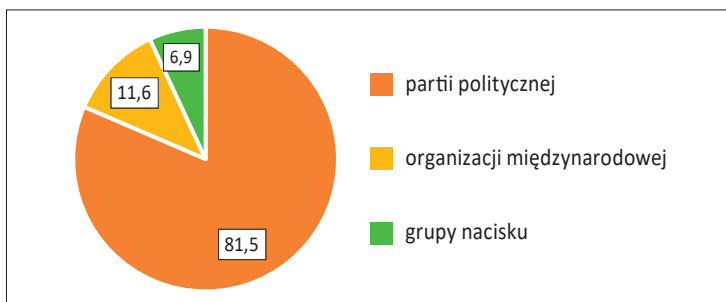
Czwarte z pytań odnosiło się do zdolności prawnej człowieka do bycia podmiotem praw i posiadania z tego tytułu obowiązków. Blisko połowa badanych (45,0%) wiedziała, iż każdy człowiek staje się osobą fizyczną w momencie przyjścia na świat i pozostaje nią do chwili śmierci.

Wykres 4. Każdy człowiek od urodzenia do śmierci jest...



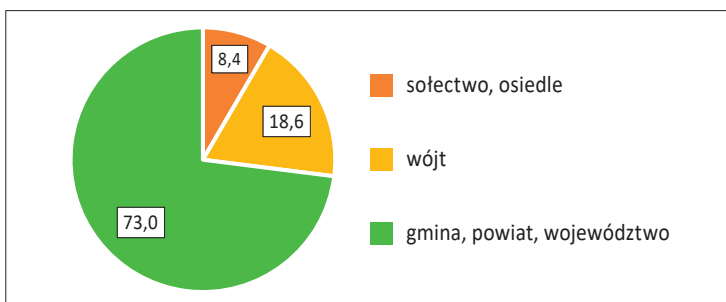
Źródło: obliczenia własne.

Zdecydowana większość badanych udzieliła prawidłowej odpowiedzi na pytanie dotyczące instytucji, której celem działania jest dążenie do zdobycia i utrzymania władzy. Aż 81,5% uczniów poprawnie wskazało partię polityczną jako właśnie tę organizację.

Wykres 5. Dążenie do zdobycia i utrzymania władzy to cel działania...

Źródło: obliczenia własne.

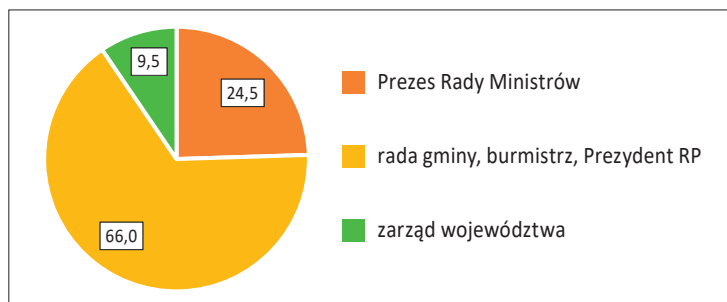
Kolejne z pytań dotyczyło jednostek wchodzących w skład samorządu terytorialnego. Blisko trzy czwarte respondentów (73,0%) poprawnie wskazało gminę, powiat i województwo jako trzy jednostki tworzące samorząd terytorialny.

Wykres 6. Jednostką samorządu terytorialnego jest...

Źródło: obliczenia własne.

Dwie trzecie badanych wiedziało, iż organami pochodzącymi z wyborów bezpośrednich są: rada gminy, burmistrz oraz Prezydent RP (66,0%).

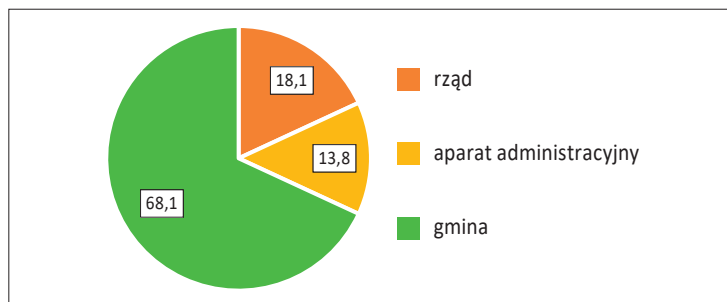
Wykres 7. Organ pochodzący z wyborów bezpośrednich to...



Źródło: obliczenia własne.

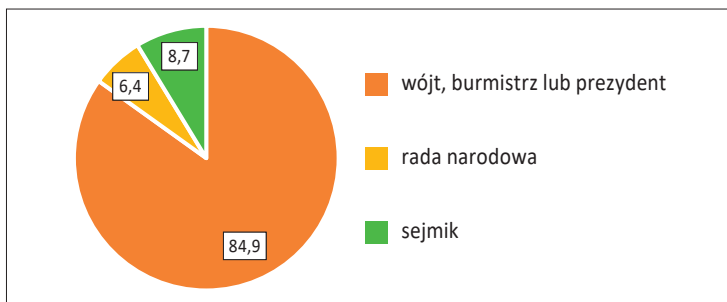
Wiedzę dotyczące tego, kto odpowiada za realizację lokalnych spraw publicznych, posiadało ponad dwie trzecie badanych uczniów (68,1%).

Wykres 8. Za realizację lokalnych spraw publicznych odpowiada...



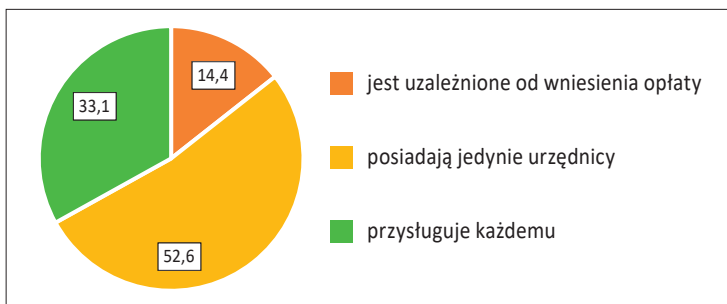
Źródło: obliczenia własne.

Następne pytanie również odnosiło się do kwestii związanych z samorządem lokalnym. Aż 84,9% badanych uczniów szkół średnich prawidłowo odpowiedziało na pytanie, iż organem gminy jest wójt, burmistrz lub też prezydent.

Wykres 9. Organem gminy jest...

Źródło: obliczenia własne.

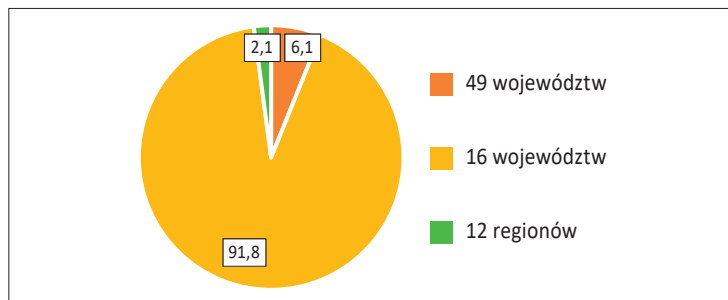
Kolejne z pytań dotyczyło praw obywatelskich jednostki i związane było z wglądem do dokumentów urzędowych. Jedynie jedna trzecia badanych (33,1%) wiedziała, że przysługuje one każdemu obywatelowi.

Wykres 10. Prawo wglądu do dokumentów urzędowych...

Źródło: obliczenia własne.

Zdecydowana większość uczniów (91,8%) prawidłowo odpowiedziała na pytanie o podział terytorialny Polski, wskazując, iż jest ona podzielona na 16 województw.

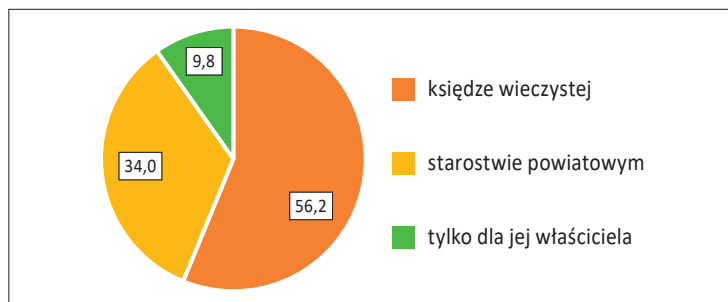
Wykres 11. Polska jest podzielona na...



Źródło: obliczenia własne.

Kolejne z pytań dotyczyło źródeł informacji dotyczących stanu prawnego nieruchomości. Nieco ponad połowa badanych uczniów (56,2%) prawidłowo wskazała, iż takiej informacji należy szukać w księgach wieczystych.

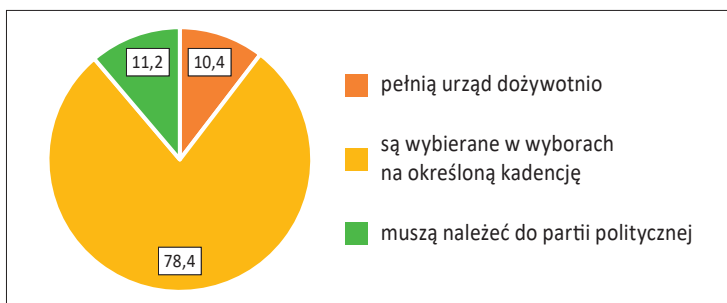
Wykres 12. Informacje dotyczące stanu prawnego nieruchomości dostępne są w...



Źródło: obliczenia własne.

Aż 78,4% uczniów wiedziało, że osoby pełniące najważniejsze funkcje w Polsce wybierane są w wyborach powszechnych na określony czas. Co dziesiąty badany uważał, że funkcje te pełni się dożywotnio.

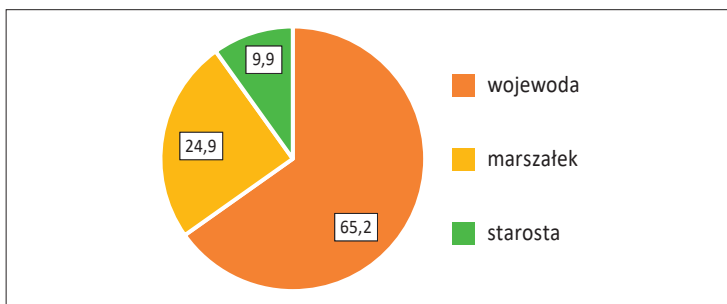
Wykres 13. W Polsce osoby pełniące najważniejsze funkcje...



Źródło: obliczenia własne.

Zaledwie co czwarty badany uczeń szkoły średniej (24,9%) wiedział, iż samorządem województwa kieruje marszałek województwa. Zdecydowana większość (65,2%) uważała, iż jest to wojewoda.

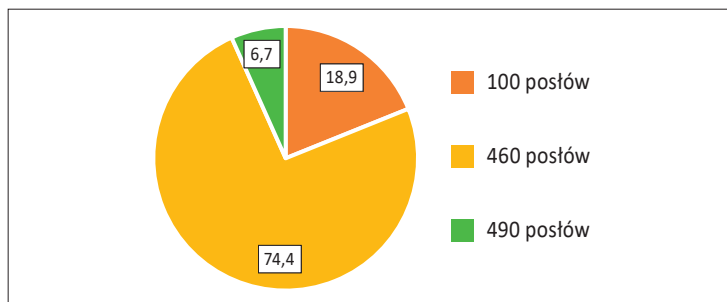
Wykres 14. Samorządem województwa kieruje...



Źródło: obliczenia własne.

Trzy czwarte badanych (74,4%) prawidłowo odpowiedziało na pytanie o liczbę posłów zasiadających w Sejmie RP.

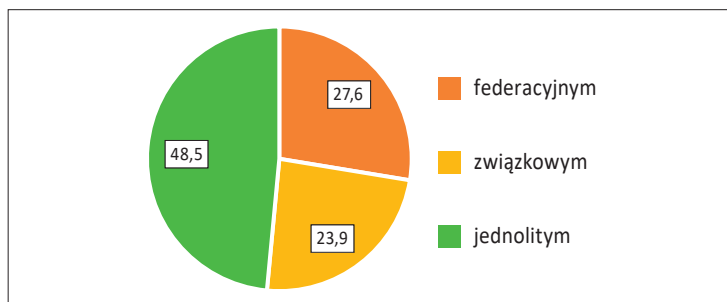
Wykres 15. Sejm RP składa się z...



Źródło: obliczenia własne.

Niespełna połowa badanych uczniów (48,5%) poprawnie wskazała, iż Polska jest państwem jednolitym. Nieco ponad jedna czwarta twierdziła, że jest państwem federacyjnym, zaś niespełna co czwarty badany uważał, że jest państwem związkowym.

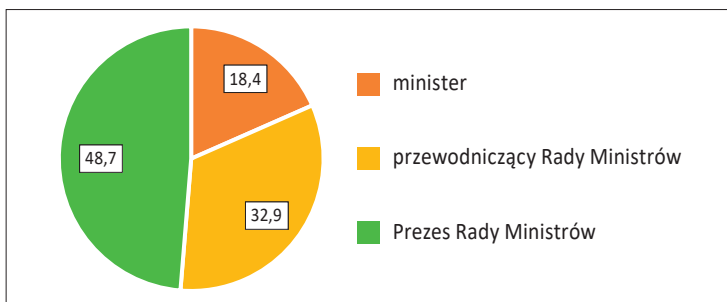
Wykres 16. Rzeczpospolita Polska jest państwem...



Źródło: obliczenia własne.

Blisko połowa uczniów (48,7%) prawidłowo wskazała, kto kieruje pracami Rady Ministrów w Polsce.

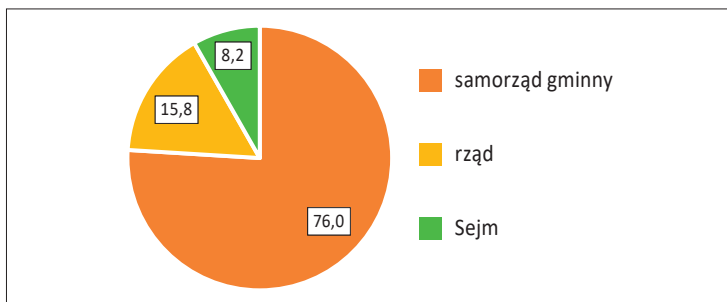
Wykres 17. Pracami Rady Ministrów kieruje...



Źródło: obliczenia własne.

Zdecydowana większość badanych (76%) wiedziała, że samorząd gminny jest odpowiedzialny za ustalenie wysokości opłat za śmieci w miejscowości, w której zamieszkują badani uczniowie.

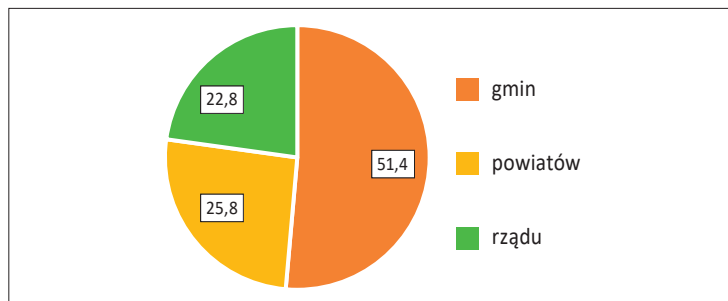
Wykres 18. Wysokość opłat za śmieci w Twojej miejscowości zamieszkania ustala...



Źródło: obliczenia własne.

Połowa badanych uczniów (51,4%) poprawnie wskazała utrzymanie szkół podstawowych jako zadanie samorządu gminy.

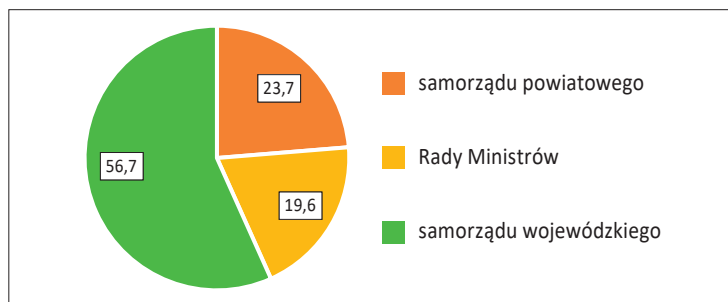
Wykres 19. Utrzymanie szkół podstawowych to zadanie...



Źródło: obliczenia własne.

Badani uczniowie mieli duże kłopoty z udzieleniem prawidłowej odpowiedzi na pytanie o to, przedstawicielem jakiego szczebla władzy jest wojewoda. Poprawnej odpowiedzi udzielił co piąty badany (19,6%).

Wykres 20. Wojewoda to przedstawiciel...

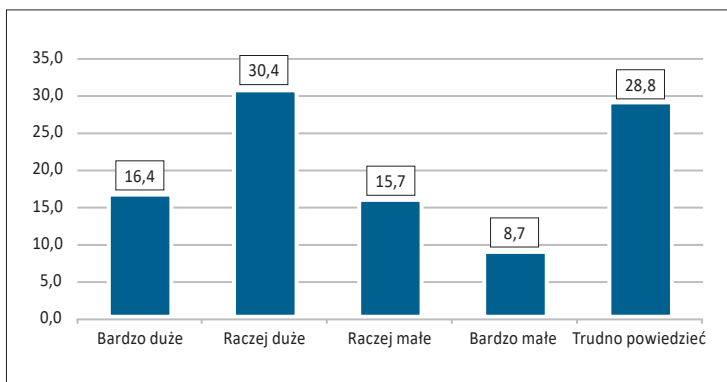


Źródło: obliczenia własne.

Podstawowym źródłem wiedzy o prawach i obowiązkach obywatela jest Konstytucja RP, dlatego też badani zostali zapytani o to, jakie znaczenie dla życia zwykłych obywateli mają zasady i przepisy zawarte w niej oraz czy jej znajomość jest zwykłym obywatelom potrzebna, czy też nie.

Zdaniem blisko połowy badanych (46,8%) zasady i przepisy zawarte w Konstytucji RP mają bardzo duże lub raczej duże znaczenie dla życia zwykłych obywateli. Na uwagę zwraca jednak fakt, iż blisko 28,8% ankietowanych uczniów nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie, wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Wykres 21. Jakie znaczenie dla życia zwykłych obywateli mają zasady i przepisy zawarte w Konstytucji?



Źródło: obliczenia własne.

Jeszcze wyższy odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” dotyczył pytania, czy znajomość Konstytucji RP jest zwykłym obywatelom potrzebna, czy też nie. Blisko połowa badanych uczniów (46,4%) nie potrafiła odpowiedzieć na to

pytania. Ponad jedna trzecia (34,0%) stwierdziła, że taka znajomość jest potrzebna, zaś co piąty (19,6%), że nie jest potrzebna.

Podsumowanie

Badania wyraźnie pokazały, jak potrzebna jest edukacja obywatelska w kształtowaniu postaw obywatelskich. Analiza rozkładu odpowiedzi z komponentu poznawczego wykazała, że najlepszy wynik – 20 pkt – osiągnęło 0,6% badanych. Najgorszy wynik – 2 pkt – otrzymała zaledwie 0,1% badanych. Średnia wartość punktowa to 12,2 pkt. Nieco lepszy wynik odniosły kobiety niż mężczyźni, gdyż średnia dla kobiet wyniosła 12,4 pkt, a dla mężczyzn – 12,0 pkt. Wynik uzależniony był również od typu szkoły. Najlepiej wypadli uczniowie liceów ogólnokształcących (12,7 pkt), nieco gorzej techników (12,1 pkt), najslabiej zaś szkół branżowych I i II stopnia (odpowiednio: 11,1 pkt oraz 10,1 pkt).

Podsumowując, analiza postaw obywatelskich jest istotnym narzędziem dla społeczeństw i instytucji edukacyjnych, które chcą ocenić skuteczność działań na rzecz kształtowania aktywnych i świadomych obywateli. Wsparcie edukacji obywatelskiej może się przyczynić do tworzenia społeczeństw bardziej zaangażowanych, zrównoważonych i zorientowanych na wspólnotę.

Literatura

Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 1, Warszawa 2003.

Marody M., *Postawa* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa 2000.

- Marody M., *Sens teoretyczny a sens empiryczny pojęcia postawy*, Warszawa 1976.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge 1950.
- Nowak S., *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych* [w:] *Teorie postaw*, red. S. Nowak, Warszawa 1973.
- Obywatelstwo* [w:] *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. M. Tabin, Warszawa 2005.
- Raciborski J., *Wprowadzenie: oblicza obywatelstwa* [w:] *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Warszawa 2010.
- Smith M.B., *The Personal Setting of Public Opinions* [w:] *Readings in Attitude Theory and Measurement*, red. M. Fishbein, New York 1967.
- Socjologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Warszawa 2008.
- Thomas W.I., Znaniński F., *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 1, Warszawa 1976.
- Weryński P., *Wzory uczestnictwa obywatelskiego Polaków*, Warszawa 2010.



Michał Mistygacz

ORCID ID: 0000-0001-7083-7840

Uniwersytet Warszawski

Granice lojalności konstytucyjnej

Wprowadzenie

Jako oczywistość jawi się twierdzenie, że konstytucjonalizm uwalnia społeczeństwo od tyranii fatalizmu przyrody. O ile system prawa staje się uporządkowany z uformowaniem konstytucji, o tyle nie stanowi jedynie wygodnej formy rządzenia. Ustala również podstawy systemu politycznego, *modus procedendi* władz państwowych, sprzyja także integracji społecznej, ustala prawa i obowiązki obywatelskie. Określenie ram wymusza istnienie ustroju obywatelskiego, co powoduje, że niedopuszczalne byłoby zobowiązanie do posłuszeństwa obywateli autokratycznej władzy, która pozostaje bierna na głosy obywateli. Władza autorytarna – nawiązując do Johna Locke’a – nie wychodzi ze stanu natury. To właśnie filozof z Wrington traktuje prawo poddanych do oporu jako prawo do sprzeciwu obywatelskiego wobec naruszania zasad wcielania w życie dobra publicznego. Postrzega je jako prawo do przywrócenia społeczeństwa obywatelskiego. Thomas Jefferson w *The Draft of the Kentucky Resolutions* z 1798 r. wskazuje, że w sprawach władzy nie warto rozważać kwestii

zaufania do człowieka, ale związanie go od zła kajdanami konstytucji. Łańcuchami zabezpieczającymi naród na wypadek szaleństwa są właśnie konstytucje, będące wyrazem więzi międzygeneracyjnej, tradycji historycznej i symbolem trwałości. Konstytucja jako efekt świadomej działalności człowieka jest przejawem kultury zaufania. Na kulturę – jak wskazuje Stefan Czarnowski – składają się bowiem nie tylko materialne wytwory ludzkiej działalności, ale również dorobek intelektualny i wzory zachowań, które są rozpowszechnione w społeczeństwie¹.

Problematyka tytułowej lojalności konstytucyjnej, ale i pojęcia lojalności w ogólności, ma charakter wieloaspektowy. Samo pojęcie *lojalność* nie jest wytworem języka prawnego. Etymologia słowa *lojalny* wywodzi się z języka łacińskiego – od *legalis* oznaczającego praworządnego, prawomyślnego, postępującego zgodnie z nakazami władz. Osoba lojalna to osoba uczciwa, rzetelna w relacjach z innymi, nienaruszająca zaufania czy też wywiązująca się ze swoich zobowiązań². Lojalność może się odnosić do drugiej osoby, grupy osób, całych zbiorowości, jak również instytucji czy wartości. Taka definicja umożliwia lokowanie obowiązku lojalności w ramach podporządkowania obywatel–państwo, a więc relacji wertykalnej. Nie wyklucza to lojalności w wymiarze horyzontalnym, a więc w relacjach międzyludzkich, którą uzasadniają racje moralne. Te ostatnie wymagają wzajemnego zaufania. W odniesieniu do lojalności konstytucyjnej mówimy o relacji w ramach podporządkowania

¹ S. Czarnowski, *Kultura* [w:] *idem*, *Dzieła*, t. 1, Warszawa 1956, s. 20.

² P. Sztompka, *Zaufanie*, Kraków 2007, s. 36.

swoistemu suzerenowi – konstytucji. Negacją lojalności są działania, które obejmują bezpośrednio lub pośrednio działania wymierzone w powagę, autorytet i prestiż konstytucji pisanej majuskułą. Nielojalność obejmuje więc działania, których następstwem będzie osłabianie pozycji ustrojowej konstytucji. Antonimem lojalności konstytucyjnej jest więc zdrada konstytucyjna.

Określenie granic lojalności, a więc związanych z granicami zaufania w szczególnej domenie instytucjonalnej, wiąże pojęcie zaufania z ideą reprezentacji. I jakbyśmy na to nie patrzyli, to zaufanie jest pojęciem zasadniczym dla fazy „późnej nowoczesności” i związanej z tym rosnącej złożoności, ryzyka i braku pewności. Zaufanie i nieufność to zasób, kapitał, który uruchamiamy przy kontaktach z innymi. Zaufanie redukuje niepewność, nieufność natomiast dostarcza barier ochronnych przed zagrożeniem. Tak zaufanie, jak i nieufność mogą być kierowane ku różnym obiektom, obejmując zaufanie osobiste (do konkretnych osób, znajomych), zaufanie pozycyjne (do określonych ról społecznych, zawodów, stanowisk, urzędów), zaufanie komercyjne (do towarów, marek), zaufanie technologiczne, instytucjonalne (do złożonych bytów organizacyjnych) oraz zaufanie systemowe (kierowane pod adresem całego systemu społecznego – ustroju, cywilizacji)³. Zaufanie i nieufność mogą przybierać postać „atmosfery” czy też „klimatu” zaufania lub nieufności, tworząc „kulturę zaufania” czy też jej przeciwieństwo – „kulturę nieufności” (syndrom nieufności). Obdarzenie wiarygodnością wymaga wzięcia pod uwagę różnych kryteriów,

³ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2010, s. 312.

a w szczególności reputacji, osiągnięć i fizjonomii⁴. Zatem zaufanie jako relacja stanowi przekonanie, że inna osoba, instytucja nas nie oszuka, a przekazywane informacje są rzetelne, niezmanipulowane. W wymiarze jurydycznym lojalność konstytucyjna stanowi normę prawną wywodzoną o charakterze dyrektywy wpływającej na wykładnię innych przepisów dotyczących prawnej regulacji w zakresie relacji państwo–obywatel oraz między organami państwa. Podjęcie przez podmioty konstytucyjnego stosunku zobowiązaniowego zachowań o charakterze nielojalnym poprzedzone jest działaniami mającymi na celu zaburzenie wewnętrznej relacji stron tego stosunku. Sama lojalność między stronami stosunku jest spoiwem gwarantującym prawidłowe wykonanie zobowiązania.

W kontekście konstytucyjnego stosunku zobowiązaniowego odpowiedzi wymaga pytanie, na ile wynikający z art. 83 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza zakres lojalności konstytucyjnej. Czy sprowadza obowiązek podporządkowania się do formy „wygodnego oportunistu”⁵? Wielki praktyk i teoretyk nieposłuszeństwa obywatelskiego, Henry David Thoreau, demonstracyjnie odmówił płacenia podatków stanowych, bowiem nie chciał utrzymywać rządu federalnego podtrzymującego handel niewolnikami. Thoreau pisał, że nie można „bez poczucia odrazy utożsamiać się z tym rządem, który jest jednocześnie moim rządem i rządem nad niewolnikami”. Po wezwaniu przez urzędnika podatkowego

⁴ *Ibidem*, s. 313.

⁵ H.D. Thoreau, *O obywatelskim nieposłuszeństwie*, tłum. M. Barski, Kraków 2021, s. 11.

w Concord w stanie Massachusetts Thoreau odmówił i zaproponował areszt w celu nagłośnienia haniebnej praktyki niewolnictwa. Podkreślał, że „niesprawiedliwe prawa istnieją: czy powinniśmy zadowolić się ich przestrzeganiem, czy raczej podjąć wysiłek ich zmieniania, przestrzegając ich, dopóki nie osiągniemy celu, czy też może od razu powinniśmy je łamać?”⁶. Klasycznych przykładów nakierowanych na zwalczanie opresyjnej władzy lub dyskryminującej ze względów rasowych dostarczają postawy Mahatmy Gandhiego czy Martina Lutera Kinga.

Nie chodzi zatem tylko o to, jaki jest zakres obowiązku tylko w przypadku prawa niegodziwego, ale o zakres lojalności zarówno w przypadku naruszenia ducha ustawy zasadniczej, jak i w skrajnym w przypadku – jak to ujmuje Wojciech Mojski – „kwalifikowanej niekonstytucyjności jako postaci niekonstytucyjności”⁷. Samo pojęcie lojalności jest użyteczne w kontekście ochrony przed tzw. odwrotną tranzycją ustrojową i przed przejściem od „demokracji liberalnej” do „demokracji literalnej”⁸, a także odpowiedzi, na ile pojęcie to można wykorzystać w kontekście realizacji Loewensteinowskiej koncepcji „demokracji zdolnej do obrony” (*militant democracy*)⁹.

⁶ *Ibidem*, s. 17.

⁷ W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023, s. 28–35.

⁸ W. Sadurski, *A pandemic of populists*, Cambridge University Press 2022, s. 100.

⁹ Zob. K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*, „The American Political Science Review” 1937, vol. 31, no. 3; *idem*, *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*, „The American Political Science Review” 1937, vol. 31, no. 4.

Niewątpliwie czynnikami stanowiącymi zaprzeczenie mechanizmów i praw państwa demokratycznego są zjawiska natywizmu, populizmu i autorytaryzmu, co prowadzi do atrofii systemu gwarancji wolności i podmiotowości obywateli związanych z sądownictwem, organami ochrony prawa, wolnością prasy, wolnością zgromadzeń oraz finansowania organizacji pozarządowych. Symptomatyczna w kontekście podważania istoty demokracji jest wypowiedź Marszałka Seniora Kornela Morawieckiego w czasie posiedzenia Sejmu 25 listopada 2015 r.: „Prawo jest ważną rzeczą, ale prawo to nie świętość. Nad prawem jest dobro narodu. Jeżeli prawo to dobro zaburza, to nie wolno nam uważać tego za coś, czego nie możemy naruszyć, czego nie możemy zmienić. To mówię. Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie”¹⁰. Tym samym zredukował on wolę suwerena do aktualnej woli wyborców, niezależnie od frekwencji wyborczej, podczas gdy rządząca większość reprezentowała niespełna 19% wyborców (5 711 687 głosów spośród 30 629 150 uprawnionych do głosowania), w istocie nadając jej rysy ochlokracji. Inny ważny polityk obozu Zjednoczonej Prawicy perorował, że Polska powinna być katolicką republiką wyznaniową, w której panuje „dyktatura Ewangelii”, a w izbie wyższej powinni zasiadać przedstawiciele kościołów chrześcijańskich, z większościowym udziałem Episkopatu Polski. Krzysztof Szczerski dalej stwierdził, że „demokracja albo będzie religijna, albo nie będzie jej w ogóle”¹¹.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu w dniu 25 listopada 2015 r., s. 78.

¹¹ K. Szczerski, *Polska – republika wyznaniowa*, „Pressje” 2005, nr 5, s. 18. Dalej wskazywał, że „moralność chrześcijańska, kodyfi-

Trudno nie dostrzec w tych opiniach – nawiązując do Milana Kundery – kiczu ustrojowego jako zjawiska niewrażliwego na logiczne sprzeczności, potrafiącego łączyć ze sobą niepołączalne elementy, tworząc hybrydę.

Myślenie *in genere* o konstytucji i lojalności wobec niej powinno mieć charakter dylematyczny, a dla jego wykształcenia zasadnicze znaczenie mają doświadczenia konstytucjonalizmu¹² obejmujące problematykę granic prawodawstwa konstytucyjnego w kontekście prawa ponadpozytywnego oraz trwałości regulacji konstytucyjnych w odniesieniu do adaptacji do zmian społecznych.

Obowiązki konstytucyjne

W kontekście tytułowego zagadnienia odpowiedzieć należy na pytanie, czy istnieją okoliczności uzasadniające opór oraz czy stawianie oporu doprowadzi do usunięcia przyczyny, a także formy tego oporu. Czy możliwe jest znalezienie i ustalenie kryteriów, które pozwalają na wyznaczenie granicy i określenie linii demarkacyjnych oddzielających obejście konstytucji od jej naruszenia czy kwalifikowanej niekonstytucyjności od nieposłuszeństwa wobec ustawy zasadniczej w przypadku skrajnej erozji lub wręcz atrofii środków ochrony prawnej?

kowana przez Kościół katolicki, jest jedynym dostępnym powszechnemu doświadczeniu Polaków zbiorem zasad, które mogą regulować sferę publiczną”. Zob. *ibidem*, s. 19.

¹² J. Baszkiewicz, *O kilku dylematach konstytucyjnych w świetle historii* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 43.

Obowiązek wynikający z art. 83 Konstytucji RP stanowi fundament państwa prawnego jako wyraz gwarancji bezpieczeństwa w odniesieniu do działania organów władzy publicznej. Marek Piechowiak wskazuje, iż obowiązek sprzeciwu wobec norm, które są rażąco niesprawiedliwe, można także wywodzić z wynikającego z art. 82 Konstytucji RP obowiązku troski o dobro wspólne¹³. Żaden polski obywatel nie może zostać zwolniony z konstytucyjnego obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne czy też wynikającej ze wstępu do Konstytucji RP dbałości o „dobro Trzeciej Rzeczypospolitej”, która jest aksjologiczną podstawą porządku konstytucyjnego¹⁴. Piotr Winczorek nazywa wręcz ten obowiązek „oczywistym”¹⁵. Właśnie wynikająca z art. 1 Konstytucji RP zasada dobra wspólnego jest wyrazem antypopulistycznego sensu demokracji konstytucyjnej¹⁶.

Nadto każdy, niezależnie od tego, czy jest obywatelem polskim, ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa jest wynikiem obowiązków ustanowionych jej normami. Pytanie zatem o zakres tego obowiązku, bowiem

¹³ M. Piechowiak, *Komentarz do art. 82 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1873–1874.

¹⁴ Preambuła do Konstytucji ma charakter normatywny, bowiem narzuca taki, a nie inny kierunek wykładni przepisów szczegółowych. Zob. wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., sygn. K 11/99.

¹⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 105.

¹⁶ R. Piotrowski, *Populizm i antypopulizm – perspektywa konstytucyjna [w:] Prawo w epoce populizmu*, red. P. Grzebyk, Warszawa 2023, s. 132.

w przeciwieństwie do wcześniejszego ustawodawstwa obecna Konstytucja nie wyszczególnia obowiązku przestrzegania konstytucji, ale odnosi się do całokształtu prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest to zgodne z polską tradycją konstytucyjną. Zgodnie z art. 90 Konstytucji marcowej z 1921 r. każdy obywatel miał obowiązek poszanowania i przestrzegania Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych. Artykuł 76 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. stanowił: „Obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest obowiązany przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw”. Określony w art. 83 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej jako zachowania zgodnego z jej postanowieniami wyznacza jego zakres pomimo zaniechania wyszczególnienia aktów normatywnych. Obowiązek ten dotyczy prawa krajowego, które obejmuje mocą art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP również regulacje prawa międzynarodowego. Oczywiście jest, że obowiązek ten obejmuje jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Pomimo zaniechania wyeksponowania obowiązku przestrzegania Konstytucji obowiązek ten wynika z pozycji tego aktu w systemie źródeł prawa (art. 8 Konstytucji RP)¹⁷. Zatem zgodność prawodawstwa (przedmiotowych źródeł prawa) z konstytucją warunkuje jego legalność, a tym samym jego obowiązywanie. Co zatem przesądza o obowiązku przestrzegania prawa? Czy obywatel zwolniony jest od obowiązku jego przestrzegania, gdy przepis jest niezgodny z konstytucją? Jeśli tak, to

¹⁷ Zob. K. Działocha, A. Łukaszczuk, *Uwagi do art. 83 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 959.

od kiedy? Czy od utraty mocy obowiązującej? Polska ustawa zasadnicza nie ustanawia wprost obywatelskiego obowiązku wierności konstytucji, jak to czyni np. Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (art. 54) czy Konstytucja Grecji z 1975 r. (art. 120 ust. 2).

Adresatem obowiązku określonego w art. 83 Konstytucji RP jest każdy, a więc nie tylko obywatel RP, ale również cudzoziemcy przebywający na terenie Polski. Obowiązek ten dotyczy też osób prawnych. Czy zatem wynikający z tego przepisu Konstytucji RP ogólny, bez konkretyzacji obowiązek daje podstawę do kontroli konstytucyjności przepisów? Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r.¹⁸ wskazał, że przepis ten nie może stanowić samoistnych podstaw do formułowania obowiązków jednostki. Podkreślił jednak, że niektóre normy konstytucyjne (np. wynikające z art. 1, 2 30 Konstytucji RP) kreują aksjologiczne i normatywne podstawy systemu prawa. Jeśli więc określony przepis narusza te podstawy, to nie powinien należeć do systemu prawa, a wynikająca z art. 83 Konstytucji RP powinność jego przestrzegania stoi w sprzeczności z konstytucją, co może być traktowane jako naruszenie art. 83 Konstytucji RP. Powyższy judykat Trybunału Konstytucyjnego pozwala na postawienie pytania nie tylko o granice lojalności, posłuszeństwa wobec obowiązującego prawa, w tym rażąco niesprawiedliwego i niegodziwego, a także obywatelskiego nieposłuszeństwa i prawa do oporu. Twórcy Konstytucji z 1997 r. nie przewidzieli obywatelskich form wyrazu wobec takich sytuacji, uznając, że deklarowany system oparty na rządach prawa oraz rozbudowanym konstytucyjnym

¹⁸ Sygn. K 20/01.

katalogu wolności i praw jednostki z systemem jego gwarancji (kontrola hierarchicznej zgodności norm – art. 79, 188, 193 Konstytucji RP; sądownictwo administracyjne – art. 184 Konstytucji RP; odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej – art. 77 ust. 1 Konstytucji RP; brak związania sądów aktami podustawowymi w przypadku ich niezgodności z Konstytucją lub ustawą – art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Ciągle powracające pytanie o model kontroli konstytucyjności prawa, uwypuklone w związku z kryzysem konstytucyjnym w Polsce, prowokuje do stawiania pytania o monopol Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw. Rzeczony stan prowadzi do ewolucji w zakresie uznania za dopuszczalną incydentalną kontrolę konstytucyjności sprawowaną przez sądy, uzasadnioną doktryną konieczności¹⁹, czy też stanowi niekiedy uzasadnienie dla działania w stanie wyższej konieczności konstytucyjnej²⁰. Jedną z form lojalności konstytucyjnej opartej na zasadzie bezpośredniego stosowania konstytucji jest właśnie tzw. doktryna konieczności zakładająca powiązanie uprawnień do kontroli konstytucyjności przepisów w związku z wystąpieniem szczególnych, nadzwyczajnych okoliczności, które uniemożliwiają wykonywanie

¹⁹ Zob. szerzej: P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. X, s. 635–648; A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3, s. 25–37.

²⁰ M. Pach, M. Małecki, *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 7, s. 38–57.

podstawowej funkcji ustrojowej przez Trybunał Konstytucyjny²¹, a więc podjęcie działań ochronnych państwa prawnego, co nie daje podstaw do przemiany państwa prawnego (*Rechtsstaat*) w państwo sędziowskie (*Richtersstaat*). W sytuacji ekstraordynaryjnej możemy mówić o bezsilności konstytucyjnej wynikającej m.in. z potiomkinowskiej roli polskiego sądu konstytucyjnego oraz o pełnieniu imitacyjnej roli ustrojowej po 2016 r.

***lus resistendi* i *civil disobedience* jako pozakonstytucyjne prawo podmiotowe?**

Zarówno prawo do oporu, jak i obywatelskiego nieposłuszeństwa rzutują na kwestię lojalności wobec konstytucji. Za tymi instytucjami kryją się jednak różnorodne sytuacje ustrojowo-polityczne. Pierwsza kwestia, którą należy podnieść, dotyczy obowiązywania normy prawnej, a więc stanu polegającego na trwaniu elementów określonego kontekstu sytuacyjnego jej sformułowania, jak gotowość posłuchu ze strony adresatów, a także uznanie, że obowiązek określonego zachowania jest należycie uzasadniony. Kryteria pozwalające uznać, że dana norma obowiązuje, obejmują wymiar: tetyczny, aksjologiczny i behawiorystyczny. Obowiązywanie prawa w zasadzie wymaga współzależności wynikającej w sposób wyraźny bądź dorozumiany, jego uzasadnienia tetycznego (uznanie w formach instytucjonalnych), aksjologicznego oraz jego efektywności społecznej (behawiorystyczne)²².

²¹ A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał...*, s. 33–34.

²² Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 138.

W tym kontekście przypomnienia wymaga, że polska ustawa zasadnicza nie zna prawa podmiotowego do sprzeciwu wobec nielegalnych regulacji prawnych. Niewątpliwie prawo do oporu stanowi nie najlepszą gwarancję ochrony praw. Jest ono znane prawodawstwu innych państw, takich jak np. Niemcy²³, Grecja²⁴, Portugalia²⁵, Estonia²⁶, Czechy²⁷,

²³ Zgodnie z art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 24 czerwca 1968 r. wobec każdego, kto usiłuje obalić porządek konstytucyjny, wszystkim Niemcom przysługuje prawo do oporu, jeżeli inny sposób przeciwdziałania nie jest możliwy. Zob. *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

²⁴ Zgodnie z art. 120 ust. 4 Konstytucji Grecji z 1975 r.: „Przestrzeżenie Konstytucji zostaje powierzono patriotyzmowi Greków, którzy mają prawo i obowiązek przeciwstawiać się wszelkimi sposobami każdemu, kto zmierzałby do obalenia jej przy użyciu siły”. Zob. *Konstytucja Grecji 1976/1985*, tłum. G. i W. Ulicy, Warszawa 1992.

²⁵ Zgodnie z art. 21 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 1974 r. prawo do oporu stanowi prawo podstawowe: „Wszyscy mają prawo do oporu wobec poleceń, które naruszają ich prawa, wolności i gwarancje, oraz do odparcia siłą wszelkich form agresji, jeżeli zwrócenie się do władz publicznych nie jest możliwe”. Zob. *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

²⁶ Zgodnie z § 54 Konstytucji Republiki Estońskiej: „Obowiązkiem obywatela Estonii jest wierność konstytucyjnemu ustrojowi i obrona niepodległości Estonii. Każdy obywatel ma prawo, jeżeli brakuje innych środków, samodzielnie przeciwstawić się próbom dokonywania przemocą zmiany ustroju konstytucyjnego”. Zob. *Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, Warszawa 2008.

²⁷ Zgodnie z art. 23 Karty Podstawowych Praw i Wolności z 1992 r. (stanowiącej część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej): „Obywatele mają prawo do oporu wobec każdego, kto

Słowacja²⁸ czy Litwa²⁹. Istota *ius resistendi* polega na sprzeciwie obywatelskim w bliżej nieokreślonych formach, w tym na użyciu siły wobec regulacji (bezprawia) naruszających ustroj konstytucyjny, a w szczególności wolności i prawa jednostki, w przypadku gdy środki ochrony ustroju (porządku konstytucyjnego) okazałyby się nieskuteczne. Twórcy polskiej Konstytucji zaniechali ustanowienia prawa do oporu jako okoliczności zwalniającej z obowiązku przestrzegania prawa RP, uznano bowiem, że w warunkach państwa

odrzucałby demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowych przyjęty w Karcie, jeśli działalność organów konstytucyjnych i zastosowanie środków ustawowych okazały się niemożliwe”. Uprawnienie to ma więc charakter wtórny, stanowi kolektywne uprawnienie będące *ultima ratio* o charakterze defensywnym. Zob. *Konstytucja Republiki Czeskiej*, tłum. M. Kruk, Warszawa 2000.

²⁸ Wynikające z art. 32 Konstytucji Republiki Słowackiej prawo do obrony zostało ustanowione w następującym brzmieniu: „Obywatele mają prawo stawiać opór wobec każdego, kto odrzucałby demokratyczny porządek podstawowych praw i wolności człowieka wynikający z niniejszej Konstytucji, jeżeli działalność organów i skuteczne zastosowanie środków ustawowych staną się niemożliwe”. Zob. *Konstytucja Republiki Słowacji*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

²⁹ Zgodnie z art. 3 Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r.: „Suwerenność Narodu nie może być umniejszana ani ograniczana. Nikomu nie wolno zawłaszczać władzy suwerennej Narodu. Naród i każdy obywatel mają prawo do stawiania oporu każdemu, kto siłą targnie się na niepodległość Państwa Litewskiego, integralność jego terytorium lub ustroj konstytucyjny”. Tym samym prawo do oporu ma charakter defensywny i indywidualny. Zob. *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2000.

demokratycznego zbędne jest jego określanie. Współcześnie wywodzi się prawo do oporu wprost z wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego i związanej z nią zasady ograniczania władzy, stanowiąc barierę chroniącą prawa człowieka przez bezprawną ingerencją ze strony władzy, nawet demokratycznie legitymizowanej, a także wynikającej z art. 4 ust. 1 zasady suwerenności Narodu rozumianej jako faktyczne i sprawcze podjęcie działań mających na celu przywrócenie porządku konstytucyjnego³⁰.

Od prawa do oporu odróżnić należy prawo do obywatelskiego nieposłuszeństwa, która to instytucja ukształtowała się w doktrynie i społecznej praktyce w USA³¹. Prawo do oporu określa się jako wyrażane przez obywateli, jawnie manifestowane nieposłuszeństwo wobec obowiązującego prawa po wyczerpaniu dostępnych środków ochronnych, wynikające z motywacji moralnej, społecznej, bez użycia przemocy, z pełną gotowością do poniesienia odpowiedzialności prawnej, w celu zmiany obowiązującego prawodawstwa. Również w odniesieniu do prawa obywatelskiego nieposłuszeństwa Konstytucja RP nie ustanawia podstaw normatywnych do uciekania się do niego. W doktrynie wskazuje się, że „Konstytucja ustanawiając demokratyczne mechanizmy tworzenia i zmiany prawa, by było społecznie akceptowane, rozbudowany system ochrony wolności i praw oddany do dyspozycji

³⁰ R.T. Skowron, *Konstytucyjne prawo do oporu w Europie. Opracowanie prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 47–48.

³¹ Zob. H.D. Thoreau, *O obywatelskim...* Zob. też: W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984.

jednostki (prawo do sądu, do skargi konstytucyjnej, do petycji), nie stwarza w założeniu podstaw legitymujących ideowo zachowania, które obejmuje się pojęciem obywatelskiego nieposłuszeństwa. Przeciw niemu przemawiają także względy pozakonstytucyjne, praktyki anarchizujące życie publiczne w Polsce, groźne dla stanu praworządności w państwie³². Pogląd ten dziś jawi się niemal w takim samym stopniu jako anachroniczny, co w kontekście polskiego kryzysu konstytucyjnego jako naiwny. Uregulowane w Konstytucji RP pozostające do dyspozycji jednostki środki ochrony prawnej związane z naruszeniem jej konstytucyjnych praw i wolności nie mogą być uznane za wyraz obywatelskiego nieposłuszeństwa. Choć Konstytucja RP nie przyznaje wprost obywatelom prawa do oporu, to nie oznacza, że obywatele nie mogą przeciwstawiać się uregulowaniom, które cechują niesprawiedliwość i niegodziwość. Jak zasadnie wskazuje Monika Florczak-Wątor: „takie prawo może być wywodzone z zasad ogólnych Konstytucji, takich jak zasada dobra wspólnego, zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada ochrony i poszanowania godności człowieka”³³.

Nadto rozróżnić należy opór, który wyraża się w sytuacji, gdy władza naruszyła porządek prawny swoimi arbitralnymi aktami. Taki opór jest obroną naruszonego prawa. Wówczas oceny mogą przybrać formę pozytywnoprawną. W sytuacji, gdy władza zdegenerowała w całości lub części porządek

³² K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Uwagi do art. 83 Konstytucji*, s. 963.

³³ M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 82 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 272.

prawny, zmieniając go w system bezprawia, to wówczas opór przeciw uciskowi oznacza zakwestionowanie porządku prawnego, co skutkuje niemożliwością zastosowania kryteriów pozytywnoprawnych³⁴.

W kontekście granic lojalności konstytucyjnej prawo do oporu taktować należy jako uprawnienie do podejmowania czynności mających na celu przywrócenie porządku konstytucyjnego oraz zapobiegnięcie jego naruszeniom poprzez działania usprawiedliwione, acz nielegalne. Celem realizowanego uprawnienia oporu jest zagwarantowanie stosowania zasad składających się na system, a nie ich zmiana³⁵. Odróżnić je należy od prawa do rebelii, którego cel obejmuje zmianę, przekształcenie porządku ustrojowego, a nie jego zachowanie³⁶. Słusznie wskazuje Radosław Skowron, że „konstytucyjne prawo do oporu staje się elementem obrony przed rewolucją i samo nabiera charakteru legalnej, konstytucyjnej kontrewolucji”³⁷. Stanowi przejaw liczenia się z dorobkiem europejskiego konstytucjonalizmu państw demokratycznych (*acquis constitutionnel*). Wierność konstytucyjna wymaga nienaruszania „twardego trzonu” państwa prawnego, który jest wynikiem równowagi dwóch wartości

³⁴ J. Baszkiewicz, *Z zagadnień nowożytnej koncepcji prawa do oporu* [w:] *idem, Państwo. Rewolucja. Kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 621.

³⁵ T. Ginsburg, D. Lansberg-Rodriguez, M. Versteeg, *When to overthrow your government: the right to resist in the world's constitutions*, „UCLA Law Review” 2013, no. 60, s. 1193.

³⁶ Zob. Y. Razmetaeva, *The right to resist and the right of rebellion*, „Jurisprudence” 2014, no. 3, s. 758–784; T. Honoré, *The Right to Rebel*, „Oxford Journal of Legal Studies” 1988, no. 1, vol. 8, s. 3454.

³⁷ R.T. Skowron, *Konstytucyjne prawo...*, s. 41.

konstytucyjnych: godności jednostki upodmiotowionej i autonomicznej oraz umowy społecznej, która konstytuuje stosunki między takimi jednostkami a władzą publiczną³⁸. Tym samym zakaz arbitralnego działania władzy wobec obywateli, a także obowiązek poszanowania przez władze publiczne praw człowieka składają się na nienaruszalne minimum treściowe konstytucyjnej koncepcji państwa prawnego³⁹. Z zasadą demokratycznego państwa prawnego – jak wskazują Wojciech Sokolewicz i Marek Zubik – „wiąże się prawo obywateli do sprzeciwu uzurpatorom władzy publicznej. Lud, gdy zajdzie taka konieczność, może nawet siłą obalić tyranów”. Szerokie pojmowanie zasady demokratycznego państwa prawnego skojarzonej z zasadami suwerenności ludu oraz dobra wspólnego sytuuje także obywateli Rzeczypospolitej na straży konstytucji⁴⁰.

Granice lojalności

Granice lojalności konstytucyjnej są niezwykle trudne do uchwylenia. Z jednej strony sam obowiązek przestrzegania prawa ma charakter powszechny i co do zasady absolutny. Jednak pojęcie to powinno być odnoszone do tych regulacji, które spełniają minimalne standardy pozwalające

³⁸ Zob. J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 94.

³⁹ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Uwaga 6 do art. 2 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 102.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 124–125.

na uznanie, że realizują one kryteria aksjonormatywne⁴¹. Obowiązek przestrzegania prawa jest funkcjonalny również z punktu widzenia stabilności systemu prawnego. Sama konstrukcja oporu musi przyjmować formę ekstraordynaryjną, pozwalając, jak słusznie wskazuje Marcin Niemczyk, że „w państwach dotkniętych procesami odwróconej tranzycji ustrojowej taka konstrukcja może mieć charakter ochronny przed przeistoczeniem się tych systemów w formy quasi autorytarne lub quasi totalitarne”⁴². Tym samym jedynie przyjęcie, że nie doszło do oczywistego i rażącego naruszenia konstytucji, daje podstawę do przyjęcia bezwzględnego obowiązku przestrzegania prawa, wpisując się w koncepcję Karla Loewensteina „demokracji zdolnej do obrony”. Podkreślić jednak należy konieczność wykorzystania dostępnych, niefasadowych środków prawnych służących do oceny „godziwości prawa” z punktu widzenia standardu wyznaczonego przez art. 2 Konstytucji RP.

Granice lojalności konstytucyjnej wyznacza stopień jej naruszeń. Doktrynalnie ukształtowane kryteria naruszeń konstytucji w wymiarze jurydycznym obejmują pole od niekonstytucyjności do kwalifikowanej niekonstytucyjności. Wojciech Brzozowski wskazuje, że „naruszenie (złamanie) konstytucji polega na działaniu lub zaniechaniu niezgodnym z treścią dyspozycji normy konstytucyjnej bezwzględnie wiążącej, w warunkach określonych jej hipotezą. Może więc polegać na podjęciu zachowania zakazanego przez

⁴¹ Zob. M. Niemczyk, *Idea niegodziwości prawa a konstytucyjny obowiązek jego przestrzegania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 137.

⁴² *Ibidem*, s. 138.

normę konstytucyjną albo na niezrealizowaniu zachowania przez nią nakazanego. Naruszenie konstytucji (zachowanie *contra constitutionem*) jest postacią jej nieprzezwyciężenia, przy czym powinno być odróżniane od obejścia konstytucji (zachowanie *praeter constitutionem*). Z tym ostatnim mamy do czynienia wówczas, gdy zastosowanie danej normy konstytucyjnej prowadzi do zrealizowania celu zabronionego przez inną normę konstytucyjną⁴³. Zatem naruszenie konstytucji ma charakter stopniowalny, co pozwala na przyjęcie, że może przybrać formę od naruszenia mniejszej wagi do rażącego jej naruszenia⁴⁴, a więc kwalifikowanej formy naruszenia przepisu. W nieogłoszonym w Dzienniku Ustaw i usuniętym z Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r.⁴⁵ Trybunał wprost wskazuje, że wstrzymanie bądź obstrukcja niezwłocznej publikacji wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw jest oczywistym i kwalifikowanym naruszeniem art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

Kryterium stopniowania niekonstytucyjności możemy również odnaleźć w *votum separatum* do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r.⁴⁶, w którym sędzia Zbigniew Cieślak, wskazując na konieczność wprowadzenia zabiegu stopniowania naruszenia konstytucji, stanął

⁴³ W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, s. 5. Zob. też: *Idem*, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9.

⁴⁴ Pojęcie rażącego naruszenia konstytucji lub ustawy można odnaleźć np. w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴⁵ Sygn. K 39/16.

⁴⁶ Sygn. K 43/12.

na stanowisku, że ustawodawca może naruszyć konstytucję bądź w stopniu kwalifikowanym, bądź w stopniu zwykłym. Kwalifikowane naruszenie konstytucji następuje wtedy, kiedy oczywiście, koniecznie i immanentnie naruszany jest art. 1 Konstytucji RP. Jeśli ustawa w jakimś stopniu ociera się o naruszenie lub narusza art. 1 Konstytucji RP, wskazuje to na konieczność liczenia się z tym, że pojawi się sytuacja kwalifikowanego naruszenia konstytucji. Podejmując próbę zdefiniowania naruszeń kwalifikowanych, akcentuje naruszenia formalne (polegające na niedających się usunąć skutkach rażącego naruszenia procedury stanowienia prawa) oraz materialne, charakteryzujące się trzema cechami: jest jednoczesne, strukturalne (występują zależności o charakterze systemowym między poszczególnymi wartościami) i pełne (pełne naruszenie wartości identyfikujących podstawę kontroli zgodności z konstytucją oraz odpowiadających tym wartościom powinności). Zbigniew Cieślak finalnie stwierdza, że „naruszenie Konstytucji polega nie tylko na bezpośrednim godzeniu we wskazane wartości lub znaczącym ograniczaniu tych wartości, ale także na wygenerowaniu stanów dysfunkcyjnych, zakłócających relacje między wartościami. Konsekwencje kwalifikowanego naruszenia Konstytucji są następujące: 1) naruszenie godzi w Rzeczpospolitą jako ustrojową emanację Polski w znaczeniu dosłownym zaczerpniętym z preambuły Konstytucji; 2) znosi identyfikację obywatela z państwem lub znacząco temu zagraża; 3) znacząco zakłóca harmonię wspólnot w państwie; 4) dekonstruuje postawy solidarności ludzi; 5) godzi w podstawy kulturowe i cywilizacyjne tożsamości narodowej”.

Przedstawiając pojęcie gradacji niekonstytucyjności, Wojciech Brzozowski wskazuje na konieczność uwzględnienia

dwóch zasadniczych czynników: „1) znaczenia (wagi) normy naruszonej na tle całokształtu norm konstytucyjnych oraz 2) głębokości naruszenia normy konstytucyjnej, przez co należy rozumieć zakres zniesienia jej konsekwencji normatywnych przez niezgodny z nią akt stanowienia lub stosowania prawa”⁴⁷. Niewątpliwie normy konstytucyjne pomimo tego, że *explicite* brak jest ich formalnej hierarchizacji, to różnią się od siebie strukturą i funkcją pełnioną w porządku prawnym państwa⁴⁸. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na normy o szczególnej doniosłości, będące wyrazem tożsamości konstytucyjnej państwa. Natomiast w kontekście kwestii głębokości naruszenia normy należy mieć na uwadze „naruszenie istoty wolności i praw” wynikające z art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP⁴⁹, jak również naruszenie postanowień konstytucyjnych zakazujących jakiegokolwiek ingerencji w wolność lub prawo (art. 39 czy 40 Konstytucji RP). Przejawem preferencji aksjologicznych ustrojodawcy jest więc niedopuszczalność ograniczenia niektórych praw konstytucyjnych w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Do oceny stopnia naruszeń pomocna może być również kategoria kształtowana doktrynalnie od czasu pierwszych prac Carla Schmitta, tj. idea tożsamości konstytucyjnej

⁴⁷ W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń...*, s. 13.

⁴⁸ Zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 91 i n.

⁴⁹ Zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 322.

(identyfikacji z podstawową strukturą). Tożsamość konstytucyjna stanowi więc osnowę, pewien „rdzeń konstytucyjny” pełniący funkcję „bezpiecznika” czy też „proberza” dokonywanych zmian⁵⁰. Tożsamość konstytucyjna odzwierciedla zatem wartości, na których opiera się konstytucja⁵¹. Składa się na aksjologiczno-konstytucyjny *benchmark*, punkt referencyjny pozwalający określić kres lojalności konstytucyjnej. Wprawdzie współcześnie koncepcja nienaruszalnej tożsamości konstytucji rozważana jest w niektórych krajach w kontekście realizacji funkcji obronnej wobec procesów integracyjnych w Unii Europejskiej⁵², to może być także wykorzystana do zakreślenia granic posłuchu czy lojalności wobec ustawy zasadniczej. Koncepcja postanowień niezmiennych i związana z tym hierarchizacja postanowień konstytucyjnych znana jest konstytucjonalizmowi niektórych państw (np. Niemcy, Portugalia, Czechy czy Rumunia poprzez wyliczenie najważniejszych sfer porządku konstytucyjnego albo Norwegia, gdzie określenie tych sfer przyjmuje formę klauzuli generalnej – poprawki mogą dotyczyć modyfikacji poszczególnych postanowień, które nie wpływają na

⁵⁰ M. Granat, *Tożsamość konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?* 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Konstytucyjnego. Zamość, 2–4 czerwca 2016 r., red. D. Dudek, Lublin 2017, s. 43.

⁵¹ Por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 148.

⁵² Zob. L. Garlicki, *Konstytucyjność zmiany konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?* 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Konstytucyjnego. Zamość, 2–4 czerwca 2016 r., red. D. Dudek, Lublin 2017, s. 28.

zmianę ducha konstytucji). Konstytucja z 1997 r. nie zawiera wprost wskazanych „postanowień niezmiennych”, przyjmuje jednak zróżnicowany tryb zmiany, tworząc utrudnienie w zakresie przepisów zmieniających rozdziały I, II i XII. Mają one jednak charakter proceduralny. Zastrzec trzeba, że sama zmienność konstytucji jest pożądaną cechą systemu prawnego, bowiem umożliwia jego ewoluowanie i akomodowanie się przez państwo do zmieniających się realiów wewnętrznych i otoczenia zewnętrznego. Nie można tracić z pola widzenia, że niezmiennosc konstytucyjna wymuszona nadmierną sztywnością jest szkodliwa poprzez ograniczanie zmian prawnych w ustroju państwa, które skutkują nabieraniem charakteru antysystemowego czy wręcz rewolucyjnego, a finalnie mogą prowadzić do prób zmiany systemu za pomocą środków niekonstytucyjnych lub nawet metodami niezgodnymi z prawem⁵³.

Jednak – jak wskazuje Monika Florczak-Wątor – „tekst konstytucji pozwala zatem odtworzyć system aksjologiczny istniejący poza tekstem, zaadaptowany przez ustrojodawcę na jego potrzeby”⁵⁴. Granice lojalności konstytucyjnej wyznaczane są przez efektywne zagwarantowanie rudymenarnych zasad ustrojowych (art. 1, 2 i 30 Konstytucji RP), a więc twardego rdzenia ustawy zasadniczej, które składają się na *essentialia negotii* umowy społecznej. Tożsamość konstytucji ujawnia się również wówczas, gdy działanie prawodawcy zwykłego prowadzi do zmian w materii konstytucyjnej

⁵³ R. Grabowski, *About the Need for Constitutional Variability*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, nr 5, s. 60.

⁵⁴ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 230.

pomimo braku zmian formalnych (poprawek) ustawy zasadniczej. Mamy wówczas do czynienia z „ukrytą zmianą konstytucji” czy też „przemianą konstytucji”⁵⁵ albo „drogą pseudo-konstytucyjną”⁵⁶. Istota pojęcia zmiany konstytucji wykracza poza regulację określoną w art. 235 Konstytucji RP. Tożsamość konstytucyjna pozwala na zhierarchizowanie zasad konstytucyjnych i określenie „gwarancyjnej funkcji” przepisów konstytucyjnych⁵⁷ albo dyferencjacje kardynalnych praw ustrojowych⁵⁸. Zatem celem tożsamości konstytucyjnej jest ochrona konstytucji w kontekście rudymenarnych zasad ustrojowych (godność człowieka – art. 30, wolność – art. 31, prawo do życia – art. 38). Zasady te są nośnikiem tożsamości konstytucyjnej. Właśnie dzięki tożsamości – jak wskazuje Mirosław Granat – „nie wszystko jest dozwolone”, gdy chodzi o wykładnię konstytucji⁵⁹ i zmiany obejmujące materię konstytucyjną wprowadzane za pomocą ustaw. Tożsamość pełni więc rolę mapy aksjologicznej wyznaczającej dopuszczalny wektor zmian konstytucyjnych. O ile całkowita niezmiennosc ustawy zasadniczej (ewolucyjna przemiana choćby w kontekście europejskim) byłaby nie do wyobrażenia, o tyle pozorne, imitacyjne zmiany ustawowe pozostają pod ochroną wynikającą z tożsamości

⁵⁵ Zob. *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2013, s. 13.

⁵⁶ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 274–275; oraz L. Garlicki, *Normy konstytucyjne...*, s. 149.

⁵⁷ Zob. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P1/05.

⁵⁸ Por. wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09.

⁵⁹ M. Granat, *Tożsamość konstytucji*, s. 61.

konstytucyjnej, która pomimo trudności w zakresie określenia jej pola semantycznego sprowadza się do rdzenia, a więc odwołuje się do wartości i tradycji. Konstytucja stanowi nie tylko szczególny rodzaj aktu prawnego, ale określa „szczególny rodzaj porządku społecznego i politycznego”⁶⁰. Niezależnie od pewnej niejednoznaczności w zakresie konstruktu tożsamości konstytucyjnej za jej esencjalny element uznaje się zasady dotyczące statusu jednostki w państwie⁶¹. Szczególną formą wyrażenia tożsamości jest preambuła konstytucyjna, która przedstawia Naród Polski jako obywatelską wspólnotę polityczną oraz ideały, którymi się kieruje⁶². Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r. wskazał: „Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne”⁶³.

⁶⁰ C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurkowska, R. Marszałek, Warszawa 2013, s. 28.

⁶¹ Zob. A. Niżnik-Mucha, *Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022, s. 55.

⁶² Zob. M. Granat, *Constitutional Identity and its Functions*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2, s. 82.

⁶³ Sygn. K 10/97.

Brak efektywnych środków ochrony pozwolił Johnowi Locke'owi na udzielenie odpowiedzi, kto ma być sędzią orzekającym, czy władza została odpowiednio użyta. Wskazał on, że „między nieprzerwanie funkcjonującą władzą wykonawczą, która ma taką prerogatywę, a legislatywą zależną od woli w sprawie jej zwołania nie może być żadnego ziemskiego sędziego. Tak samo nie może go być między legislatywą a ludem; egzekutywa bądź legislatywa bowiem, gdy tylko dostaną w swe ręce władzę, mogą dążyć i zmierzać do zniewolenia lub zniszczenia go. Ludowi wtedy, podobnie jak we wszystkich takich sytuacjach, gdzie nie ma żadnego ziemskiego sędziego, nie pozostaje nic innego jak odwołanie się do niebios. Dokonując takich zamachów, rządzący sprawują władzę, której lud nigdy nie złożył w ich ręce (nie można zakładać przecież, że zgodził się, by ktoś sprawował nad nim władzę, wyrządzając mu krzywdę), a więc czynią coś, do czego nie są uprawnieni. Tam, gdzie cały lud bądź jedna osoba zostanie pozbawiona swych uprawnień lub te znajdują się pod władzą osoby nieuprawnionej do jej sprawowania i nie ma możliwości odwołania się do nikogo na ziemi, ludowi pozostaje tylko wolność apelowania do niebios, kiedy uzna za odpowiednio ważną”⁶⁴. Dalej stwierdza, że „lud, choć nie może tu być sędzią, gdyż na mocy konstytucji społeczeństwa nie ma już wyższej władzy rozstrzygania i wydawania efektywnych orzeczeń w takich sprawach, to na mocy prawa pierwotnego i fundamentalnego lud w stosunku do wszystkich ludzkich przepisów pozytywnych zatrzymał dla

⁶⁴ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 2015, s. 355–356.

siebie ostateczne rozstrzygnięcie, jakie należy do rodzaju ludzkiego, gdy na ziemi nie ma już żadnej możliwości apelacji w celu osądzenia, czy ma słuszny powód, by odwołać się do niebios”⁶⁵. Celnie, choć gorzko zauważa Roberto L. Blanco Valdés, że odpowiedź jest o tyle klarowna, co niesatysfakcjonująca⁶⁶.

Podsumowanie

Autorytet konstytucji legitymizuje dobrowolne posłuszeństwo konstytucyjne. Każda więc władza podejmuje legitymowane działania w granicach upoważnienia wynikającego z umowy społecznej, których celem jest troska o dobro wspólne. Bunt wobec zwyrodniałej władzy jest powinnością obywatelską, a jej przejawem jest rewindykacja praw i wolności. *Nolens volens*, współczesna demokracja jest dziedziczką tradycji Oświecenia, zgodnie z którą wolność obejmuje rządy prawa rozumnego, a więc wiąże się nie tyle z rządami ludu, ale z niezgodą na władzę, która sprawowana jest w sposób despotyczny⁶⁷.

Spośród funkcji konstytucji, obejmujących funkcję prawną, społeczną, organizacyjną, programową, stabilizacyjną, dynamiczną, aksjologiczną, z punktu widzenia przedmiotu

⁶⁵ *Ibidem*, s. 356.

⁶⁶ R.L. Blanco Valdés, *El valor de la Constitución*, Madrid 2006, s. 65.

⁶⁷ S. Filipowicz, *Kryzys demokracji i powracająca groźba przemocy [w:] Obronność państwa. Uwarunkowania oraz organizacja bezpieczeństwa i obronności*, red. Z. Trejnis, M. Marciniak, Toruń 2016, s. 27.

rozważań ważne jest pełnienie roli integracyjnej, a więc inicjowanie i utrzymywanie identyfikacji obywatela z państwem oraz pozostająca z nią w organicznym związku funkcja aksjologiczna, petryfikująca istotne wartości społeczne i prawne, czerpiąca swe podstawy z przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP)⁶⁸. Niezbędne jest więc odwołanie się do Gadamerowskiego pojęcia *sensus communis*, a zatem poszukiwanie wspólnoty rozmienia, podejmowanie właściwych zabiegów interpretacyjnych. Podstawą budowy takiego porozumienia mogą być konstrukcje *overlapping consensus* oraz *reflective equilibrium*, budujące tożsamość konstytucyjną, stanowiące coś więcej niż pergaminowe bariery pisanej konstytucji. Nie jest rolą ustawy zasadniczej bycie guwernantką dobrego smaku i kultury debaty publicznej, ale ochrona praw i swobód obywatelskich. Niemniej tożsamość konstytucyjna zakreśla nieprzekraczalne granice odstępowania od prawodawczego *fiat* ustalonego przez ustawodawcę.

Tytułowe zagadnienie denotuje pewną kategorię zachowań, które są nieakceptowalne z punktu widzenia tożsamości konstytucyjnej, wykraczające poza szczególnie doniosłe wartości dobra, których nośnikiem są podstawowe zasady konstytucyjne. Powyżej wskazane kategorie pozwalają na utrzymanie wartości komunikacyjnej ustawy zasadniczej. Zakreślenie konturów tytułowej lojalności konstytucyjnej wynika z odmowy uznania proteuszowej roli ustawy zasadniczej w demokratycznym państwie prawnym. Entropia

⁶⁸ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 września 2008 r. (sygn. K 44/07) traktuje godność człowieka jako naczelną wartość konstytucyjną.

lojalności konstytucyjnej, a więc degradacja więzi pomiędzy obywatelami a konstytucją, jest zjawiskiem stanowiącym podłoże dla dysfunkcji instytucjonalnych. Tym samym brak efektywnej gwarancji praw podstawowych oraz systemu hamulców i równowagi, które stanowią funkcję współczesnych konstytucji, prowadzi do wewnętrznej „niekonstytucyjnej konstytucji”⁶⁹. Prowadzi do naruszenia aksjologicznego fundamentu wspólnoty politycznej – pokojowego współżycia czy też „materialnej osnowy całego porządku społecznego”⁷⁰.

Określona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą dobra wspólnego (art. 1), pomocniczości i solidarności wynikających ze wstępu oraz ochrony godności i wolności człowieka (art. 30, art. 31 ust. 1), w tym w szczególności ustawowy wymóg ograniczenia wolności i praw czy równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2), składają się na spójny system zapobiegający kształtowaniu się konstytucyjnego nihilizmu aksjologicznego. Dopełnieniem tego jest pochodna zasada wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego – tj. zasada lojalności państwa wobec obywateli (wywiedziona z prawa międzynarodowego – *pacta sunt servanda*), a także prawo do rzetelnego postępowania sądowego, prawo do sądu oraz zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Wyznaczają one granice tożsamości demokracji konstytucyjnej, po przekroczeniu których następuje

⁶⁹ <https://archive.nytimes.com/krugman.blogs.nytimes.com/2012/01/02/the-unconstitutional-constitution/> (12.11.2023).

⁷⁰ E.W. Böckenförde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civita. Studia z Filozofii Polityki” 1997, nr 1, s. 31.

pole zajmowane przez wyjąłowany konstytucjonalizm nie-liberalnej demokracji. Granice lojalności konstytucyjnej wyznaczane są bowiem efektywnością pełnienia przez ustawę zasadniczą funkcji gwarancyjnej, integracyjnej i stabilizacyjnej. Tym samym naruszenie aksjologicznych fundamentalnych podstaw funkcjonowania zbiorowości politycznej, będących jednym z elementów „minimum konstytucyjnego”⁷¹, dezaktualizuje zobowiązanie do lojalności. Transplantacja niedemokratycznych i antyliberalnych treści skutkuje bowiem rozwarstwieniem aksjologicznym i deprecjacją samej ustawy zasadniczej, która nie jest, bo taką być po prostu nie może, aksjologicznie neutralna. Co za tym idzie – w sytuacji odwrócenia się organów władzy od idei demokracji konstytucyjnej, zwłaszcza w zakresie praw podstawowych, obywateli przestaje wiązać zasada lojalności konstytucyjnej. Ustrojodawca w preambule do Konstytucji RP wyraził bowiem jednoznacznie swoje „pragnienie”, aby „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie”.

⁷¹ Por. Z. Kędzia, *Uwagi o aksjologii Konstytucji* [w:] *Prawa człowieka w społecznościach obywatelskich*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1993, s. 25. Do „minimum konstytucyjnego” Zdzisław Kędzia zalicza również: regulacje dotyczące organizacji organów władzy publicznej, określenie mechanizmów gwarantujących podział władzy i przeciwdziałających jej koncentracji, ukształtowanie sposobu, w jaki społeczeństwo partycypuje w procesie podejmowania rozstrzygnięć co do spraw wspólnoty, oraz zagwarantowanie pozycji jednostki (jej autonomii) w relacjach z organami państwowymi.

Literatura

- Baszkiewicz J., *O kilku dylematach konstytucyjnych w świetle historii* [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.
- Baszkiewicz J., *Z zagadnień nowożytnej koncepcji prawa od oporu* [w:] J. Baszkiewicz, *Państwo. Rewolucja. Kultura polityczna*, Poznań 2009.
- Blanco Valdés R.L., *El valor de la Constitución*, Madrid 2006.
- Böckenförde E.W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civita. Studia z Filozofii Polityki” 1997, nr 1.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9.
- Brzozowski W., *Stopniowalność naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Czarnowski S., *Kultura* [w:] S. Czarnowski, *Dzieła*, t. 1, Warszawa 1956.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Działocha K., Łukaszczuk A., *Uwagi do art. 83 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Filipowicz S., *Kryzys demokracji i powracająca groźba przemocy* [w:] *Obronność państwa. Uwarunkowania oraz organizacja bezpieczeństwa i obronności*, red. Z. Trejnis, M. Marciniak, Toruń 2016.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., *Uwagi do art. 82 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

- Garlicki L., *Konstytucyjność zmiany konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?* 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Konstytucyjnego. Zamość, 2–4 czerwca 2016 r., red. D. Dudek, Lublin 2017.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Ginsburg T., Lansberg-Rodriguez D., Versteeg M., *When to overthrow your government: the right to resist in the world's constitutions*, „UCLA Law Review” 2013, no. 60.
- Grabowski R., *About the Need for Constitutional Variability*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, nr 5.
- Granat M., *Constitutional Identity and its Functions*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2.
- Granat M., *Tożsamość konstytucji* [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?* 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Konstytucyjnego. Zamość, 2–4 czerwca 2016 r., red. D. Dudek, Lublin 2017.
- Honoré T., *The Right to Rebel*, „Oxford Journal of Legal Studies” 1988, no. 1, vol. 8.
- Kędzia Z., *Uwagi o aksjologii Konstytucji* [w:] *Prawa człowieka w społecznościach obywatelskich*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1993.
- Lang W., Wróblewski J., *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 2015.
- Loewenstein K., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, „The American Political Science Review” 1937, vol. 31, no. 3.
- Loewenstein K., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, „The American Political Science Review” 1937, vol. 31, no. 4.
- Mikołajewicz J., Smolak M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*

- [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. X.
- Mojski W., *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.
- Niemczyk M., *Idea niegodziwości prawa a konstytucyjny obowiązek jego przestrzegania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Niżnik-Mucha A., *Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka [w:] Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Pach M., Małecki M., *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 7.
- Piechowiak M., *Komentarz do art. 82 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Piotrowski R., *Populizm i antypopulizm – perspektywa konstytucyjna [w:] Prawo w epoce populizmu*, red. P. Grzebyk, Warszawa 2023.
- Razmetaeva Y., *The right to resist and the right of rebellion*, „Jurisprudence” 2014, no. 3.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- Rytel-Warzocho A., *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3.
- Sadurski W., *A pandemic of populists*, Cambridge 2022.

- Schmitt C., *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurkowska, R. Marzafek, Warszawa 2013.
- Skowron R.T., *Konstytucyjne prawo do oporu w Europie. Opracowanie prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3.
- Szczerski K., *Polska – republika wyznaniowa*, „Pressje” 2005, nr 5.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Uwagi do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, L. red. Garglicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2010.
- Sztompka P., *Zaufanie*, Kraków 2007.
- Thoreau H.D., *O obywatelskim nieposłuszeństwie*, tłum. M. Bar-ski, Kraków 2021.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2013.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.



Wojciech Mojski

ORCID ID: 0000-0002-4802-3346

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Racjonalność ustrojowa w relacjach obywatel–państwo

I

Relacja obywatela (jednostki) do państwa (władzy publicznej) stanowi stały przedmiot ludzkiej refleksji i opracowań naukowych. Ta klasyczna zależność społeczno-polityczna wyznacza bowiem fundamentalną „oś” ustrojową konstruującą szczególną wspólnotę polityczną, jaką jest państwo, niezależnie od jego skonkretyzowanej formy i charakterystyki, a także od różnych uwarunkowań wpływających na jego funkcjonowanie w danym momencie historycznym. Wieloaspektowość wskazanej relacji ustrojowej przesądza przy tym o jej możliwym analizowaniu z uwzględnieniem różnych perspektyw właściwych dla nauk humanistycznych i społecznych oraz o nieustającej aktualności tej problematyki¹.

¹ Por. C.F. Voinea, M. Neumann, K.G. Troitzsch, *The State and the Citizen: Overview of a complex relationship from a paradigmatic perspective*, „Quality & Quantity” 2023, no. 57 (Suppl 1), s. 1–17.

Również w nauce prawa relacja obywatel–państwo stanowi przedmiot wielu analiz i opracowań doktrynalnych², co nie oznacza jednak z pewnością wyczerpania tego tematu. Nie taki jest również cel tego opracowania. Jest nim jedynie próba spojrzenia na relację obywatel–państwo od strony modelowych, normatywnych i praktycznych uwarunkowań jej zakładanej racjonalności ustrojowej. Opracowanie składa się w konsekwencji z dwóch zasadniczych części. W pierwszej podjęto próbę doktrynalnej (teoretycznej) charakterystyki wyróżnionej w tym opracowaniu kategorii pojęciowej „racjonalności ustrojowej (konstytucyjnej)”, która powinna cechować relacje obywatel–państwo. W drugiej dokonano z kolei odniesienia ustaleń teoretycznych do sprzecznych z założeniami modelowymi historycznych i współczesnych przykładów „nieracjonalności ustrojowej (konstytucyjnej)”. Prowadzone tutaj rozważania bazują głównie na ustaleniach teorii konstytucji, a pobocznie na ustaleniach z zakresu teorii racjonalnego wyboru i z obszaru teorii decydowania politycznego.

II

W ramach wstępnych ustaleń doktrynalnych należy przypomnieć, że zgodnie z definicją słownikową *państwo* stanowi „zorganizowaną politycznie społeczność zamieszkującą określone terytorium, mającą swój rząd i swoje prawa”³.

² Zob. np. *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa*, red. D. Wacinkiewicz, E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2014.

³ Zob. hasło *państwo* w: *Wielki słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pa%C5%84stwo.html>

Niezbędnymi elementami państwa są więc obywatele (*społeczność*), a także władze (*rząd*). Elementem koniecznym państwa jest też funkcjonujący w nim system prawny, który określa formalną stronę relacji pomiędzy obywatelami i władzą publiczną. Każde państwo w ramach założeń teoretycznych powinno równocześnie realizować określone funkcje,

(12.02.2024). Na marginesie warto zauważyć, że słowo *państwo* pochodzi w języku polskim od rzeczownika *pan*, co odróżnia je etymologicznie od jego odpowiedników w innych językach europejskich. Angielskie *state*, jak też *stato* po włosku, *estado* po hiszpańsku i portugalsku, *état* po francusku, *staat* po niemiecku i holendersku wywodzą się od łacińskiego słowa *status* oznaczającego „stan, okoliczności”. Zob. <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/Dlaczego-panstwo-to-panstwo;20881.html> (12.02.2024) i cytowany tu: D. Buttler, *Rozwój semantyczny wyrazów polskich*, Warszawa 1978, s. 109. Zob. też definicją encyklopedyczną państwa, zgodnie z którą to „wieloznaczny termin odnoszący się do: 1) struktury organizacyjnej społeczeństwa, porządkującej za pomocą aparatu administracyjnego działania jednostek i grup na podstawie norm przez siebie ustalanych; 2) organizacji grupy społecznej zajmującej pewne terytorium z władzą suwerenną na czele, związku politycznego, w którym władza prawomocna korzysta ze «środków panowania nad ludźmi» (M. Weber), lub «korporacji terytorialnej wyposażonej w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą» oraz osobowość prawną (G. Jellinek). W obu ujęciach, podobnie jak w tym, w którym eksponuje się «gwarancyjny» charakter państwa, jako 3) struktury powołanej do ochrony uprawnień jednostek, odróżnia się państwo od społeczeństwa; inne znaczenie mają określenia państwa jako 4) «aktualizacji idei etycznej» (G.W.F. Hegel) lub 5) porządku prawnego, będącego strukturą normatywną, której organami są zarówno instytucje władcze, jak i obywatele (H. Kelsen)”. Hasło *państwo* [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/panstwo;3953945.html> (12.02.2024).

które w nauce nie są co prawda postrzegane w pełni jednolicie, ale dość powszechnie wyróżniana jest funkcja zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa na różnych płaszczyznach, a także funkcja regulacyjna, która ma na celu ustanawianie określonych zasad funkcjonowania obywateli i organów państwa⁴. Współcześnie te podstawowe zasady określają normy konstytucji, która reguluje podstawy ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego państwa i która również w efekcie spełniać powinna w tych obszarach określone funkcje. Należy w tym sensie wymienić funkcję prawną (normatywną) konstytucji oraz funkcję aksjologiczną (utrwalenie wartości istotnych dla społeczeństwa), funkcję organizacyjną (określenie podstaw organizacji życia społecznego i państwowego) i różne funkcje społeczne dotyczące oddziaływań norm konstytucyjnych na obywateli i społeczeństwo danego państwa⁵.

Kolejno należy zauważyć, że rzeczownik *racjonalność* w języku polskim związany jest semantycznie z pochodzącym od łacińskiego *ratio* (rozum) przymiotnikiem *racjonalny*, który definiowany jest jako „1. «oparty na nowoczesnych, naukowych metodach, dobrze zaplanowany i dający dobre

⁴ Por. A. Korybski, *Funkcje państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 101–105, K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr XI, s. 215–229; V. Serzhanova, *Functions of Contemporary States*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 302–303.

⁵ Zob. W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023, s. 7–8. Zob. też: S. Sagan, *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018, s. 92–97.

wyniki», 2. «oparty na logicznym rozumowaniu», 3. «kierujący się rozumem, logiką»⁶. Analizowane tutaj pojęcie *racjonalność ustrojowa* w sensie językowym może być więc zasadnie pojmowane jako zakładane oparcie ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego państwa na dobrze zaplanowanych, przemyślanych, logicznych i dających dobre rezultaty założeniach⁷. Założenie racjonalności ustrojowej we współczesnych państwach, w których konstytucja stanowi zasadniczy akt ustrojowy, prowadzi przy tym do konieczności określenia w niej w sposób racjonalny fundamentów funkcjonowania obywateli i organów państwa, a także realne i również racjonalne stosowanie właściwych norm w praktyce ustrojowej państwa, co można określić mianem „racjonalności konstytucyjnej”⁸.

⁶ Zob. hasło *racjonalność* [w:] *Wielki słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/racjonalno%C5%9B%C4%87.html#:~:text=racjonalno%C5%9B%C4%87%20Wielki%20s%C5%82ownik%20ortograficzny%20PWN%2A%20ra%E2%80%A2cjonal%E2%80%A2no%C5%9B%C4%87%20-%C5%9Bci%20S%C5%82ownik,na%20logicznym%20rozumowaniu%C2%BB%203.%20%C2%Abkieruj%C4%85cy%20si%C4%99%20rozumem%2C%20logik%C4%85%C2%BB> (12.02.2024).

⁷ Zob. szerzej na temat różnych teoretycznoprawnych aspektów racjonalności: W. Sadurski, „Rozumność” – między teorią prawa a filozofią polityczną [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2008, s. 9–38; *idem*, *Constitutional Public Reason*, Oxford 2022.

⁸ Należy podkreślić, że w ścisłym sensie językowym *racjonalność ustrojowa* jest pojęciem szerszym w stosunku do pojęcia *racjonalność konstytucyjna*. Z uwagi jednak na powszechne współcześnie określanie podstawowych zasad ustroju państwa w konstytucji sto-

Również z założeń doktrynalnych teorii konstytucji wynika, że konstytucja jako umowa społeczna pomiędzy obywatelami i państwem (władzą publiczną) w sposób racjonalny powinna określać relacje tych podmiotów. Racjonalność ustrojowa (konstytucyjna) w relacjach obywatel–państwo powinna być przy tym odnoszona co do zasady do obu stron tej relacji, choć z uwagi na modelową przewagę państwa, związaną z przymiotem władztwa państwowego, to ono jest w tym kontekście podmiotem głównie zobowiązanym do działań racjonalnych ustrojowo. W tym sensie państwo racjonalne ustrojowo jest zobowiązane do przemyślnych, logicznych i dających dobre rezultaty działań we wszystkich obszarach ustrojowych. Jest w konsekwencji zobowiązane do równego dbania o prawa wszystkich obywateli (jednostek), do uwzględniania ich zdania w procesach decyzyjnych, a także do respektowania ustalonych w konstytucji reguł działania i realnego realizowania jej zakładanych funkcji ustrojowych w praktyce.

Zarówno jednak funkcjonowanie państwa i właściwe wypełnianie przez jego organy określonych zadań, jak i spełnianie przez konstytucję zakładanych funkcji (normatywnej, aksjologicznej, organizacyjnej i społecznych) w zasadniczej mierze determinowane jest przez legitymację udzielaną przez obywateli. Samo państwo, jego władze i ich działania, a także konstytucja państwa są przy tym stałym obiektem

sowanie tych pojęć zamiennie posiada uzasadnienie w założeniach doktrynalnych państwa konstytucyjnego, a więc państwa funkcjonującego w oparciu o normy konstytucji.

obywatelskiej legitymizacji⁹, a o realnym znaczeniu społecznym i politycznym państwa i jego konstytucji przesądza praktyka ustrojowa dotycząca respektowania ustalonych norm ustrojowych¹⁰. W tym sensie konstytucja jako sformalizowana umowa społeczna, wyznaczając jednocześnie zasadnicze reguły ustrojowe odnoszące się do relacji obywatel–państwo, nie zawsze w praktyce danego państwa stanowić musi jednak taki instrument¹¹. Racjonalność ustrojowa (konstytucyjna) relacji pomiędzy obywatelem a państwem może i powinna być zatem rozpatrywana w kontekście założeń modelowych, ale również w perspektywie realnej praktyki ustrojowej danego państwa. Praktyczna nieracjonalność ustrojowa państwa może być przy tym efektem błędów popełnionych na etapie tworzenia lub zmiany konstytucji¹², ale

⁹ Por. A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 89 i n.

¹⁰ Por. H.J. Powell, *A Community Built on Words: The Constitution in History and Politics*, Chicago–London 2002, s. 211–213.

¹¹ Zob. szerzej na ten temat: P. Skuczyński, K. Muszyński, *Rzecz o kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, s. 17–78; P. Skuczyński, *Spoleczne odczytanie Konstytucji RP a aksjologia konstytucyjna i konstytucyjna ontologia społeczna*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1(30), s. 100–112.

¹² Por. D.E.W. Johnson, *Conflict Constitution-Making in Libya and Yemen*, „University of Pennsylvania Journal of International Law” 2017, vol. 39(2), s. 293–354; W. Mojski, *Durability of Constitutional Change: Functional Perspective*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66), s. 87–98.

może być także stanem niezależnym od racjonalności samej konstytucji, która spełnia zasadnicze założenia teoretyczne. Założenia teoretyczne idealnej racjonalności ustrojowej zobrazować można zaś, nawiązując do hipotetycznych sytuacji przybierających formę gier, tj. do „klasycznych” dla teorii gier i teorii racjonalnego wyboru: gry „w jelenia i zająca”, a także dylematów „więźnia” i „kurczaka”. Jak słusznie wskazuje się w literaturze dotyczącej teorii decydowania politycznego, wskazane gry w kontekście relacji ustrojowych mogą być co prawda stosowane jedynie na zasadzie analogii i w ramach koniecznych uproszczeń, ale pozwalają one jednak dokonać modelowego zobrazowania założeń teoretycznego decydowania racjonalnego. Umożliwiają też odniesienie tych modeli teoretycznych do występujących w praktyce ustrojowej przypadków decydowania emocjonalnego¹³.

Dokonując zatem koniecznych uproszczeń dla potrzeb analizy modelowej opisywanych tutaj racjonalnych ustrojowo relacji pomiędzy obywatelem a państwem, należy przede wszystkim zauważyć, że relacja ta sprowadza się do działań pomiędzy dwoma teoretycznymi aktorami: 1) obywatelem (jednostką, mniejszością obywateli) oraz 2) państwem (władzą publiczną, większością obywateli). W takim układzie podmiotowym gra w „jelenia i zająca” może przybrać postać kooperacji pomiędzy państwem i obywatelem, co pozwoli na „upolowanie jelenia”. Może jednak również prowadzić do tego, że zarówno państwo (większość obywateli), jak i obywatele (ich mniejszość) zdecydują się na brak kooperacji i na działania konfrontacyjne, które przynieść mogą jednak

¹³ Zob. szerzej: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Kraków 2000, s. 175–294 oraz 295–400.

wyłącznie nagrodę o niższej wartości („zając”). Biorąc pod uwagę wielokrotność tej gry ustrojowej w warunkach funkcjonowania państwa (gra iterowana), wybór konfrontacji zamiast kooperacji zawsze w sensie teoretycznym prowadzić będzie więc do gorszych skutków. Kooperacja jest zatem scenariuszem modelowo optymalnym.

W przypadku dylematu „więźnia”, w którym najlepszy teoretyczny racjonalny skutek daje „zdrada”, a najgorszy współpraca, państwo i obywatel również nie powinni jednak wybierać tego scenariusza. Jeżeli bowiem obie strony relacji wybiorą „zdradę”, to zyskają mniej, niż gdyby zrezygnowały z tej opcji, nawet kosztem pewnych strat. Scenariusz rezygnacji ze „zdrady” jest szczególnie istotny w kontekście wielokrotności tej gry, co prowadzi do iterowanego dylematu więźnia, w którym istnieje możliwość ukarania strony zdradzającej w poprzedniej odsłonie gry. W efekcie należy uznać, że również w tym przypadku tylko brak postawy konfrontacyjnej obu aktorów tworzy teoretyczny optymalny stan równowagi ustrojowej.

Z kolei dylemat „kurczaka”, w którym teoretycznie najczęściej można zyskać, wybierając strategię konfrontacyjną, i w którym najbardziej opłacalna jest „strategia szaleńca” (należy przekonać drugą stronę o swojej gotowości na nieracjonalne zachowanie), również nie może jednak być odnoszony zasadnie do optymalnego scenariusza w relacjach obywatel–państwo. Równoczesna nieracjonalność obu aktorów doprowadzi bowiem do „zderzenia”, co nigdy nie jest stanem pożądanym. Ponadto w kontekście iterowanego charakteru także tej sytuacji nawet racjonalność jednego z graczy w pierwszej odsłonie i ustąpienie stronie nieracjonalnej nie musi mieć miejsca w kolejnym przypadku, co urealnia

kolizję w przyszłości. Optymalnym rozwiązaniem jest więc ponownie uniknięcie kolizji i wybór działania racjonalnego po obu stronach od początku, tj. ustąpienie i uniknięcie „zderzenia” jako sytuacja o naturalnie najmniejszej szkodliwości dla obu stron.

Powyższe scenariusze jednoznacznie wskazują na to, że relacja obywatela i państwa, rozumiana jako „gra” rozgrywająca się wielokrotnie w różnych kontekstach sytuacyjnych, zawsze powinna sprowadzać się w ramach założenia racjonalności ustrojowej do: 1) kooperacji, 2) braku zdrady drugiej strony, nawet jeżeli przynosi to krótkotrwałą przewagę i wygraną, a także 3) unikania zachowań nieracjonalnych, nawet jeżeli stanowią one pozornie uzasadnioną formę działania ustrojowego. Racjonalna ustrojowo w sensie założeń teoretycznych relacja jednostek i władz publicznych powinna być zatem budowana na współpracy, obustronnym zaufaniu i przestrzeganiu ustalonych przez strony reguł. Brak kooperacji, zdrada, jak też nieracjonalność zachowań obywateli i państwa prowadzi bowiem do mniejszych korzyści dla obu stron („zając”, a nie „jeleń”), większej kary dla obu zdradzających stron, a także do ewentualności „zderzenia” nieracjonalnych postaw¹⁴. Należy przy tym podkreślić, że całkowicie błędne jest przyjmowanie założenia o jednokrotności „gry” ustrojowej, gdyż każda „gra” ustrojowa i w każdym z powyższych przypadków jest grą wielokrotną w założeniu.

¹⁴ Nieracjonalność ustrojowa stanowi w tym sensie element charakteryzujący kryzysy konstytucyjne o różnej skali. Zob. szerzej: W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny...*, s. 69–72, 80–81, 89–95 oraz 125–129.

III

Respektowanie powyższych teoretycznych zasad państwa racjonalnego ustrojowo nie przesądza samoistnie o dobrobycie obywateli i o harmonijnym rozwoju państwa. Kwestia ta jest z pewnością zdecydowanie bardziej złożona i wpływ na ten stan ma wiele innych czynników. Jak wskazują jednak praktyczne przykłady historyczne i współczesne, odstępstwo od teoretycznych elementów racjonalności ustrojowej w relacjach obywatel–państwo prędzej czy później skutkuje negatywnymi konsekwencjami zarówno dla obywateli, jak i dla samego państwa. Skutki takie są zauważalne również wtedy, kiedy są one odsunięte w czasie, a pierwsze „gry” z wykorzystaniem metod niekooperacyjnych przynoszą pozytywne efekty dla nieracjonalnie wybierających obywateli lub wspieranej przez nich władzy.

Najbardziej znamienne przykłady historyczne drastycznego odstępstwa od zasad racjonalności ustrojowej dotyczą dwóch totalitaryzmów XX w., tj. funkcjonowania Niemiec w okresie Trzeciej Rzeszy w latach 1933–1945 oraz Rosji Radzieckiej i ZSRR w okresie 1917–1991. W obu przypadkach władze wskazanych państw, wbrew obowiązującym normom konstytucyjnym, jako stały w istocie schemat działania w różnych sferach ustrojowych przyjęły brak kooperacji z obywatelami, ich zdradzanie oraz działania obliczone na „zderzenie”. W efekcie tych nieracjonalnych modelowo działań w obu przypadkach istniał ustrojowy stan „podwójnego państwa”¹⁵, w którym konstytucyjne racjonalne założenia

¹⁵ Zob. szerzej: E. Fraenkel, J. Meierhenrich, *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*, Oxford 2017.

skrajnie rozminęły się z praktyką ustrojową. Położyło się to cieniem kolejno na całkowitą fikcyjność konstytucji w obszarze ochrony praw jednostki, mechanizmów decyzyjnych i gwarancyjnej roli prawa, a wewnętrzna nieracjonalność ustrojowa doprowadziła do wywołania światowego konfliktu zbrojnego i masowych naruszeń praw podmiotowych obywateli innych państw¹⁶. W efekcie zarówno przypadek niemiecki, jak i radziecki skutkował podważeniem teoretycznej funkcji państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, a także całkowitą fikcyjnością konstytucji i jej funkcji. Przywołane przykłady stanowią w tym ujęciu modelowe przypadki pełnej nieracjonalności ustrojowej.

Zdecydowanie mniej poważne w zakresie skali skutki ustrojowe, choć modelowo jednak analogicznie irracjonalne, wywołują naruszanie zasad państwa racjonalnego w praktyce ustrojowej niektórych współczesnych państw, czego przykładem może być aktualna sytuacja ustrojowa w Polsce i na Węgrzech. Polska sytuacja ustrojowa zapoczątkowana w 2015 r. sprowadza się w tym kontekście do podważenia założeń państwa racjonalnego w kontekście obowiązku respektowania norm konstytucyjnych (irracjonalność konstytucyjna). Doszło w tym sensie do wyboru przez władzę polityczną, popieraną do wyborów parlamentarnych w październiku 2023 r. przez większość obywateli, postawy

¹⁶ Zob. szerzej: F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985; H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szawiel, Warszawa 2021; *Russia and Its Constitution: Promise and Political Reality*, red. G.B. Smith, R. Sharlet, Leiden 2008; R. Sharlet, *Soviet Constitutional Crisis*, New York 2016.

konfrontacyjnej (a nie kooperacyjnej) wobec mniejszości, do naruszania norm konstytucyjnej umowy społecznej oraz do próby wymuszenia podporządkowania się tym działaniom przez eskalację działań nieracjonalnych¹⁷. Przypadek węgierski cechują analogiczne nieracjonalne działania władz podjęte w 2011 r., przy czym nie były i nie są one bezpośrednio ukierunkowane na normy konstytucyjne, ale na normy wiążącego to państwo prawa międzynarodowego¹⁸. W sensie modelowym oba przypadki irracjonalnych ustrojowo działań doprowadziły do problemów obu państw na arenie międzynarodowej, do spotęgowania ich problemów ekonomicznych, a także do naruszeń praw podmiotowych, mechanizmów demokratycznych i zasad państwa prawnego. Oba przypadki stanowią przejaw częściowej nieracjonalności

¹⁷ Zob. W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, New York 2018; *idem*, *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020; W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny...*, s. 159–172.

¹⁸ W 2011 r. na Węgrzech dokonano formalnie konstytucyjnych zmian ustawy zasadniczej o charakterze „nieoliberalnym”, które są jednak niezgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi tego państwa, m.in. w zakresie ochrony niektórych praw człowieka i niezależności władzy sądowniczej. Zob. szerzej: P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary* [w:] *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, red. A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Oxford–Portland 2015, s. 46–123; A. Jakab, E. Bodnár, *The Rule of Law, Democracy, and Human Rights in Hungary: Tendencies from 1989 until 2019* [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within European Union*, red. T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, London–New York 2021, s. 105–118.

ustrojowej, ale także konstytucjonalizmu fikcyjnego, który nie przybrał co prawda formy pełnej, właściwej dla reżimów autorytarnych¹⁹, ale formę sprzecznego z założeniami teoretycznymi racjonalności ustrojowej „konstytucjonalizmu abuzywnego”²⁰.

IV

Modelowa logika ustrojowa racjonalnego państwa konstytucyjnego zakłada niezbędne respektowanie w nim reguł wyznaczonych przez normy konstytucji. Naruszanie tych reguł w sposób spreczny z racjonalnością systemu – jak wskazują założenia teoretyczne oraz historyczne i aktualne przykłady z praktyki ustrojowej – zawsze prowadzi do negatywnych skutków ogólnych i indywidualnych. W efekcie nieracjonalnych działań konfrontacyjnych, w szczególności władz publicznych, erozji ulega bowiem ochrona wartości istotnych dla poszczególnych obywateli i dla całego państwa.

¹⁹ Zob. m.in. *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, New York 2013; Y. Wang, *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China*, New York 2015; M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, „Cornell Law Review” 2015, vol. 100, s. 391–462; *Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique*, red. H.A. García, G. Frankenberg, Cheltenham 2019.

²⁰ Por. D.E. Landau, *Abusive Constitutionalism*, „Davis Law Review” 2013, vol. 47, s. 189–260; G. Skąpska, *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, vol. 7(1), s. 276–301.

Zasadniczym problemem jest jednak chęć dostrzeżenia tych zależności zarówno przez obywateli, jak i przez rządzących. Wobec charakteryzującej nierzadko praktykę ustrojową emocjonalności ludzkich zachowań jest to czynnik przesądający o odchodzeniu przez niektóre państwa od racjonalności ustrojowej w kierunku różnych odmian nieracjonalności. Zwrócił na to uwagę amerykański ekonomista Bryan Caplan, który w książce *Mit racjonalnego wyborcy*, rozważając zagadnienia dotyczące funkcjonowania ustroju demokratycznego z perspektywy ekonomicznej, wskazał, że tylko pozornie „demokracja działa, ponieważ robi to, czego chcą wyborcy”, a jej zasadniczym zagrożeniem są władze nieuwzględniające woli wyborców. Jego zdaniem jest dokładnie odwrotnie. „Demokracja ponosi porażkę właśnie dlatego, że robi to, czego chcą wyborcy”, a największe zagrożenie dla ustroju demokratycznego stanowią nieracjonalni wyborcy, gdyż „społecznie szkodliwe programy polityczne wygrywają na żądanie obywateli”. Cytowany autor zauważa przy tym, że głoszący nieracjonalnie obywatele rzadko kiedy od razu i bezpośrednio odczuwają skutki swoich nieracjonalnych wyborów, co sytuuje ich wybór w ramach swoistej subiektywnej racjonalności („racjonalna nieracjonalność”). Skutki te są jednak obiektywnie odczuwalne w dłuższej perspektywie czasowej lub przynajmniej pośrednio, zarówno przez innych obywateli, jak i przez samych nieracjonalnych wyborców²¹.

²¹ Zob. B. Caplan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton 2007. Wydanie polskie: *Mit racjonalnego wyborcy*, tłum. M. Iwanicki, Wrocław 2022.

Wskazane tezy w istotnym zakresie pokrywają się ze sformułowanymi powyżej wnioskami dotyczącymi racjonalności ustrojowej. Słusznie Caplan zauważa, że co najmniej często jako ludzie, obywatele, wyborcy nie jesteśmy racjonalni w naszych działaniach i decyzjach, ani w wymiarze indywidualnym, ani społecznym. Niejednokrotnie kierujemy się emocjami, a nie rozumem, co dotyczy również przedstawicieli władzy, którzy często wręcz odwołują się dla osiągnięcia partykularnych korzyści politycznych do emocji, a nie do argumentów racjonalnych. Zakładana modelowo racjonalność ustrojowa relacji obywatel–państwo pozostaje więc niekiedy jedynie niezrealizowanym postulatem teoretycznym, który nie przekłada się na praktykę. Jak obrazują przykłady z różnych państw, istotny jest jednak nie tyle zupełny brak rozdźwięku pomiędzy teorią i praktyką, ale jego skala. Pełne wyeliminowanie działań nieracjonalnych ustrojowo, wobec naturalnej ludzkiej emocjonalności, jest bowiem niemożliwe. Jeżeli jednak skala tej nieracjonalności nie jest znaczna, to nie prowadzi to do poważnego zagrożenia dla praw podmiotowych i do istotnej degeneracji mechanizmów władzy, a w konsekwencji do zachwiania lub do upadku modelu państwa racjonalnego ustrojowo. Jeżeli jednak skala rozminięcia się założeń teoretycznych i praktyki ustrojowej jest znaczna, to skutki dla obywateli i państwa są bardzo negatywne.

Nieracjonalność ludzkich zachowań nie powinna być jednak postrzegana jako czynnik dezawuuujący założenia modelowe państwa racjonalności ustrojowej, model ten jest bowiem optymalny w zakresie jego teoretycznej oceny zarówno z perspektywy obywatela i jego uprawnień, jak i z perspektywy sprawności funkcjonowania państwa i jego organów. W tym sensie model racjonalnego państwa konstytucyjnego

jest „skończony”, a ewentualne nieprawidłowości z obszaru praktyki ustrojowej nie są efektem jego błędnych założeń, ale wynikają z niedoskonałości „czynnika ludzkiego”. Należy zatem podejmować działania na rzecz poprawy stanu wiedzy ustrojowej obywateli²², ale również mieć świadomość przeplatania się mniej lub bardziej nieracjonalnych i racjonalnych epizodów i cykli w praktyce najbardziej nawet racjonalnych ustrojowo państw i społeczeństw²³.

Literatura

- Aguiar-Conraria L., Magalhães P.C., Soares M.J., *Cycles in Politics: Wavelet Analysis of Political Time Series*, „American Journal of Political Science” 2012, vol. 56(2).
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szauiel, Warszawa 2021.
- Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique*, red. H.A. García, G. Frankenberg, Cheltenham 2019.
- Balkin J.M., *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford 2020.

²² Por. *Edukacja i konstytucjonalizm*, red. K. Motyka, Lublin 2000; T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago–London 2018, s. 237–245; L.C. McClain, J.E. Fleming, *Civic Education in Circumstances of Constitutional Rot and Strong Polarization*, „Boston University Law Review” 2021, vol. 101(1771), s. 1771–1792.

²³ Zob. szerzej na temat cykli ustrojowych (konstytucyjnych): S.P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge 1981; L. Aguiar-Conraria, P.C. Magalhães, M.J. Soares, *Cycles in Politics: Wavelet Analysis of Political Time Series*, „American Journal of Political Science” 2012, vol. 56(2), s. 500–518; J.M. Balkin, *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford 2020.

- Buttler D., *Rozwój semantyczny wyrazów polskich*, Warszawa 1978.
- Caplan B., *Mit racjonalnego wyborcy*, tłum. M. Iwanicki, Wrocław 2022.
- Caplan B., *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton 2007.
- Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simps-er, New York 2013.
- Edukacja i konstytucjonalizm*, red. K. Motyka, Lublin 2000.
- Fraenkel E., Meierhenrich J., *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*, Oxford 2017.
- Ginsburg T., Huq A.Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago–London 2018.
- Huntington S.P., *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge 1981.
- Jakab A., Bodnár E., *The Rule of Law, Democracy, and Human Rights in Hungary: Tendencies from 1989 until 2019* [w:] *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within European Union*, red. T. Drinóczy, A. Bień-Kacała, London–New York 2021.
- Johnson D.E.W., *Conflict Constitution-Making in Libya and Yemen*, „University of Pennsylvania Journal of International Law” 2017, vol. 39(2).
- Korybski A., *Funkcje państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002.
- Landau D.E., *Abusive Constitutionalism*, „Davis Law Review” 2013, vol. 47.
- McClain L.C., Fleming J.E., *Civic Education in Circumstances of Constitutional Rot and Strong Polarization*, „Boston University Law Review” 2021, vol. 101(1771).
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.

- Mojski W., *Durability of Constitutional Change: Functional Perspective*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2(66).
- Mojski W., *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.
- Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa*, red. D. Wacinkiewicz, E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2014.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Kraków 2000.
- Powell H.J., *A Community Built on Words: The Constitution in History and Politics*, Chicago–London 2002.
- Russia and Its Constitution: Promise and Political Reality*, red. G.B. Smith, R. Sharlet, Leiden 2008.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Wrocław 1985.
- Sadurski W., *Constitutional Public Reason*, Oxford 2022.
- Sadurski W., *Poland’s Constitutional Breakdown*, New York 2018.
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020.
- Sadurski W., „Rozumność” – między teorią prawa a filozofią polityczną [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2008.
- Sagan S., *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018.
- Serzhanova V., *Functions of Contemporary States*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6.
- Sharlet R., *Soviet Constitutional Crisis*, New York 2016.
- Sidorkiewicz K., *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr XI.
- Skąpska G., *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, vol. 7(1).

- Skuczyński P., *Spoleczne odczytanie Konstytucji RP a aksjologia konstytucyjna i konstytucyjna ontologia społeczna*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1(30).
- Skuczyński P., Muszyński K., *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.
- Sonnevend P., Jakab A., Csink L., *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary* [w:] *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, red. A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Oxford–Portland 2015.
- Tushnet M., *Authoritarian Constitutionalism*, „Cornell Law Review” 2015, vol. 100.
- Voinea C.F., Neumann M., Troitzsch K.G., *The State and the Citizen: Overview of a complex relationship from a paradigmatic perspective*, „Quality & Quantity” 2023, no. 57 (Suppl 1).
- Wang Y., *Tying the Autocrat’s Hands: The Rise of the Rule of Law in China*, New York 2015.



Tomasz Ciechanowski

ORCID ID: 0000-0002-3627-9803

Uniwersytet Rzeszowski

Refereendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Jedną z form demokracji bezpośredniej jest instytucja referendum. To sposób bezpośredniego decydowania w głosowaniu przez obywateli o ważnych sprawach życia państwowego na terytorium całego państwa lub jego części. Do jego cech charakterystycznych możemy zaliczyć m.in.

- bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się,
- dysponowanie tylko jednym głosem,
- uważanie woli większości wszystkich uprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu konstytucji i ustaw oraz w rozstrzyganiu spraw¹.

¹ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum* [w:] *Referenda w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 13. Zob. też: A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, s. 29 i n.; E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 13; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

Polska konstrukcja referendum to bezspornie jedna z form demokracji bezpośredniej, przejawiająca się sprawowaniem władzy przez suwerena. Referendum polega na wypowiedzeniu się przez wszystkie uprawnione osoby w doniosłej sprawie poprzez oddanie głosu. Głosowanie odbywa się w oparciu o odpowiednie standardy współczesnego prawa wyborczego, takie jak powszechność, równość, bezpośredniość i tajność. W ramach referendum udziela się pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub dokonuje się wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań².

Referendum polega na przeprowadzeniu głosowania powszechnego, które odbywa się w określonym czasie w trakcie jednego lub dwóch dni, na terytorium państwa lub jego części. Daje ono możliwość obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze wyrażenia swej woli w przedmiocie rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Dla wyodrębnienia osób uprawnionych do udziału w referendum ustawodawstwa konstytucyjne wprowadzają przesłanki, do których zaliczyć można m.in. posiadanie obywatelstwa państwa, na terytorium którego przeprowadza się referendum oraz osiągnięcie pełnoletności³.

² P. Radziejewicz, *Art. 125 Referendum ogólnokrajowe* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, WKP 2023; S. Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „*Studia Politologiczne*” 2019, nr 53 s. 97–98; A. Kulig, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 159.

³ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 14–15.

Instytucja referendum w polskim prawodawstwie jako forma demokracji bezpośredniej jest obecnie materią konstytucyjnoprawną. Sama idea referendum wywodzi się z czasów starożytnych państw-miast oraz republik, w których to wywodzono, iż każdemu obywatelowi przysługuje prawo do osobistego udziału w podejmowaniu różnego rodzaju decyzji publicznych⁴. Wtedy to wszyscy obywatele zbierali się w jednym czasie i miejscu, aby rozstrzygnąć najważniejsze sprawy dotyczące całej wspólnoty. Komicje w Rzymie oraz zgromadzenia ludowe w Grecji nazywane eklezją⁵ można uznać za pierwsze względnie zinstytucjonalizowane formy bezpośredniego udziału wspólnoty w sprawowaniu władzy publicznej⁶.

Poprzez kolejne wieki udział wspólnot w sprawowaniu władzy był coraz bardziej incydentalny. Wzorce do obecnej konstrukcji referendum wywodzą się ze szwajcarskiej praktyki zgromadzeń mieszkańców gmin, które pierwotnie sprostawały się do zebrań, a finalnie przybrały postać głosowania, za pomocą których uprawnieni obywatele rozstrzygają konkretną sprawę. Pierwsze wyrażenie woli przez obywateli

⁴ M. Jaboński, *Referendum ogólnokrajowe: wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2003, nr 48(5–6), s. 9; *idem*, *Prawo do udziału w referendum [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jaboński, Wrocław 2014, s. 365.

⁵ E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. I, Wrocław 1996, s. 11–14.

⁶ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968, s. 7–8; *idem*, *Referendum w państwie demokratycznym [w:] Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 2005, s. 9–28.

na terenie całego kraju odbyło się we Francji w XVIII w. i dotyczyło przyjęcia konstytucji.

Polska droga do demokracji bezpośredniej pierwotnie miała charakter plebiscytów w randze ustawowej. Następnie funkcjonowały ustawy regulujące instytucję referendum oraz – co zasługuje na szczególną uwagę – rozróżniano referendum ogólnokrajowe oraz referendum lokalne⁷. Kolejne regulacje dotyczące referendum pojawiły się w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, aby finalnie stać się częścią przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. z odesłaniem do ustawy w zakresie szczegółowych zapisów⁸.

Obecna Konstytucja RP daje podstawy do przeprowadzenia referendum zarówno na terytorium całego państwa (art. 90, 125 i 235), jak i na jego części (art. 170). Szczegółowy tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁹. Referendum to nie będzie przedmiotem dalszej analizy w niniejszym artykule.

Jeśli chodzi o referendum ogólnokrajowe, to Konstytucja RP przewiduje trzy przypadki: referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), referendum

⁷ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83).

⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.).

⁹ Ustawa dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2016, poz. 400 ze zm.).

w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której mają zostać przekazane organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3), referendum zatwierdzające zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli nowelizacja dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII ustawy zasadniczej (art. 235 ust. 6). Konstytucja RP w swojej treści zawiera również ograniczenia w zakresie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego – nie można go przeprowadzić w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7). Przesądzono także, iż ważność referendum stwierdza Sąd Najwyższy¹⁰.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Referendum ogólnokrajowe w ramach obecnego prawa polskiego ma charakter fakultatywny – jest zarządzane, gdy ziszczą się określone prawem przesłanki i zdecyduje o tym uprawniony organ. Co warto podkreślić, przepisy konstytucyjne nie przewidują przypadku obligatoryjnego przeprowadzenia referendum.

Niniejszy artykuł skupia się głównie wokół problematyki referendum ogólnokrajowym w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

¹⁰ Zob. H. Groszyk, M. Granat, *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)* [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tober, Kraków 2003, s. 89.

Podmioty uprawnione do zarządzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa

Referendum ogólnokrajowe, w tym w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, mają prawo zarządzić wyłącznie dwa podmioty: Sejm (samodzielnie), podejmując stosowną uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji RP) oraz Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną w uchwale podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 120 oraz 124 Konstytucji RP). Uprawnienie Prezydenta RP jest wolne od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 5 Konstytucji RP), ale może być realizowane tylko we współdziałaniu z Senatem, który w tym wypadku współdecyduje o zarządzeniu referendum. Brak zgody Senatu skutkuje tym, iż inicjatywa Prezydenta RP w zakresie referendum nie zostaje uwzględniona.

Inicjatywa poddania sprawy pod referendum może pochodzić od Sejmu, Senatu, Rady Ministrów lub obywateli, przy czym z inicjatywy obywateli przedmiotowo wyłączone sprawy z zakresu wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, amnestii. Dopełnieniem instytucji inicjatywy jest informacja przekazywana przez Marszałka Sejmu dla wnioskodawcy w przypadku nieuwzględnienia wniosku przez Sejm. Tak przedstawiona konstrukcja zarządzenia referendum oraz prawa jego inicjatywy wskazuje na pewne dysfunkcje. Skoro referendum to instytucja demokracji bezpośredniej, to wyżej zaprezentowana konstrukcja może spowodować, iż chociażby inicjatywa obywateli o przeprowadzenie referen-

dum może zostać zakończona na etapie podjęcia stosownej uchwały przez Sejm.

Zakres przedmiotowy referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa w polskim prawodawstwie po raz pierwszy pojawiło się w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹¹, gdzie w art. 19 ustanowiono właśnie tę instytucję. Obecna Konstytucja RP¹² rozwinęła dotychczasowe regulacje w zakresie referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa, wskazując, iż jest to kategoria referendum ogólnokrajowego, którego ważność stwierdza Sąd Najwyższy.

Referenda w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa przeprowadzono dotąd czterokrotnie, w tym dwa w ramach obecnie obowiązującej Konstytucji RP:

- (1) 18 lutego 1996 r. odbyły się dwa głosowania:
 - a) Prezydent RP zarządził na ten dzień referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli

¹¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.).

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Pytanie referendalne:

Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?

- b) Sejm RP zarządził referendum o niektórych kierunkach wykorzystania prywatyzowanego majątku państwowego

Pytania referendalne:

1. Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego?
 2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasiliła powszechne fundusze emerytalne?
 3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw?
 4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?
- (2) Na podstawie postanowienia Prezydenta RP 6 września 2015 r. przeprowadzono referendum dotyczące systemu wyborczego do Sejmu RP, finansowania partii politycznych oraz wprowadzenia do systemu prawnego zasady określanej najczęściej zwrotem *in dubio pro tributario*.

Pytania referendalne:

1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatuowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?

2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?
 3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?
- (3) Sejm RP zarządził na 15 października 2023 r. referendum w kwestii sprzedaży majątku państwowego podmiotom zagranicznym, podniesienia wieku emerytalnego, bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi oraz przyjęcia imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki.

Pytania referendalne:

1. Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?
2. Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn?
3. Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?
4. Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?

W tym miejscu należy zadać pytanie, jak interpretować sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o referendum, posługując

się zwrotem *sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa*, nie konkretyzuje tego pojęcia. Bezspornie wskazać można, iż referendum takie nie może być przeprowadzone w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia, ale tylko w tych, które są istotne dla państwa¹³. Dookreślając przedmiotowy zwrot, można powołać się na zasady pisowni przyjęte przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, która wskazała, iż *państwo* pisane z małej litery należy rozumieć jako „organizację”, tym samym co do zasady pojęcie *państwo* użyte przy słowie *referendum* rozumiemy jako „zespół instytucji i ludzi wstępujących w jego imieniu”¹⁴, a przedmiot referendum to tylko sprawa, która ma szczególne znaczenie dla tych instytucji i podmiotów.

Trybunał Konstytucyjny w komentowanym zakresie sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa co do zasady nie zabierał stanowiska, przy czym w orzeczeniu z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. K 30/02) stwierdził *expressis verbis*, że art. 125 Konstytucji RP, w przeciwieństwie do art. 170 Konstytucji RP, formułuje „zawężenie materii referendum”, co tylko potwierdza powyższą argumentację, iż nie każda sprawa może być przedmiotem referendum ogólnokrajowego.

¹³ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 69–74; A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 25; P. Sarnecki, *Ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.

¹⁴ Wypowiedź P. Winczorka [w:] „Biuletyn” 1997, nr XXXVII, s. 44; M. Masternak-Kubiak, A. Ławniczak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 45 i n.

Przedstawiona instytucja referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, która nie zawiera precyzyjnych reguł zakresu przedmiotowego referendum oraz nie wskazuje organów państwowych, ewentualnie instytucji mogących wpłynąć na treść pytań referendalnych, uwypukliła problem konstytucyjności pytań referendalnych. Na przykładzie referendum ogólnokrajowego z 2015 r. podkreślić należy, iż spośród pięciu opinii jedynie dwie bezwarunkowo deklarowały zgodność z Konstytucją RP wszystkich pytań referendalnych¹⁵, pozostałe wskazywały na poważne wady prawne przedstawionych pytań. W tym miejscu trzeba przypomnieć, iż jedno z pytań dotyczyło wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu, co wymagałoby zmiany Konstytucji RP. Oznacza to, że to głosowanie powszechne mogło nosić znamiona próby utworzenia po stronie suwerena uprawnienia do występowania z inicjatywą zmiany ustawy zasadniczej, czego Konstytucja RP nie przewiduje. Podnoszono, iż zarządzenie referendum, którego rozstrzygnięcie pozostaje w sprzeczności z normami konstytucyjnymi, jest niedopuszczalne¹⁶. Pytanie dotyczące finansowania partii politycznych z budżetu zostało skrytykowane z powodu braku precyzji¹⁷.

¹⁵ Opinie prawne do druku senackiego nr 899 Senatu RP VIII kadencji: prof. Wojciecha Orłowskiego (opinia nr 5) oraz prof. Marka Chmaja (opinia nr 2).

¹⁶ M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, druk senacki nr 899 Senatu VIII kadencji, s. 10.

¹⁷ *Ibidem*, s. 13.

Ostatnie pytanie referendalne, dotyczące zasady *in dubio pro tributario*, również zostało poddane krytyce, gdyż w ocenie Marcina Michała Wiszowatego nie mieściło się w katalogu „szczególnego znaczenia dla państwa”, czyli nie spełniało wymogu *sine qua non* przewidzianego przez art. 125 Konstytucji RP. Autor opinii wskazywał, iż powyższa zasada była obowiązującą na gruncie prawa podatkowego¹⁸.

Z kolei w 2023 r. Rada Ministrów w uzasadnieniu wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa wskazała akceptowaną w doktrynie szeroką dyskrecjonalność Sejmu RP w podejmowaniu decyzji o ostatecznym zakwalifikowaniu określonej sprawy (problemu) do kategorii „szczególnego znaczenia”. Podkreślono, że na znaczny stopień swobody interpretacyjnej Sejmu wpływa również brak instytucji, która byłaby powołana wprost do kontroli dopuszczalności poddania określonej sprawy pod referendum, o którym mowa w art. 125 Konstytucji RP, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny jest niewłaściwy do kontroli konstytucyjności uchwały Sejmu RP¹⁹.

Podsumowanie

Oceniając instytucję referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, stwierdzam, że pierwotna idea referendum, gdzie zebrane osoby wspólnie

¹⁸ *Ibidem*, s. 21.

¹⁹ Wniosek Rady Ministrów o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, druk sejmowy nr 3586, 15 sierpnia 2023.

decydowały o ważnych dla siebie sprawach, mocno się zdeformowała. Oczywiście we współczesnych ustrojach co do zasady mamy pośredni sposób sprawowania władzy przez obywateli, jednak instytucje demokracji bezpośredniej wciąż występują w ramach instytucji ustrojowych. Obecnie idea referendum sprowadza się do tego, że to obywatele sami mogą zdecydować o sprawie, którą uznają za ważną, jednak aktualne polskie regulacje prawne pozostawiły obywatelom jedynie inicjatywę referendalną z pewnymi ograniczeniami, o których mowa powyżej. Mało tego, w przypadku, gdy Sejm nie podejmie tej obywatelskiej inicjatywy, obywatelom nie przysługują żadne środki ochrony prawnej w tym zakresie.

Ewolucja instytucji referendum winna się wiązać ze stosownymi zmianami prawnymi, tak aby inicjatywa referendalna nie została utracona, lecz zobowiązywała Sejm do uchwały w zakresie przeprowadzenia referendum. Zmiany te w mojej ocenie winny iść w parze ze zmianami w zakresie dookreślenia przedmiotu referendum, w tym sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa. Powyżej wskazane negatywne opinie w zakresie konstytucjonalności pytań referendalnych czy traktowanie przez organy uprawnione art. 125 Konstytucji RP jako nieograniczonego jest niedopuszczalne. Opinia przytoczona powyżej w kontekście referendum z 2023 r. pokazała, iż uprawnione organy państwowe mają świadomość braku kontroli nad zakresem sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, jednak należy przypomnieć w tym miejscu bardzo ważną zasadę naszego – organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i przede wszystkim w jego granicach. Tym samym winna się pojawić regulacja proceduralna dla wnioskodawcy referendalnego w kwestii weryfikacji zakresu przedmiotowego referendum

i sprawdzenia, czy złożony wniosek referendalny oraz potencjalne pytania dotyczą spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53.
- Groszyk H., Granat M., *Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji)* [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, red. J. Bogucka, Z. Tober, Kraków 2003.
- Jabłoński M., *Prawo do udziału w referendum* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe: wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2003, nr 48(5–6).
- Klein E., *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. I, Wrocław 1996.
- Kulig A., *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.
- Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Kuźelewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Masternak-Kubiak M., Ławniczak A., *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8.

- Opinie prawne do druku senackiego nr 899 Senatu RP VIII kadencji: prof. W. Orłowski (opinia nr 5) oraz prof. M. Chmaja (opinia nr 2).
- Radziewicz P., *Art. 125 Referendum ogólnokrajowe* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, WKP 2023.
- Rost A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993.
- Sarnecki P., *Ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, nr 3.
- Winczorek P. [w:] „Biuletyn” 1997, nr XXXVII.
- Wiszwaty M.M., *Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, druk senacki nr 899 Senatu VIII kadencji.
- Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum* [w:] *Referenda w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 2005.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.



Piotr Czarny

ORCID ID: 0000-0002-6558-1075

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

W ybrane problemy nauczania prawa konstytucyjnego w toku studiów prawniczych (uwagi na tle obywatelskiej edukacji konstytucyjnej)

I

Już Napoleon Bonaparte twierdził, że najważniejszą podstawą ustroju konstytucyjnego jest oświata. Rozwijając tę myśl, dodawał, że „tylko ci, którzy chcą oszukiwać lud rządząc dla własnych korzyści, mogą chcieć utrzymywać go w ignorancji, bowiem im lepsze i powszechnie oświecenie, tym więcej ludzi przeświadczonych o konieczności praw, o potrzebie ich obrony, tym bardziej też ustabilizowane, szczęśliwe i zamienne jest społeczeństwo”¹. Wydaje się, że mimo upływu lat stwierdzenia te zachowały aktualność. Co więcej, aktualne systemy oświaty publicznej, a przede wszystkim współczesne środki masowego przekazu, w pewien paradoksalny sposób dały tym, którzy chcą utrzymywać obywateli w stanie

¹ Napoleon, *Maksymy*, wybór, wstęp i tłum. M. Senkowska-Gluck, L. Gluck, Warszawa 1983, s. 303–304.

niewiedzy i „ubóstwa umysłowego”, takie sposoby oddziaływania, o jakich nie śniło się nawet pod koniec XVIII w. i na początku XIX w. Warto również zauważyć, że Napoleon za podstawowy element „oświecenia obywatelskiego” uznaje świadomość prawną, a konkretnie – znajomość prawa, i przekonanie o tym, że trzeba starać się o jego przestrzeganie.

Nie trzeba chyba bliżej uzasadniać tezy, że świadomość prawna konkretnego człowieka jest przede wszystkim pochodną: osobistych doświadczeń tej osoby i osób jej najbliższych, informacji uzyskanych poprzez mass media oraz celowych procesów edukacyjnych. W Polsce problematyka edukacji prawnej doczekała się regulacji ustawowej. Pojęcie to ma nawet swego rodzaju definicję legalną, obejmuje ono bowiem „działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o: prawach i obowiązkach obywatelskich; działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej; mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów; możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa; dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego”². Ustawodawca wskazał ogólnie, że zadania organów władzy publicznej

² Art. 3b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 945) dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1467).

w zakresie edukacji prawnej mogą być realizowane w formach, które w szczególności polegają na opracowaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów oraz rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, w tym prowadzeniu kampanii społecznych.

Wśród wyraźnie wskazanych w ustawie elementów edukacji prawnej nie ma wymienionej osobno wiedzy o Konstytucji RP. Oczywiście ponieważ ustawodawca tylko przykładowo wymienił kwestie, które uznał za najważniejsze, nie oznacza to, że upowszednianie wiedzy o charakterze, treści i praktyce stosowania ustawy zasadniczej wykracza poza granice edukacji prawnej. Niemniej z formalnego punktu widzenia nie znajduje się to w jej centrum.

W debacie publicznej spotkać można pojęcie edukacji konstytucyjnej, połączone najczęściej z postulatami większej aktywności w tej dziedzinie. W związku z tym, że samo pojęcie *edukacja* nie jest jednoznaczne, zauważyć należy, że obejmuje ono nie tylko samo uczenie (przekazywania wiedzy, informacji) lub uczenie się. Edukowanie to również kształtowanie umiejętności, postaw i poglądów, przekazywanie wartości etycznych i estetycznych³. Powoduje ono, że nie można w tym miejscu pominąć związków pomiędzy przekazywaniem wiedzy o Konstytucji RP a edukacją obywatelską. Ta ostatnia opiera się z kolei na założeniu, że podstawowym zadaniem „wychowania jest wdrażanie do

³ *Edukacja – definicja pedagogiczna, psychologiczna i naukowa*, <https://publikacje.edu.pl/edukacja-definicja-pedagogiczna-psychologiczna-naukowa> (30.01.2024).

pełnienia funkcji obywatelskich oraz zapoznanie się z obowiązkami i prawami wyznaczonymi ustawodawstwem państwowym⁴. Inaczej mówiąc, celem tego rodzaju edukacji jest ukształtowanie świadomego obywatela, czyli osoby, która zna swoje prawa i wolności, a także potrafi z nich korzystać i ich bronić, osoby „aktywnie uczestniczącej w życiu społecznym i politycznym, której nie jest obojętne, kto nim rządzi i w jaki sposób to czyni”⁵. Oczywiście jest, że świadomy obywatel musi znać podstawy ustroju „swojego” państwa, mechanizm sprawowania władzy publicznej, a w razie potrzeby występować w odpowiedni sposób na rzecz przywrócenia właściwego, tzn. zgodnego z Konstytucją RP, działania organów państwowych i samorządowych.

Sytuacja kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się w 2015 r. i coraz bardziej komplikuje sytuację, rodzi również problemy w zakresie edukacji prawniczej. Poniższe uwagi dotyczą głównie problemu, czy i w jaki sposób należy uwzględnić postulaty obywatelskiej edukacji konstytucyjnej w toku studiów prawniczych, a konkretnie w toku nauczania przedmiotu prawo konstytucyjne.

II

Uniwersyteckie wyższe studia prawnicze raczej trudno uznawać za formę edukacji prawnej. Liczba studentów powoduje, że wpływ tej formy nauczania na świadomość

⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/edukacja-obywatelska;3896550.html> (30.01.2024).

⁵ M. Hałajko, *Świadomy obywatel*, Warszawa 2019, s. 5, <https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/2019/12/program-nauczania-wiedzy-o-spoleczenstwie-pn.-swiadomy-obywatel.pdf> (25.01.2024).

prawną społeczeństwa (jako pewnej całości) jest w sumie bardzo niewielki. Co prawda zwraca się uwagę na masowość studiów prawniczych, co oznacza, że „na wydziały prawa trafiają wielotysięczne rzesze studentów, będących zarazem wyborcami, a po zakończeniu studiów aspirujących do elit społecznych i państwowych”⁶. Ta „masowość” oceniana jest jednak z perspektywy szkolnictwa wyższego. Jeśli chodzi o realizację „elitarnych aspiracji”, to w związku z niedawnymi wyborami parlamentarnymi przytoczyć można pewne ustalenia statystyczne. Zawód prawnika jest drugim w kolejności deklarowanym po zawodzie parlamentarzysty (polityka), trzeci jest zawód nauczyciela⁷. Trudno uważać te dane za potwierdzenie dominującej roli prawników w życiu politycznym RP, aczkolwiek sama analiza „ilościowa” nie jest tutaj naturalnie wystarczająca.

W dwóch jednak punktach studia prawnicze łączą się niewątpliwie z edukacją obywatelską. Do zadań sprawowanych przez prawników w życiu społecznym należy nie tylko udzielanie pomocy w załatwianiu indywidualnych spraw, w szczególności pomoc w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Współcześnie prowadzenie różnego rodzaju akcji obywatelskich wymaga również pewnej „obsługi prawnej”.

⁶ S. Kubas, *Zwolnij, profesorze – o społecznej doniosłości niespiesznej edukacji konstytucyjnej* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 406.

⁷ W liczbach bezwzględnych wynosi to odpowiednio 104 parlamentarzystów, 62 prawników i 44 nauczycieli. Zob. K. Prachnio, *Pow wyborczy niezbędny. Sprawdzamy, kto tworzy Sejm X kadencji*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artukul/kto-tworzy-sejm-x-kadencji> (5.02.2024).

Po drugie, edukacja obywatelska obejmuje znajomość przysługujących obywatelowi praw i obowiązków, które w demokratycznym państwie prawnym wynikają z konstytucji, aktów prawa międzynarodowego oraz ustaw. Oznacza to, że to przede wszystkim prawnicy powinni bezpośrednio prowadzić działania edukacyjne w tej dziedzinie.

Zasygnalizować należy, że dyskusja nad kształtem edukacji prawniczej trwa w Polsce (naturalnie z przerwami) właściwie od odzyskania niepodległości. Za jej początek uważać można polemikę, jaka toczyła się w latach 1919–1921 na łamach „Przeglądu Prawa i Administracji”. Jej przedmiotem był problem przydatności przedmiotów historycznych w nauczaniu prawa. O jego randze świadczy to, że spór toczyli głównie wybitni uczeni swego czasu, profesorowie Juliusz Makarewicz i Oswald Balzer⁸. Współcześnie – stosując terminologię Jerzego Wróblewskiego – mówić można o sporze między zwolennikami specjalistycznego (technicystycznego) i ogólnego (obywatelskiego) modelu studiów prawniczych. Pierwsza orientacja promuje model specjalistyczny, zgodnie z którym edukacja prawnicza polega na nauczaniu umiejętności umożliwiających skuteczne działanie. Orientacja obywatelska promuje model, który dostrzega wielowymiarowość prawa i uczy przyjmowania różnych perspektyw teoretycznych, metodologicznych oraz politycznych⁹.

⁸ Bliżej por. M. Marszał, *Spór o model prawnika w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, nr 8(2), s. 173 i n.

⁹ M. Stambulski, *Deficyt obywatelskości. Demokracja, edukacja prawnicza i kryzys władzy sędziowskiej*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 11, s. 76.

Zwraca się przy tym uwagę, że charakter edukacji prawniczej w Polsce nadal zakorzeniony jest w pozytywizmie prawniczym o rodowodzie XIX-wiecznym. Powoduje to dogmatyczne podejście do tekstu prawnego, co w zasadzie wyklucza jego krytyczną analizę¹⁰.

Trzeba też tylko zasygnalizować, że w XXI w. wskazywano, że „jesteśmy świadkami ewidentnego kryzysu nauczania prawa”¹¹.

Studia prawnicze są wciąż bardzo popularne wśród młodzieży i uważane za prestiżowe. Co prawda liczba osób, które starają się o przyjęcie na ten kierunek, systematycznie maleje, to jednak nadal należy on do kilku najbardziej „obleganych”. Nie można jednak powtórzyć dziś po prostu słów Johanna Wolfganga Goethego, że „studia prawne są oczywiście najbardziej znakomite” (*Studium iuris longe praestantissimum est*)¹². Pogląd ten w czasach, kiedy został wyrażony, miał swoje podstawy nie tylko w życiorysie jego autora. Prawnicy byli przez wieki zaliczani do sfer elity społecznej. Pojawiały się wręcz poglądy o ich nadrzędnej roli, a najwyraźniej doszły one do głosu w Niemczech w XVIII w. Upraszczaając całe zagadnienie, zauważyć tylko trzeba, że według przedstawicieli tzw. szkoły historycznej nadrzędną rolę prawników

¹⁰ A. Skibińska, *Legal Dataism ex cathedra*, „Krytyka Prawa” 2000, t. 12, nr 2, s. 156.

¹¹ G. Jędrejek, *Recenzja książki Fryderyka Zolla, Jaka szkoła prawa? Czy amerykańskie metody nauczania prawa mogą być przydatne w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC 2004, ss. 145, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 1(15), s. 325.

¹² J.W. Gothe, *Positiones Iuris*, teza XLI, za: R. Łyczywek, *Jan Wolfgang Goethe adwokat i doktor praw*, „Palestra” 1971, nr 3(159), s. 62.

uzasadniać miała ich zdolność do odczytywania „ducha narodu”. Duch ten ujawnia się głównie w prawie zwyczajowym charakteryzującym dany naród, a prawidłowo odczytać i wyjaśniać je potrafią właśnie prawnicy¹³.

Jednak pogląd o wyjątkowej roli prawników można ująć bardziej ogólne i stwierdzić, że ich „uprzywilejowanie” wiąże się z traktowaniem prawa jako nadrzędnego w państwie systemu normatywnego oraz wiedzą tej grupy dotyczącą metody prawniczej. Wyraża się ona m.in. w umiejętności interpretowania przepisów prawnych, zdolności do abstrakcyjnego sposobu myślenia i wiązania tego, co ogólne, z tym, co jednostkowe, konkretne. Metoda prawnicza nie jest tym samym, co zdroworozsądkowy sposób myślenia. Pozostaje więc domeną tych, którzy opanowali jej „arkana”¹⁴. Oczywiście znajomość tych arkanów nie jest możliwa bez wyższych studiów prawniczych.

Współcześnie tzw. metoda prawnicza uważana jest raczej za pewien mit. Dokładniej rzecz ujmując, wskazuje się, że „metodologiczny pluralizm w odniesieniu do poznania prawniczego oznacza akceptację twierdzenia głoszącego istnienie wielu niewspółmiernych metod, którymi może posłużyć się prawnik: zarówno metod logicznych i językowych, jak i metod ekonomicznych, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomicznej analizy prawa, metod argumentacyjnych, a nawet metod hermeneutycznych”¹⁵. Przy takim

¹³ M. Szyszkowska, *Prawnicy jako elita*, „Palestra” 1995, nr 39/1–2 (445–446), s. 136.

¹⁴ *Ibidem*, s. 137.

¹⁵ J. Stelmach, *Pozytywistyczne mity metody prawniczej*, „Forum Prawnicze” 2012, nr 7, s. 14.

podejściu najistotniejsze stają się podstawy wyboru określonej metody lub metod, co dokonuje się w procesie „ważenia, w którym uwzględnionych winno być szereg czynników: przede wszystkim rodzaj oraz stopień trudności interpretowanego przypadku, kontekst interpretacyjny, metodologiczne nawyki samego interpretatora, czy wreszcie – dominująca tradycja interpretacyjna”¹⁶. Wydaje się, że z niejasności nauki prawa zdawał sobie przynajmniej częściowo sprawę cytowany „mistrz z Weimaru”, pisząc w monologu Fausta: „filozofię, ach przestudiowałem, prawo i medycynę znam i teologię też poznałem. (...) Lecz głupcem jestem tak, jak byłem. Żadnej mądrości nie zdobyłem. Choć jestem magistrzem i doktorem i od dziesiątków lat z uporem ścieżką nauki poplątaną studentów swoich wodzę za nos”¹⁷. Ponieważ – jak wspomniano – metodologia prawnicza jest w rzeczywistości nieco „poplątana”, to i nauczanie prawa takim się (przynajmniej w pewnym stopniu) staje.

I w tym miejscu wskazać można, że znaczenie prawniczej edukacji uniwersyteckiej widzieć należy nie tyle w kontekście przekazywanej studentom konkretnej wiedzy o treści przepisów, ale w połączeniu ze wspomnianymi wcześniej „metodologicznymi nawykami interpretatora” oraz „dominującą tradycją interpretacyjną”. Te nawyki kształtują się pod wpływem nauczycieli akademickich i oni też pokazują studentom prawa, co należy do przeważających metod wykładni, a które metody są „ryzykowne” lub „archaiczne”.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ J.W. Gothe, *Faust. Tragedia*, tłum. K. Lipiński, Kraków 1996, s. 40.

Wydaje się, że celowe jest odwołanie się na tym etapie rozważań do koncepcji tzw. ukrytego programu edukacji prawniczej, który zawiera to, co związane jest z edukacją prawniczą, pod warunkiem że nie można uznać tego za rezultat oficjalnego (jawnego) programu. Niekiedy równie ważne jak samo przekazywane treści są bowiem sposoby ich przekazywania¹⁸. Zdaniem niektórych „struktura edukacji oparta na intelektualnym modelu prawa nie traktuje go jako kontestowanego społecznie fenomenu, ale bliższa jest harrypotterowskiej wizji prawa”. Przy takim podejściu prawo traktowane jest w praktyce „jako wiedza tajemna dostępna tylko nielicznym, którzy posiadają niejako nadprzyrodzone moce”¹⁹.

Stąd też nie dziwią poglądy, w myśl których edukacja prawnicza nie przyczynia się do budowania postawy świadomego i zaangażowanego obywatela. Absolwent jest raczej gotowy do posłuszeństwa wobec zewnętrznego autorytetu²⁰.

Michał Stambulski zwraca również uwagę na poważne błędy metodologiczno-pedagogiczne. W jego ocenie na zajęciach nie ma miejsca na wyrażanie własnych stanowisk przez studentów. Paradoksalnie, nie wykształca się u nich też

¹⁸ A. Czarnota, M. Paździora, M. Stambulski, *Ukryty program w edukacji prawniczej*, „Krytyka Prawa” 2018, t. 10, nr 2, s. 102.

¹⁹ *Ibidem*, s. 100. W efekcie zdaniem autorów mamy do czynienia z paradoksem, że na poziomie ideologicznym prawoznawstwo przedstawia się jako demokratyczne i broniące demokracji i równych praw człowieka, a na poziomie codziennych praktyk edukacyjnych (ukryty program) wzmacnia elementy antydemokratyczne.

²⁰ A. Czarnota, M. Paździora, M. Stambulski, *Nużąca konieczność. Powody podjęcia i ocena studiów prawniczych na WPAE UW*, Wrocław 2017, s. 15.

umiejętności słuchania, a dokładniej – krytycznego słuchania. Nie stykają się z innością, z różnorodnością stanowisk – zazwyczaj poznają tylko jedno stanowisko, a jest nim pogląd prowadzącego zajęcia. Jest to nic innego jak tzw. prawda profesorska. Studenci nie są więc przygotowani na prowadzenie dialogu ani na rozstrzyganie konfliktów wartości²¹.

III

Opisane wcześniej „przypadłości” nie omijają uniwersyteckiego nauczania prawa konstytucyjnego, ale w związku z jego specyfiką oraz kryzysem konstytucyjnym nabrały w tym zakresie szczególnego charakteru.

Na wstępie zauważyć trzeba, że w natłoku współczesnych zdarzeń niepostrzeżenie minęła istotna rocznica dla rozwoju nauczania prawa konstytucyjnego na poziomie akademickim. Otóż w 1872 r., a więc przed 150 laty, prof. Franciszek Kasperek rozpoczął na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego prowadzenie wykładu z prawa politycznego jako osobnego przedmiotu²². Również w tym roku rozpoczęły się pierwsze wykłady prawa politycznego po polsku na Uniwersytecie Lwowskim, przy czym we Lwowie odrębne były zajęcia z ogólnego prawa politycznego prowadzone przez Feliksa S. Gryzieckiego, natomiast Tadeusz Pilat prezentował studentom w latach 1872–1883 prawo polityczne

²¹ M. Stambulski, *Deficyt obywatelskości...*, s. 79.

²² *Kronika Nauk Politycznych w Uniwersytecie Jagiellońskim*, https://wsmip.uj.edu.pl/c/document_library/get_file?uuid=327680e2-c2d5-4046-8ced-51b3a0916054&groupId=2055145 (15.02.2024), s. 5.

Monarchii Habsburskiej. Patrząc od strony organizacyjnej, wyodrębnienie przedmiotu odpowiadającego dzisiejszemu prawu konstytucyjnego nastąpiło nieco później. Dopiero powołanie w 1889 r. Stanisława Starzyńskiego na katedrę powszechnego i austriackiego prawa politycznego oznaczało powstanie pierwszej samodzielnej katedry prawa konstytucyjnego na Uniwersytecie Lwowskim (wówczas jego patronem nie był jeszcze Jan Kazimierz), a w związku z sytuacją na Uniwersytecie Jagiellońskim prawdopodobnie także na jakimkolwiek (przynajmniej w sensie językowym) uniwersytecie polskim²³.

Jednak ciekawostki historyczne nie mogą przesłaniać współczesności. Jeśli chodzi o edukację prawniczą w zakresie prawa konstytucyjnego, to z teoretycznego punktu wyróżniono trzy modelowe koncepcje tego przedmiotu. Nie wnikając w szczegóły, według pierwszej stanowi on swego rodzaju przedmiot ogólny, wprowadzający do specjalistycznej edukacji studenta prawa na dalszych etapach studiów (jest więc swego rodzaju propedeutyką wiedzy o prawie). Druga możliwość polega na przyjęciu założenia, że mamy do czynienia z dyscypliną, która „pozwala uprawiać i dydaktycznie upowszechniać metodykę pracy zbliżoną do dogmatyki prawa”. Nauczanie prawa konstytucyjnego przy tym podejściu to „dydaktyka limitowana przedmiotowo tekstem konstytucji oraz pewną grupą okołokonstytucyjnych ustaw” i innych

²³ A. Redzik, *Nauczanie i nauka prawa politycznego na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82), s. 112. Wnioski Wydziału Prawa UJ o utworzenie katedry prawa politycznego kilkakrotnie nie zostały zaakceptowane przez odpowiednie ministerstwo.

aktów prawnych. Trzecia droga polega na swego rodzaju „połączeniu” nauczania prawa konstytucyjnego z przekazywaniem wiedzy ogólnej, przede wszystkim z obszaru filozofii polityki i filozofii prawa, a student powinien dowiadywać się również czegoś „o zróżnicowaniu samych koncepcji konstytucji, o rozbieżnych nurtach konstytucjonalizmu, o sporach toczonych wokół wykładni konstytucji”²⁴. Naturalnie każda z tych koncepcji ma pewne zalety, ale i wady. Ponieważ koncepcja trzecia wydaje się pewnym kompromisem, na pierwszy rzut oka jest najbardziej atrakcyjna.

Z perspektywy ogólnej nie można zapominać o dwóch istotnych okolicznościach. Po pierwsze, zajęcia z prawa konstytucyjnego obowiązkowe dla ogółu studentów prawa odbywają się z reguły na pierwszym roku studiów (ewentualnie częściowo na drugim roku studiów). Zwraca się zaś uwagę, że studenci pierwszego roku studiów prawniczych są zwykle słabo „przygotowani na wcześniejszych etapach edukacji do podjęcia nauki na poziomie uniwersyteckim”, a większość z nich nie jest w stanie zrozumieć niektórych bardziej rozbudowanych postanowień konstytucyjnych „na podstawowym poziomie rozbioru gramatycznego”²⁵. Po drugie, znaczna część studentów podchodzi do studiów w sposób praktyczny – ważny dla nich jest problem zaliczenia przedmiotu, a z uwagi na popularność egzaminów testowych koncentrują się na konkretnych jednoznacznych zagadnieniach, a nie problemach skomplikowanych (niejednoznacznych) oraz na

²⁴ A. Bator, P. Kaczmarek, *Kim ma być wychowanek akademii prawniczej? O perspektywach budowania edukacji prawniczej wokół konstytucji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 10(2), s. 24–25.

²⁵ S. Kubas, *Zwolnij, profesorze...*, s. 409.

samych procesach interpretacyjnych. Naturalnie oba zasygnalizowane zjawiska są powiązane ze wspomnianą masowością studiów prawniczych.

Założenia uniwersyteckiego nauczania prawa konstytucyjnego są częściowo zbieżne z celami edukacji obywatelskiej. Oczywiście dotyczy to aspektu poznawczego (przekazywania wiedzy), jak również nabywania pewnych umiejętności i tzw. kompetencji społecznych. Oczywiście jest, że świadomy obywatel zna i rozumie konstytucję swojego kraju, jednak trudno to uznać za wystarczające. Potrzebna jest postawa wartościująca, a w państwie demokratycznym afirmatywna wobec konstytucji, a przynajmniej jej najważniejszych założeń. W tym aspekcie studia prawnicze wyglądają nieco inaczej, bowiem wiedza naukowa, która powinna być w ich trakcie przekazywana, opiera się (ogólnie rzecz biorąc) na krytycyzmie, ciągłym wątpieniu w przyjęte wcześniej ustalenia, poszukiwaniu nowych ustaleń.

W tym miejscu powrócić można do problemu mitów. Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniami, w myśl których „mity mają charakter perswazyjny, odwołują się do emocji, co zapewnia im wyjątkową komunikatywność – mają siłę przekonania znacznie większej grupy ludzi niż chłodna, racjonalna refleksja, zwłaszcza gdy dotyczy zagadnień specjalistycznych, zrozumiałych jedynie dla ekspertów”²⁶. Powstaje zatem problem, czy na micie konstytucji jako umowy społecznej lub założeniu jej najwyższej rangi w porządku prawnym można zbudować trwałą bazę wiedzy naukowej, którą należy

²⁶ K. Koźmiński, *Mity państwa prawa*, „Pressje” 2017, Teka 50, s. 84.

(bezkrytycznie w odniesieniu do ustawy zasadniczej) przekazywać studentom. O ile edukacja obywatelska siłą rzeczy opiera się (w państwie demokratycznym) na niekwestionowaniu konstytucji (lub co najmniej jej podstawowych zasad i wartości), o tyle trudno na tym oprzeć uniwersyteckie nauczanie prawa konstytucyjnego. Jednak nie można zapominać o społeczno-politycznym kontekście całego zagadnienia, a więc o szczególnej sytuacji kryzysu konstytucyjnego.

IV

Praktyka stosowania Konstytucji RP, zmiany jej interpretacji przyjmowane w praktyce działania organów państwa od jesieni 2015 r., jak również istotne zmiany wielu „ustaw okołokonstytucyjnych” postawiły pod dużym znakiem zapytania sens traktowania prawa konstytucyjnego jako jednego z przedmiotów dogmatycznych. Nie ma tu miejsca nawet na wymienienie wszystkich najważniejszych elementów kryzysu konstytucyjnego w Polsce²⁷. Należy tylko podkreślić, że nie skończył się on na jesieni 2023 r., a zmienił tylko swój charakter.

Z dydaktycznego punktu widzenia kryzys konstytucyjny doprowadził do sytuacji, w której w wielu kwestiach niełatwo określić, jak „tak naprawdę” wygląda stan prawny i jak ocenić jego zgodność z Konstytucją RP. Nawiązując do wcześniejszych uwag, zauważyć należy, że rodzi to pewną pokusę u prowadzących zajęcia do „wyparcia problemu” poprzez

²⁷ Zob. m.in. W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.

„ucieczkę” do ogólnych rozważań z zakresu filozofii prawa²⁸. Stąd aktualne stało się pytanie: „jak wobec tego wyklądać prawo konstytucyjne, by nie sprowadzić go studiowania historii i odległych doktryn”²⁹.

Nie można przy tym zapominać, że prawo konstytucyjne to „najbardziej spolityzowany przedmiot prawniczy”³⁰. Powoduje to m.in., że „przenikają do niego” głębokie podziały polityczne w społeczeństwie. Jednoznaczne zajęcie stanowiska rodzić może u słuchaczy podejrzenie, że jest ono uwarunkowane względami politycznymi, i oceniane może być z tej perspektywy.

Pojawia się przy tym kilka istotnych – również dla skuteczności procesu dydaktycznego – konsekwencji. Według Krzysztofa Koźmińskiego „kryzys potęguje atrakcyjność mitów, sprzyja popularności wyobrażeń, które w innych okolicznościach traktowane byłyby ze zdrowym dystansem, ostrożnym sceptycyzmem, poddane weryfikacji i falsyfikacji i edukacji prawniczej, a obserwatorzy bez wyszukanych instrumentów widzą, że problem dotyczy relacji prawa z polityką, a nie jest tylko sporem prawnym”³¹. Inaczej mówiąc,

²⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *Jak uczyć dziś prawa konstytucyjnego? Refleksje dydaktyczne* [w:] *Nauka prawa a praktyka prawnicza. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestolecia Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie*, red. M. Araszkievicz, M. Krok, M. Sala-Szczypiński, Kraków 2022, s. 92–94.

²⁹ M. Grant, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 24.

³⁰ R.M. Małajny, *Wstęp* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 1.

³¹ K. Koźmiński, *Mity państwa...*, s. 84.

kryzys konstytucyjny sprawia, że wyjaśnianie niektórych problemów, które wcześniej byłyby uważane za dość proste, staje się przedmiotem skomplikowanych analiz, i to „uwikłanych” w spory polityczne. Nietrudno zauważyć, że kryzys konstytucyjny rzeczywiście ujawnił też, że prawo (w tym głównie Konstytucja RP), które w założeniu miało porządkować rzeczywistość polityczną – przede wszystkim poprzez „nieusuwalny element interpretacyjny” – staje się źródłem wątpliwości i konfliktów³².

Na zakończenie powrócić zatem wypada do kwestii metody prawniczej i roli studiów prawniczych w utrwalaniu założeń, które (przynajmniej w części) mają charakter pewnych konwencji przyjętych w toku wielowiekowej ewolucji prawa. Wydaje się, że w sytuacji kryzysu konstytucyjnego charakterystyczny dla nauki krytyczny stosunek do zastanych pojęć, ustaleń i prawideł nie powinien prowadzić do „nihilizmu” konstytucyjnego, ale do eksponowania właściwych w odniesieniu do Konstytucji RP „nawyków interpretacyjnych”, w szczególności wskazania, że wykładnia językowa jest w tym przypadku wysoce zawodna i niewystarczająca. Nie trzeba podkreślać, że powinno się to odbywać bez narzucania odbiorcom gotowych odpowiedzi i rozwiązań spornych problemów.

Literatura

Bator A., Kaczmarek A., *Kim ma być wychowanek akademii prawniczej? O perspektywach budowania edukacji prawniczej wokół konstytucji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 10(2).

³² *Ibidem*, s. 88.

- Czarnota A., Paździora M., Stambulski M., *Nużąca konieczność. Powody podjęcia i ocena studiów prawniczych na WPAE UW*, Wrocław 2017.
- Czarnota A., Paździora M., Stambulski M., *Ukryty program w edukacji prawniczej*, „Krytyka Prawa” 2018, t. 10, nr 2.
- Czarny P., Naleziński B., *Jak uczyć dziś prawa konstytucyjnego? Refleksje dydaktyczne* [w:] *Nauka prawa a praktyka prawnicza. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestolecia Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie*, red. M. Araszkiwicz, M. Krok, M. Sala-Szczypiński, Kraków 2022.
- Goethe J.W., *Faust. Tragedia*, tłum. K. Lipiński, Kraków 1996.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- Hałajko M., *Świadomy obywatel*, Warszawa 2019.
- Jędrejek G., *Recenzja książki Fryderyka Zolla, Jaka szkoła prawa? Czy amerykańskie metody nauczania prawa mogą być przydatne w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC 2004, ss. 145, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 1(15).
- Koźmiński K., *Mity państwa prawa*, „Pressje” 2017, Teka 50.
- Kronika Nauk Politycznych w Uniwersytecie Jagiellońskim*, https://wsmip.uj.edu.pl/c/document_library/get_file?uuid=327680e2-c2d5-4046-8ced-51b3a0916054&groupId=2055145 (15.02.2024).
- Kubas S., *Zwolnij, profesorze – o społecznej doniosłości niespiesznej edukacji konstytucyjnej* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Łyczywek R., *Jan Wolfgang Goethe adwokat i doktor praw*, „Palestra” 1971, nr 3(159).
- Marszał M., *Spór o model prawnika w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, nr 8(2).
- Mojski W., *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Lublin 2023.

- Napoleon, *Maksymy*, wybór, wstęp i tłum. M. Senkowska-Gluck, L. Gluck, Warszawa 1983.
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Prachnio K., *Powyborczy niezbędnik. Sprawdzamy, kto tworzy Sejm X kadencji*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artikul/kto-tworzy-sejm-x-kadencji> (5.02.2024).
- Redzik A., *Nauczanie i nauka prawa politycznego na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82).
- Skibińska A., *Legal Dataism ex cathedra*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 2.
- Stambulski M., *Deficyt obywatelskości. Demokracja, edukacja prawnicza i kryzys władzy sędziowskiej*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 11.
- Stelmach J., *Pozytywistyczne mity metody prawniczej*, „Forum Prawnicze” 2012, nr 7.
- Szyszkowska M., *Prawnicy jako elita*, „Palestra” 1995, nr 39/1–2 (445–446).



Katarzyna Szwed

ORCID ID: 0000-0002-2755-2804

Uniwersytet Rzeszowski

Granice realizacji konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie

I

Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie jest instrumentem społecznej kontroli organów władzy państwowej, sprzyja transparentności życia publicznego, a także stanowi jeden z elementów nowoczesnego państwa prawa. Nadto przy wzrastającej świadomości ekologicznej zyskuje ono coraz bardziej na znaczeniu, co znajduje wyraz w częstotliwości jego stosowania. Oczywiste jest, że dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie pozwala na identyfikację zagrożeń stanowiących potencjalne lub realne niebezpieczeństwo, nie tylko dla środowiska naturalnego, ale również wprost dla życia i zdrowia ludzi. Trudno zatem nie dostrzec jego potencjału dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja wspomnianego prawa stanowi istotny budulec wzmacniający partycypację społeczną. Daje podstawę realnego uczestnictwa jednostki i różnego rodzaju organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych wpływających na zachowanie środowiska naturalnego

w niepogorszonej formie dla obecnego oraz przyszłych pokoleń, a także realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

Jednak aby prawo do informacji o środowisku i jego ochronie mogło spełniać przypisane mu zadania, przekazywanie faktów i danych dotyczących szeroko rozumianego środowiska naturalnego powinno stanowić zasadę, a odmowa – wyjątek. W taki też sposób uprawnienie to kształtują regulacje krajowe i międzynarodowe. Zgodnie z literą prawa odstępstwa od zasady jawności mają miejsce jedynie w uzasadnionych przypadkach. W tym kontekście podkreślić należy rolę świadomości ekologicznej oraz wiedzy – zarówno po stronie jednostek, jak i urzędników. Ostatecznie o efektywności stosowania opisywanego uprawnienia decyduje umiejętność wykorzystania go w praktyce. Za cel niniejszego opracowania uznano wskazanie ograniczeń – prawnych i faktycznych – w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie.

II

Zgodnie z typologią praw przedstawioną przez Karela Vasa-ka prawo do informacji o środowisku zalicza się do trzeciej generacji praw człowieka określanych jako prawa solidarnościowe¹. Obecnie stanowi ono powszechnie akceptowalny

¹ Korzenie prawa do informacji o środowisku sięgają jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do informacji. Wynika ono z art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w którym podkreślono, iż prawo do otrzymywania i przekazywania informacji jest nieodłącznym elementem prawa do wolności wyrażania opinii, a także z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

składnik systemu praw człowieka statuowany przez przepisy o randze międzynarodowej, unijnej i krajowej. W tym kontekście pierwszorzędne znaczenie przypisuje się postanowieniom Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej: Konwencja z Aarhus)² oraz dyrektywie 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska³.

W polskim porządku prawnym prawo do informacji o środowisku i jego ochronie jest prawem konstytucyjnym, co koresponduje z charakterem polskiej ustawy zasadniczej, która w sposób szczególny eksponuje problematykę ochrony środowiska⁴. Wyraz temu daje rozległe uregulowanie materii w art. 5, 31, 68, 74 i 86 Konstytucji RP⁵. Potwierdza to

stanowiącego, iż każdy ma prawo do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji. Na pozycję tego prawa wskazuje także liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 70).

³ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. L 41 z 14 lutego 2003 r.).

⁴ A. Habuda, W. Radecki, *Stan polskiej nauki prawa ochrony środowiska w 40 lat po raporcie U Thanta*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3(181), s. 147.

⁵ Wskazane regulacje konstytucyjne odnoszące się do ochrony środowiska pozwalają uznać ją za podstawowe zadanie państwa,

również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Dość wspomnieć o wyroku Trybunału z dnia 7 czerwca 2001 r. (sygn. K 20/00), w którym uznał on ochronę środowiska za jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą⁶. Jednak zdaniem Mariety Czekałowskiej „nasylenie w przepisach konstytucyjnych problematyki ochrony środowiska przejawiającej się w podkreślaniu dobra, jakim jest dbałość o ochronę środowiska, nie świadczy bynajmniej o skuteczności i efektywności w zakresie przeciwdziałania naruszeniom stanu środowiska, a także o podejmowaniu działań co do określonych reakcji na zdarzenia występujące w środowisku”⁷. Mnogość regulacji niekoniecznie musi się przekładać na rzeczywiste kultywowanie wartości związanych z ochroną środowiska.

Wprost prawo do informacji o środowisku ujęte zostało w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP i stanowi konkretyzację ogólniejszego prawa do informacji publicznej ujętego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁸. W ustawie zasadniczej o wolności

podstawę ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, konkretyzację zadań i obowiązków władz publicznych, a także obowiązek ciążący na jednostce. Por. M. Górski, *Komentarz do art. 74 [w:] Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1691; J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, s. 61 i n.

⁶ Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. K. 20/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 119.

⁷ M. Czekałowska, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2022, s. 155–156.

⁸ Warto odnotować, iż zakres wiadomości uzyskanych poprzez powołanie się na art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji RP nie zawsze

wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz prawie dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobowych mowa jest też w art. 54 ust. 1 i 3. Trzeba zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 81 Konstytucji RP prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. Obecnie za rdzeń regulacji dotyczących omawianej materii uznaje się ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹.

Przepisy ustawowe i podustawowe odnoszące się do środowiska istotnie ewoluowały. Zmieniały się głównie pod wpływem regulacji międzynarodowych i unijnych, ale także w odpowiedzi na niską świadomość ekologiczną społeczeństwa połączoną z brakiem właściwego rozumienia przez władze publiczne obowiązku transparentności¹⁰. Obecnie ta ostatnia przesłanka powoli traci na znaczeniu. Społeczeństwo w coraz większym stopniu interesuje się stanem

będzie się pokrywać przedmiotowo. Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej* [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 129.

⁹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227), dalej: u.i.o.ś.

¹⁰ Zob. M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowskiego, Łódź 2015, s. 181.

środowiska – jakością powietrza, czystością wód czy utylizacją śmieci. Niestety często zainteresowanie to wywołane jest głośnymi medialnymi doniesieniami o zanieczyszczeniu ekosystemu, a rzadziej konsekwentnie realizowaną troską o środowisko, w którym żyjemy.

III

Przepis art. 74 ust. 3 Konstytucji RP tworzy podmiotowe prawo do środowiska. Analiza przepisów konstytucyjnych pozwala sądzić, iż polski ustawodawca dążył do zapewnienia szerokiego dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, a przez to także wzmocnienia partycypacji społecznej. Trzeba bowiem pamiętać, że poza oczywistymi przejawami aktywności obywatelskiej w postaci udziału w określonym postępowaniu, referendum lokalnym czy konsultacjach społecznych powinna ona także obejmować dostęp do informacji publicznej, w tym również do informacji o środowisku. Posiadanie rzetelnych danych o stanie środowiska i jego ochronie stanowi bowiem punkt wyjścia do rzeczywistego aktywnego udziału obywateli w procesach decyzyjnych w zakresie ochrony środowiska. Prawo dostępu do informacji o środowisku warunkuje realizację innych zasad ochrony środowiska, a także służy jako samoistny instrument.

Udostępnianie informacji o środowisku odbywa się w dwóch trybach: bezwnioskowym i wnioskowym. W pierwszej kolejności informacje o środowisku i jego ochronie są upowszechniane za pomocą publicznie dostępnych wykazów danych. Obowiązek ich prowadzenia przez właściwe organy wynika z art. 21 u.i.o.ś. Prowadzi się je w formie elektronicznej i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej.

Pozwalają one stwierdzić, jakie dokumenty znajdują się w dyspozycji organu. Podobnie jak w innych dziedzinach życia, efektywność omawianego prawa zwiększa się dzięki procesom cyfryzacji. Dynamiczny rozwój nowych technologii zmienił społeczną percepcję dotyczącą załatwiania spraw urzędowych. Informacje, których pozyskanie wcześniej wydawało się trudne lub obciążone ciężarem biurokracji, stały się łatwo osiągalne i znalazły się w powszechnym użytku dzięki elektronicznym narzędziom.

Niemniej nadal za podstawową formę ubiegania się o informacje o środowisku i jego ochronie należy uznać tryb wnioskowy. Warto pamiętać, że złożenie pisemnego wniosku nie jest wymagane wówczas, gdy informacja umożliwiłaby podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej albo innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi, albo wówczas, gdy informacje nie wymagają wyszukiwania¹¹.

Przewidziana w ustawie forma wniosku o udostępnienie nie stanowi przeszkody w szerokim dostępie do informacji o środowisku¹². W pierwszej kolejności jest to forma pisemna – tradycyjna i elektroniczna. W niektórych okolicznościach akceptowalna jest nawet forma ustna. Często praktyką jest tworzenie gotowych formularzy, które są dostępne w wersji cyfrowej. Organy administracji publicznej powinny

¹¹ Por. art. 12 ust. 2 u.i.o.ś.

¹² Art. 9 ust. 2 u.i.o.ś.

przekazać informację w formie wskazanej we wniosku. Natomiast wówczas, gdy nie jest to możliwe – wnioskodawca ma prawo zdecydować o tym, w jaki inny sposób żądana informacja zostanie mu przekazana.

IV

Prawo do żądania udzielenia informacji o środowisku i jego ochronie nie doznaje żadnych ograniczeń podmiotowych. Przysługuje ono każdemu. Nie wymaga legitymowania się polskim obywatelstwem. Skorzystać z niego mogą zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym organizacje społeczne. Nie ma w tym przypadku obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego, co czyni dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie efektywniejszym i sprzyja jego stosowaniu¹³. Z perspektywy organów administracji publicznej bez znaczenia i poza możliwym dociekaniem pozostaje cel, jakiemu służyć ma udostępnienie żądanych informacji. Mając na względzie obecną sytuację geopolityczną i niewykluczone akty sabotażu, jest to rozwiązanie krytykowane w kontekście bezpieczeństwa państwa¹⁴.

Na szeroko rozumianych organach administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli spoczywa obowiązek udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, które znajdują się w ich posiadaniu lub są dla nich przeznaczone. Nie wynika to jednak wprost art. 74 ust. 3 Konstytucji

¹³ A. Haładyj, *Ochrona danych osobowych i inne przesłanki odmowy udostępniania informacji o środowisku zawartych w protokołach pokontrolnych*, „Studia Prawnicze KUL 2016”, nr 1(65), s. 36.

¹⁴ M. Nyka, *Dostęp do informacji...*, s. 191.

RP, lecz z przepisów ustawowych¹⁵, na poziomie konstytucyjnym nie określono bowiem wyraźnie zobowiązanego podmiotu, a tym bardziej nie sprecyzowano, że obowiązek ten spoczywa wyłącznie na władzach publicznych¹⁶. Co ważne, zgodnie z przepisami u.i.o.ś. nie przekazuje się informacji, które dotyczą działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej¹⁷. Przez informację przeznaczoną dla organu rozumie się informację, którą w imieniu organu administracji dysponują osoby trzecie, w tym również informację, której organ ten ma prawo żądać od osób trzecich. Z kolei informacja znajdująca się w posiadaniu organu administracji to taka, którą organ posiada, wytworzył lub otrzymał od osoby trzeciej¹⁸.

W tym kontekście podkreślić należy skomplikowaną strukturę organów zajmujących się ochroną środowiska i niejednoznaczny podział kompetencji między nimi. Aktualnie obowiązki organów w zakresie ochrony środowiska są rozproszone w przynajmniej 84 różnych ustawach¹⁹. Rodzi to po stronie wnioskodawcy szereg trudności. Na wstępie problematyczne może być już samo ustalenie, do właściwości jakiego organu należy kwestia będąca przedmiotem wniosku. W sytuacji, gdy organ nie posiada danej informacji, powinien wniosek przekazać podmiotowi, który nią dysponuje,

¹⁵ Art. 8 u.i.o.ś.

¹⁶ Szerzej wątek ten rozwija: J. Węgrzyn, *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3(7), s. 210 i n.

¹⁷ Art. 8 u.i.o.ś.

¹⁸ Art. 3 pkt 2 i 3 u.i.o.ś.

¹⁹ M. Czekalowska, *Zagadnienia ochrony...*, s. 158 i n.

a jeśli nie jest w stanie go ustalić – zwrócić wniosek wnioskodawcy²⁰. W praktyce może to oznaczać przekazywanie wniosku kolejnym organom, co w najlepszym razie wydłuża proces uzyskiwania informacji albo ostatecznie skutkuje pozostawieniem go bez rozpatrzenia. Wówczas wnioskodawca na nowo rozpoczyna starania o dostęp do żądanej informacji. Warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r.²¹, zgodnie z którym organ nie ma obowiązku udostępniania dokumentu, którego nie posiada, o ile podjął bezskuteczne próby uzyskania go. Bez znaczenia pozostaje fakt, że zdaniem wnioskodawcy organ powinien być w posiadaniu żadanego dokumentu. Zgodnie z wyrokiem skarga na bezczynność organu wówczas nie przysługuje.

V

Zakres przedmiotowy pojęcia *informacja o środowisku*, ujęty u.i.o.ś., stanowi stosunkowo wierne odbicie postanowień Konwencji z Aarhus oraz dyrektywy 2003/4/WE, czyli dwu kluczowych dokumentów międzynarodowych w zakresie prawa dostępu do informacji o środowisku. Wypada zaznaczyć, iż w art. 9 u.i.o.ś. nie tyle znajduje się definicja legalna terminu, co jedynie wskazanie kategorii informacji zaliczanych do informacji o środowisku²².

²⁰ Art. 19 ust. 2 pkt. 1 i 2 u.i.o.ś.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. II SAB/Kr 83/20, LEX nr 3075983.

²² Udostępnianiu podlegają m.in. informacje odnoszące się do: stanu środowiska, tj. powietrza, wody, powierzchni ziemi, kopalin, klimatu, krajobrazu i obszarów naturalnych, w tym bagien,

Zasygnalizować należy istnienie dwóch równoległych reżimów prawnych w zakresie dostępu do informacji, informacje o środowisku często spełniają bowiem kryterium uznania ich za informację publiczną, co może prowadzić do kolizji przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³ i u.i.o.ś.²⁴ Konieczne jest wówczas rozstrzygnięcie w kwestii wyboru właściwego trybu przeprowadzenia procedury udostępniania informacji. W razie błędnego zastosowania reżimu prawnego organ nie udostępnia żądanej informacji i poucza wnioskodawcę o wymaganym prawem trybie²⁵. Zasadniczo znajduje tu zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi generali*. Natomiast nieobjęcie określonych zagadnień regulacją u.o.i.ś. sprawia, że zastosowanie mają przepisy u.d.i.p.²⁶

obszarów nadmorskich i morskich, a także roślin, zwierząt i grzybów oraz innych elementów różnorodności biologicznej, w tym organizmów genetycznie zmodyfikowanych; emisji i zanieczyszczeń oddziałujących lub mogących oddziaływać na środowisko; analiz, przepisów prawnych, planów, programów, porozumień, które mają wpływ na stan środowiska i jego ochronę; raportów realizujących przepisy ochrony środowiska; stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi związanych ze stanem środowiska, a także stanu obiektów kultury oraz budowlanych w zakresie oddziaływania na nie środowiska i emisji.

²³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198), dalej: u.d.i.p.

²⁴ A. Barczak, *Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Rozważania na tle udostępnienia zezwolenia na zbieranie odpadów*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2023, t. 15, nr 1, s. 103.

²⁵ *Ibidem*, s. 108.

²⁶ Szerzej: A. Haładyj, *Ochrona danych...*, s. 35 i n.

Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie nie jest prawem bezwzględny. Istnieją obligatoryjne i fakultatywne przesłanki je ograniczające. Szczegółowo zostały one ujęte w art. 16 ust. 1 i 2 u.i.o.ś. Wyliczenie to ma charakter zamknięty. Ustawodawca zwykły drobiazgowo wymienił przypadki, kiedy organ odmawia udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Dzieje się tak wówczas, gdy ich przekazanie może naruszyć:

- ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych,
- przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego,
- prawa własności intelektualnej, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2022, poz. 2509) lub w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2021, poz. 324; Dz.U. 2022, poz. 2185; Dz.U. 2023, poz. 588),
- ochronę danych osobowych dotyczących osób trzecich, jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa,
- ochronę informacji lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie, chyba że wyraziły zgodę na ich udostępnianie,
- stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie ostoi lub siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową,
- ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trze-

cie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej,

- obronność i bezpieczeństwo państwa,
- bezpieczeństwo publiczne,
- ochronę tajemnicy statystycznej przewidzianą przepisami o statystyce publicznej²⁷.

Poza wskazanymi obligatoryjnymi przesłankami władze publiczne mogą również odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. Ponadto wówczas, gdy wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub został sformułowany w sposób zbyt ogólny²⁸. Przesłanki fakultatywne tworzą znacznie krótszy wykaz niż te obligatoryjne. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Tym samym wnioskodawcy przysługuje roszczenie wobec państwa pozwalające na wyegzekwowanie korzystania z prawa do żądania informacji o środowisku. W razie odmowy udzielenia informacji o środowisku przepisy przewidują możliwość wniesienia odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Skarga na bezczynność organu przysługuje w sytuacji nieudzielenia informacji w terminie.

Wyliczenie informacji o środowisku i jego ochronie, które nie podlegają udostępnieniu, ma charakter enumeratywny

²⁷ Art. 16 ust. 1 u.i.o.ś.

²⁸ Art. 16 ust. 2 u.i.o.ś.

i nie budzi zastrzeżeń. Nie wykracza poza ramy przyjęte w Konwencji z Aarhus i w czytelny sposób koresponduje z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi chociażby z członkostwa w NATO czy Unii Europejskiej²⁹. Wąskie ujęcie obligatoryjnych i fakultatywnych przesłanek pozwalających na odmowę udostępnienia informacji dotyczących środowiska uwypukla zamiar ustrojodawcy i ustawodawcy zwykłego, aby zainteresowane podmioty miały do nich jak najszerszy dostęp. Jawność działań organów publicznych w tym zakresie pozwala na społeczną kontrolę, a w rezultacie – na korektę realizowanej polityki. Podkreślenia wymaga także wprowadzenie solidnych gwarancji żądania od organu administracji aktywnego zachowania się poprzez wniesienie odwołania od wydanej odmownej decyzji udostępnienia informacji.

W przypadku ochrony środowiska czas reakcji może mieć decydujące znaczenie dla osiągnięcia pozytywnego rezultatu podejmowanych działań. Wydaje się, że właśnie czas oczekiwania na odpowiedź organu jest jednym z istotnych problemów, z jakimi mierzą się wnioskodawcy³⁰. Złożenie wymaganej prawem informacji bywa nierzadko bezzasadnie wydłużane do maksymalnego przewidzianego ustawowo terminu. Co do zasady informacja dotycząca środowiska powinna zostać przekazana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku. Jedynie stopień skomplikowania sprawy może uzasadniać

²⁹ Por. J. Węgrzyn, *Konstytucyjne prawo...*, s. 217.

³⁰ P. Chylarecki, M. Wiśniewska, J. Engel, *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 54.

wydłużenie terminu do 2 miesięcy³¹. Równocześnie jednak zauważyć należy, że ustawodawca zwykły zagwarantował nadzwyczajny dostęp do informacji wówczas, gdy służy to zapobieżeniu lub przeciwdziałaniu już istniejącemu zagrożeniu.

Mając na względzie kwestie naliczania opłat związanych z udostępnieniem informacji o środowisku, należy podkreślić, że ich wysokość nie powinna stanowić przeszkody w realizacji tego podmiotowego prawa. Dlatego też w ustawie określono maksymalne stawki i wskazano katalog usług, które są odpłatne. Pobieranie opłaty wynika z kosztów związanych z przygotowaniem informacji do udostępnienia, a nie samego jej udzielenia³². Udostępnienie informacji w formie zindywidualizowanej rodzi po stronie organu konieczność zaangażowania pracowników, co niejednokrotnie odbywa się kosztem ich podstawowych zadań.

Kluczowym problemem nie są stawki opłat, bo te zarówno przez urzędników, jak i wnioskodawców są zgodnie uznawane za niezbyt wygórowane i niestanowiące bariery pieniężnej. Jacek Murzydło zagrożenia upatruje w braku precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących terminu i sposobu uiszczenia opłat za udostępnienie informacji o środowisku. W konsekwencji prowadzi to do rozbieżnych trybów postępowania stosowanych w tym zakresie przez organy

³¹ Art. 14 u.i.o.ś.

³² Nie pobiera się opłaty za samo udostępnienie informacji, lecz za konkretne działania związane z tym faktem, w tym: wyszukiwanie informacji, przekształcanie jej w formę wskazaną we wniosku o udostępnienie, sporządzenie kopii dokumentów lub danych i ich przesłanie. Zob. art. 26 ust. 2 u.i.o.ś.

administracji publicznej³³. Podstawowym problemem pozostaje możliwość uzależnienia przez organ udostępnienia informacji od uprzedniego uiszczenia opłaty przez wnioskodawcę³⁴. Z jednej strony nieprzekazanie przez organ informacji prawnie wymaganej może prowadzić do złożenia skargi na bezczynność organu, natomiast z drugiej – późniejsze skuteczne wyegzekwowanie opłaty za udostępnienie informacji od wnioskodawcy wydaje się być dalece wątpliwe.

Na koniec warto zauważyć, iż podmioty występujące o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie otrzymują informacje, które niejednokrotnie są niesatysfakcjonujące bądź niepełne. Z kolei nie budzi wątpliwości fakt, że jedynie informacja rzetelna, tj. zgodna z prawdą i wiarygodna, może być narzędziem służącym poprawie stanu środowiska naturalnego, a tym samym wypełnić zamysł, jaki przyświecał ustrojodawcy, gdy przyznawał jednostce omawiane prawo. Jawność działań organów administracji publicznej domaga się, aby informacja dotycząca środowiska w pełni i prawdziwie oddawała stan faktyczny, a nie była jedynie pozornym wypełnieniem obowiązku nałożonego przez prawo.

VI

Kształt regulacji konstytucyjnych, a także ich uszczegółowienie na poziomie ustawowym pozwala sądzić, iż prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

³³ J. Murzydło, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 2, s. 45.

³⁴ *Ibidem*.

powinno służyć transparentności działań organów władzy publicznej i doznawać jak najmniej ograniczeń. W istocie jest to niezmiernie ważne narzędzie do aktywizacji zarówno jednostek, jak i zreszeń. Stan środowiska naturalnego przestał być jedynie przedmiotem badań naukowców, a stał się tematem bliskim zwykłym ludziom. Głośne i szeroko opisywane przypadki zanieczyszczenia powietrza i wód w Polsce prowokują do skrupulatnego rozliczania organów władz publicznych z wykonywania powierzonych im zadań z zakresu dbałości o stan środowiska – z myślą o obecnym i przyszłych pokoleniach.

Wydaje się, że granice realizacji konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku i jego ochronie nie przebiegają przez akty prawne, lecz są wnoszone przez konkretne instytucje stosujące przepisy środowiskowe. Pojawiające się problemy wynikają rzadziej z przyjętych rozwiązań systemowych, a częściej z niedostatecznej wiedzy i ograniczonej sprawczości organów administracji publicznej. Choć docenienia wymaga wzrost wiedzy i świadomości w obszarze ekologii, wzmocnienie partycypacji oraz upowszechnienie dostępu do informacji o środowisku dzięki procesom cyfryzacji, to wciąż istnieją przestrzenie wymagające poprawy. Wielość regulacji prawnych dotyczących środowiska, złożona struktura organów administracji publicznej, ale także brak spójności w praktyce działania organów sprawiają, że dostęp do informacji o środowisku może napotykać w praktyce pewne ograniczenia. Za kluczowe uznać należy rzetelność i terminowość w przekazywaniu informacji. W przeciwnym razie narażamy się na straty w obszarze środowiska naturalnego, których konsekwencje mogą być dalekosiężne i trudne do odwrócenia.

Literatura

- Barczak A., *Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Rozważania na tle udostępnienia zezwolenia na zbieranie odpadów*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2023, t. 15, nr 1.
- Chylarecki P., Wiśniewska M., Engel J., *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
- Czekałowska M., *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2022.
- Górski M., *Komentarz do art. 74 [w:] Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Habuda A., Radecki W., *Stan polskiej nauki prawa ochrony środowiska w 40 lat po raporcie U Thanta*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3(181).
- Haładaj A., *Ochrona danych osobowych i inne przesłanki odmowy udostępniania informacji o środowisku zawartych w protokołach pokontrolnych*, „Studia Prawnicze KUL 2016”, nr 1(65).
- Jabłoński M., Wygoda K., *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej [w:] Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003.
- Murzydło J., *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 2.
- Nyka M., *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska [w:] Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowskiego, Łódź 2015.
- Węgrzyn J., *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3(7).



Krystian Tuczyński

ORCID ID: 0000-0001-8220-2199

Uniwersytet Rzeszowski

Prawne aspekty e-learningu akademickiego: wyzwania i rozwiązania

Wprowadzenie

E-learning jako dynamiczna forma edukacji odgrywa niezaprzeczalną rolę w przekształcaniu społeczeństwa, dostosowując się do współczesnych trendów cyfrowych. Wraz z rosnącym znaczeniem e-learningu rozumianego jako narzędzia pojawiają się istotne wyzwania prawne, nad którymi warto się pochylić. Niniejszy artykuł skupia się na roli e-learningu w dzisiejszym społeczeństwie oraz stawia sobie za cel analizę wyzwań prawnych, zidentyfikowanie potencjalnych problemów oraz proponowanie realnych rozwiązań¹.

E-learning to nie tylko nowoczesna metoda przekazywania wiedzy, ale również narzędzie, które odgrywa kluczową rolę w przyswajaniu umiejętności, dostępie do edukacji na odległość i dostosowywaniu się do potrzeb uczących się

¹ M. Machalska, *Digital learning. Od e-learningu do dzielenia się wiedzą*, Warszawa 2022, s. 17.

w zmieniającym się świecie. Zmiany technologiczne, zwłaszcza w dziedzinie informatyki, sprawiają, że e-learning staje się integralną częścią procesu edukacyjnego, oferując elastyczność, dostępność i personalizację nauki.

W kontekście rosnącej roli e-learningu istotnym zagadnieniem są kwestie prawne związane z tą formą edukacji. Celem niniejszego artykułu jest zgłębienie wyzwań prawnych, jakie napotykają zarówno dostawcy e-learningu, jak i sami uczestnicy tego procesu. Analiza skoncentruje się na identyfikacji potencjalnych problemów związanych z prawami autorskimi, ochroną danych, zgodnością z regulacjami oraz ogólnymi aspektami uczestnictwa w e-learningu².

Autor przyjrzał się, w jaki sposób e-learning wpływa na kształtowanie przyszłości edukacji, a jednocześnie podjął próbę zrozumienia i rozwiązania trudności prawnych, które mogą się pojawić w tej dynamicznej przestrzeni. Poprzez analizę tych zagadnień artykuł dąży do dostarczenia praktycznych wskazówek i propozycji rozwiązań, które mogą się przyczynić do skutecznego zarządzania e-learningiem w kontekście aspektów prawnych³.

² A. Bednarczyk-Płachta, *Prawne aspekty wprowadzania e-learningu w szkołach wyższych* [w:] *Metody i narzędzia zapisu i udostępniania danych*, red. T. Grabiński, D. Wilk-Kołodziejczyk, M. Woźniak-Zapór, Kraków 2014, s. 11–34.

³ J. Rudowicz-Nawrocka, J. Weres, *Rola i możliwości zdalnego nauczania w kształceniu studentów i doradztwie rolniczym na przykładzie pakietu IMARK*, „Inżynieria Rolnicza” 2005, nr 8, s. 333–341.

E-learning akademicki – analiza zjawiska

E-learning, stanowiący integralną część dzisiejszego krajobrazu akademickiego, pełni kluczową rolę w rewolucji metod nauczania i uczenia się. To dynamiczne zjawisko to nie tylko zestaw narzędzi cyfrowych, lecz prawdziwie przełomowe podejście do procesu edukacji mające na celu transformację tradycyjnego modelu nauczania. Jego znaczenie stale rośnie w środowisku akademickim. Stawia on przed sobą ambitny cel zmiany paradygmatów, które kształtują sposób przyswajania i przekazywania wiedzy⁴.

Oferuje on nieograniczoną elastyczność zarówno studentom, jak i wykładowcom, umożliwiając dostęp do treści dydaktycznych w dowolnym miejscu i czasie. Przekształca proces uczenia się w interaktywne środowisko, gdzie uczestnicy są aktywni, zaangażowani w proces, a nie są jedynie biernymi odbiorcami informacji⁵.

Centralnym elementem e-learningu akademickiego jest rozwijanie umiejętności cyfrowych, równocześnie ucząc samodyscypliny i samodzielności. Nowoczesne platformy umożliwiają dostosowanie tempa nauki do indywidualnych potrzeb, co sprzyja zróżnicowanym stylom uczenia się.

⁴ M. Galbarczyk, P. Kozłowski, T. Krawczyk, A. Pacholak, D. Sidor, M. Wilkin, *Wdrażanie e-nauczania na Uniwersytecie Warszawskim – strategie, modele, efekty* [w:] *Panorama e-edukacji w Polsce*, red. B. Galwas, Warszawa 2020, s. 120.

⁵ D. Dudek, *Perspektywy rozwoju otwartych kursów masowych w obliczu rewolucji cyfrowej w edukacji* [w:] *Wykorzystanie potencjału współczesnych technologii informacyjnych w zarządzaniu organizacjami*, red. L. Kiełtyka, W. Jędrzejczyk, Częstochowa 2015, s. 80–88.

Dzięki temu e-learning staje się narzędziem inkluzji, poszerzając dostęp do edukacji dla osób o różnym doświadczeniu i możliwościach⁶.

W kontekście skuteczności nauczania e-learning akademicki musi sprostać wysokim standardom. Kluczowe są badania nad efektywnością tego modelu w porównaniu do tradycyjnych metod, aby zrozumieć, w jakim stopniu przekłada się on na osiągnięte rezultaty i satysfakcję studentów. Równie ważne jest zbadanie, w jaki sposób elastyczność i dostępność wpływają na indywidualne ścieżki kształcenia.

Jednak zanim e-learning zostanie uznany za wyłącznie korzystny, konieczne jest zidentyfikowanie wyzwań, jakie niesie ze sobą ten model. Brak bezpośredniego kontaktu z wykładowcą, trudności techniczne czy konieczność utrzymania wysokiej jakości interakcji to tylko niektóre potencjalne problemy⁷. Kluczowe jest zrozumienie tych wyzwań i opracowanie skutecznych strategii ich przewycięzania.

Przyjrzenie się przykładom dobrych praktyk w zakresie e-learningu akademickiego może dostarczyć inspiracji i konkretnych rozwiązań. Analiza przypadków, w których e-learning skutecznie wspiera proces nauczania, pozwala wyciągać wnioski dotyczące kluczowych czynników sukcesu.

W kontekście szeroko pojętego prawa e-learning akademicki stawia przed sobą nowe wyzwania. Ochrona danych osobowych, prawa autorskie, standardy etyczne oraz jakość

⁶ J. Wagner, *Kształcenie na odległość w edukacji całościowej*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2015, nr 16, s. 163–173.

⁷ M. Wawrzyniec-Romaniuk, J. Łukasiewicz-Wieleba, *Raport z badań. Zdalna edukacja kryzysowa w APS w okresie pandemii COVID-19. Edukacja hybrydowa*, Warszawa 2020, s. 4.

nauczania online to obszary, które wymagają specjalnej uwagi ze strony legislatorów⁸. Adaptacja prawa do dynamicznego rozwoju e-learningu staje się priorytetem, aby stworzyć ramy prawne, które równocześnie chronią interesy uczestników edukacji i wspierają innowacje.

Perspektywy rozwoju e-learningu akademickiego powinny uwzględniać zmiany technologiczne, oczekiwania studentów oraz potencjalne innowacje w metodach nauczania. Wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak sztuczna inteligencja czy rozszerzona rzeczywistość, może zrewolucjonizować doświadczenia edukacyjne⁹. E-learning akademicki to zjawisko o globalnym wpływie, które transformuje sposoby uczenia się i nauczania. Jego analiza staje się niezwykle istotna dla zrozumienia zmian w edukacji na poziomie akademickim i dostosowania się do nowych wyzwań społecznych, technologicznych oraz prawnych.

Wpływ globalnych wydarzeń na e-learning akademicki jest zjawiskiem o szerokim zakresie, obejmującym adaptację instytucji edukacyjnych, rozwój technologii, zmiany w podejściu studentów oraz wyzwania i korzyści dla edukacji online.

Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się w marcu 2020 r., spowodowała globalne zamknięcie szkół, uniwersytetów i innych placówek edukacyjnych, zmuszając instytucje do szybkiego przystosowania się do nowych warunków.

⁸ M. Krok, *E-learning z perspektywy ochrony praw autorskich* [w:] *E-learning w kształceniu akademickim*, red. M. Dąbrowski, M. Zając, Warszawa 2006, s. 15–21

⁹ S. Kuruliszwili, *Sztuczna inteligencja – nowe wyzwanie edukacyjne*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2012, nr 10, s. 28–40.

W tej sytuacji e-learning stał się nie tylko alternatywą, ale wręcz koniecznością¹⁰.

Wspierając zdalne nauczanie, e-learning umożliwił uczniom i studentom kontynuowanie nauki z bezpiecznego otoczenia swojego domu. Platformy edukacyjne, wideokonferencje, materiały online i interaktywne narzędzia stały się codzienną rzeczywistością dla milionów uczących się na całym świecie. E-learning w dobie pandemii odegrał kluczową rolę nie tylko w podtrzymaniu procesu edukacyjnego, ale także w umożliwieniu kontaktu międzyuczelnianego i społecznościowego wirtualnie¹¹.

W tym okresie e-learning przeszedł szybką ewolucję, dopasowując się do nowych wymagań. Instytucje edukacyjne, nauczyciele i uczniowie musieli dostosować się do zdalnej formy nauki, co wymagało elastyczności i innowacyjności. Wprowadzono nowe metody nauczania online, rozwinięto interakcje wirtualne, a także podjęto wysiłki w kierunku zapewnienia równego dostępu do edukacji dla wszystkich¹².

Jednak e-learning w dobie pandemii nie był pozbawiony wyzwań. Niejednokrotnie uczniowie i studenci musieli radzić sobie z trudnościami technicznymi, utratą bezpośredniego

¹⁰ M. Allo, *Is the Online Learning Good in the Midst of COVID-19 Pandemic? The Case of EFL Learners*, „Journal Sinesthesia” 2020, nr 10(1), s. 1–10.

¹¹ A. Halim, Y. Yusus, M. Yakob, *Analysis of Anxiety, Knowledge, and Beliefs Toward E-Learning During COVID-19: The Case of Science Teachers in Aceh, Indonesia*, „The New Educational Review” 2021, no. 64, s. 111–121.

¹² A. Kurniawati, J. Noviani, *Indonesian Students' Perception About the Effectiveness of E-Learning Implementation During COVID-19*, „The New Educational Review” 2021, no. 66, s. 95–107.

kontakty z nauczycielami oraz koniecznością samodzielnej organizacji nauki w środowisku domowym. Ponadto instytucje edukacyjne musiały borykać się z kwestiami związanymi z ochroną danych, bezpieczeństwem online oraz utrzymaniem wysokiej jakości procesu nauczania na odległość.

E-learning w dobie pandemii stał się również impulsem do refleksji nad przyszłością edukacji. Wzrost akceptacji zdalnego nauczania otworzył dyskusję na temat roli e-learningu w długoterminowej strategii edukacyjnej. Wartością dodaną tego okresu było też zwrócenie uwagi na potrzebę inwestycji w infrastrukturę technologiczną, szkolenie nauczycieli z zakresu e-learningu oraz rozwijanie innowacyjnych metod nauczania¹³.

E-learning w dobie pandemii odegrał kluczową rolę w utrzymaniu kontynuacji edukacji w sytuacji wyjątkowej. Jednocześnie postawił przed społecznością edukacyjną szereg wyzwań, które skłaniają do refleksji nad przyszłością sposobów przekazywania wiedzy i umiejętności.

W kontekście prawa akademickiego pandemia i e-learning skonfrontowały instytucje edukacyjne z nowymi wyzwaniami. Konieczność dostosowania się do nowych form nauczania wymagała szybkiego opracowania i dostosowania regulacji prawnych, zwłaszcza dotyczących ochrony danych osobowych, praw autorskich, a także standardów etycznych w kontekście edukacji online. Wzrost popularności e-learningu w czasie pandemii uwypuklił również konieczność elastyczności prawa akademickiego wobec nowych

¹³ S. Rashid, S. Yadav, *Impact of COVID-19 Pandemic on Higher Education and Research*, „Indian Journal of Human Development” 2020, vol. 14, issue 2.

technologii i metod nauczania. Przyszłość prawa akademickiego musi uwzględniać rozwijające się trendy edukacyjne i globalne wydarzenia, które mogą wpłynąć na model dostarczania wiedzy. Wartością dodaną tej sytuacji jest także zwiększone zainteresowanie problematyką równości dostępu do edukacji i ochrony uczestników procesu edukacyjnego w środowisku online.

Przy współczesnym tempie zmian w edukacji platformy e-learningowe stają się kluczowym narzędziem przyszłości prawa akademickiego, uwzględniając rozwijające się trendy edukacyjne i globalne wydarzenia.

Platforma e-learningowa to połączenie strony internetowej, programu komputerowego i bazy danych. Jest to system informatyczny umożliwiający zarządzanie procesem kształcenia, który pełni też rolę repozytorium materiałów dydaktycznych. Dostęp do niej wymaga zalogowania przy użyciu specjalnego loginu i hasła, a także funkcjonuje jako środek komunikacji między nauczycielem a uczniami. Platformy e-learningowe integrują różne funkcje, takie jak umieszczanie treści edukacyjnych, zarządzanie procesem kształcenia, analiza postępów użytkowników oraz integracja z innymi systemami informacyjnymi¹⁴. Nauczyciel administruje platformą poprzez panel administracyjny, umieszczając na niej e-kursy, przypisując użytkowników i oceniając ich poziom wiedzy¹⁵.

¹⁴ P. Kopiał, *Analiza metod e-learningowych stosowanych w kształceniu osób dorosłych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2013, nr 9, s. 79–99.

¹⁵ G. Penkowska, *Meandry e-learningu*, Warszawa 2010, s. 109.

Następnym krokiem w zrozumieniu istoty e-learningu jest wyjaśnienie pojęcia *kurs e-learningowy*. To materiał dydaktyczny zawierający treści w formie tekstu, obrazu i multimediów, z zadaniami weryfikującymi treści. Kursy te mają spełniać cztery główne funkcje, obejmujące: dostarczanie informacji, utrwalanie wiedzy, sprawdzanie wiedzy i umiejętności oraz definiowanie aktywności studentów¹⁶. Dodatkowo każdy kurs musi przejść dokładną certyfikację.

W kursach e-learningowych, podobnie jak w tradycyjnym nauczaniu, istotne są wysokiej jakości, merytorycznie poprawne materiały nauczania dostosowane do poziomu grupy słuchaczy. Kursy muszą również spełniać kryteria oceny metodycznej, m.in. posiadać system kontroli osiągnięć ucznia, być wolne od błędów formatowania i poprawnie wyświetlać ilustracje. Przedstawione wymagania podkreślają duży nakład pracy wymagany od twórców kursów. Odpowiednio przygotowane i certyfikowane kursy e-learningowe są umieszczane na specjalnie przeznaczonych do tego celu platformie.

Warto również podkreślić, że regulacje prawne odgrywają istotną rolę w kontekście kursów e-learningowych. Zgodność z obowiązującymi przepisami prawnymi jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników oraz jakości procesu nauczania. Regularne aktualizacje i dostosowanie kursów do zmieniających się wymogów prawnych są kluczowe dla ich skuteczności i zgodności z obowiązującymi standardami.

¹⁶ K. Tuczyński, *Kryteria jakości kursów e-learningowych*, „Edukacja – Technika – Informatyka” 2017, nr 8(4), s. 341–346.

Wybrane regulacje prawne w kontekście kursów online

Regulacje prawne dotyczące kursów e-learningowych obejmują różne aspekty, zarówno prawa autorskie¹⁷, ochronę danych osobowych, jak i ogólne normy związane z edukacją online. Poniżej przedstawiono szeroki przegląd tych kwestii:

a) Prawa autorskie osobiste

W kontekście tworzenia kursu e-learningowego w edukacji akademickiej prawa autorskie osobiste, jak określone w art. 16 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, obejmują kluczowe aspekty.

Twórca kursu e-learningowego ma prawo do uznawania go za swoje autorskie dzieło, a jego nazwisko lub pseudonim powinny być jednoznacznie związane z kursem, co pozwala na jednoznaczną identyfikację autora. Decyzja o identyfikacji kursu za pomocą nazwiska, pseudonimu lub pozostawieniu go w formie anonimowej leży w gestii autora, dając mu pełną swobodę w kwestii ujawniania swojej tożsamości.

Autor kursu e-learningowego ma prawo do nienaruszalności treści i formy swojego dzieła, co oznacza, że nieuprawnione modyfikacje czy zmiany są zabronione, a integralność kursu powinna być utrzymana. Prawo do decydowania o pierwszym udostępnieniu kursu publiczności pozwala autorowi kontrolować, kiedy i w jaki sposób jego dzieło będzie

¹⁷ A. Chorążewska, *Konstytucyjne prawa osobiste i majątkowe twórców nauki de lege lata i de lege ferenda. Zagadnienia konstrukcyjne w kontekście uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3(67).

dostępne dla szerszej publiczności, obejmując wybór platformy, terminu i formy prezentacji.

Twórca kursu e-learningowego utrzymuje także prawo do nadzoru nad sposobem, w jaki jego dzieło jest wykorzystywane, obejmując kontrolę nad kopiowaniem, dystrybucją i dostępem do kursu przez różne podmioty. Zachowanie tych praw autorskich osobistych jest kluczowe dla szacunku dla twórczości i uczciwego korzystania z dzieł w środowisku akademickim, zwłaszcza w kontekście kursów e-learningowych¹⁸.

b) Prawo autorskie majątkowe

W kontekście tworzenia kursu e-learningowego na uczelni prawa autorskie majątkowe zgodnie z art. 17 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych pełnią kluczową rolę, regulując różne aspekty eksploatacji dzieła. Nauczyciel lub pracownik uczelni będący twórcą kursu e-learningowego posiada wyłączne prawo do decydowania o sposobie korzystania z utworu. Ma możliwość dostosowywania treści, określania formy prezentacji materiałów i podejmowania decyzji dotyczących dostępu do kursu na platformie edukacyjnej uczelni.

Ponadto twórca kursu ma wyłączne prawo do rozporządzania utworem na wszystkich polach eksploatacji¹⁹. To obejmuje zarządzanie dystrybucją, umieszczaniem na platformie e-learningowej, organizacją wykładów czy seminariów online oraz innymi formami wykorzystania kursu w ramach uczelni.

¹⁸ M. Krok, *E-learning z perspektywy...*, s. 15–21.

¹⁹ *Ibidem*.

W kwestii wynagrodzenia za korzystanie z utworu uczelnia zobowiązana jest do zapewnienia odpowiedniego wynagrodzenia dla nauczyciela tworzącego kurs. Może to obejmować negocjacje dotyczące umowy wynagrodzenia, uwzględniając takie kryteria, jak liczba użytkowników, czas dostępu czy inne istotne aspekty.

Nauczyciel ma również prawo decydowania o modelu biznesowym związanym z kursami e-learningowymi na uczelni. Może ustalać opłaty za dostęp, decydować o darmowym udostępnianiu dla studentów uczelni lub wprowadzać różne formy płatności, takie jak subskrypcje czy opłaty jednorazowe.

Prawa autorskie majątkowe gwarantują także ochronę przed nieautoryzowanym wykorzystaniem kursu e-learningowego przez inne jednostki na uczelni. Uczelnia musi respektować prawa autorskie nauczyciela i uzyskać zgodę przed wykorzystaniem kursu w celach edukacyjnych.

Nauczyciel ponadto ma prawo do umieszczania ograniczeń eksploatacji, takich jak ograniczenia czasowe dostępu, liczba użytkowników czy też sposób wykorzystania treści. Może wprowadzać różne restrykcje zgodnie z celami dydaktycznymi i strategią edukacyjną uczelni. W ten sposób prawa autorskie majątkowe pozwalają nauczycielom na uczelni efektywnie zarządzać i kontrolować eksploatację swoich kursów e-learningowych²⁰.

²⁰ D. Górka, *E-learning in Higher Education*, „The Person and the Challenges” 2016, no. 6, s. 35–43.

c) Ochrona danych osobowych

W kontekście kursów e-learningowych przestrzeganie zasad Ochrony Danych Osobowych (RODO) obejmuje szereg kluczowych kwestii. Organizatorzy kursów muszą stosować zasady jasności, zgodności z prawem i uczciwości w procesie przetwarzania danych uczestników. Uczestnicy powinni być dokładnie informowani o celu przetwarzania ich danych, okresie przechowywania oraz o administratorze danych. W przypadku przetwarzania danych osobowych konieczne jest uzyskanie zgody uczestników przed rozpoczęciem korzystania z platformy edukacyjnej.

Zgodnie z RODO należy również zapewnić odpowiednie środki bezpieczeństwa, tak aby chronić przed utratą, nieuprawnionym dostępem czy przypadkowym ujawnieniem danych uczestników. Uczestnicy kursów powinni mieć prawo dostępu i poprawiania swoich danych, a także do przeniesienia ich między różnymi platformami edukacyjnymi. Ponadto mają prawo do usunięcia swoich danych, jeśli nie ma już podstaw do ich przetwarzania²¹.

Ważne jest też przestrzeganie ograniczeń narzędzi monitorowania działań uczestników, takich jak pliki cookies czy analizy zachowań, zgodnie z zasadami RODO. Organizatorzy kursów e-learningowych powinni edukować uczestników na temat zasad RODO, ich praw oraz sposobów ochrony prywatności. Zapewnienie zgodności z RODO to nie tylko

²¹ J. Jakięła, J. Wojcik, *Przegląd problemów bezpieczeństwa informacji oraz prywatności w akademickim nauczaniu na odległość*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 355, s. 31–44.

kwestia przestrzegania prawa, ale także troski o zaufanie uczestników i ochrony ich prywatności.

d) Certyfikacja kursów

Dostosowanie kursu e-learningowego do wymogów jakościowych wymaga od nauczycieli akademickich znacznego nakładu pracy. Kluczowe jest, aby materiały nauczania były wysokiej jakości, merytorycznie poprawne i dostosowane do celów przedmiotowych. Każdy kurs powinien także zawierać materiały dostosowane do poziomu grupy słuchaczy.

Prawidłowo skonstruowany kurs musi spełnić szereg wymagań merytorycznych, takich jak mierzalność celów, powiązanie celów z efektami kształcenia, łączenie wiedzy teoretycznej z umiejętnościami praktycznymi, adekwatność treści do celów kursu oraz aktualność materiałów dydaktycznych. Dodatkowo kurs musi być zrozumiały dla grupy docelowej, co obejmuje precyzyjne polecenia do zadań, jednoznaczne kryteria oceny oraz spójność i czytelność używanych tekstów i grafiki.

W kontekście oceny metodycznej kursy muszą spełniać takie kryteria, jak podział treści na bloki tematyczne, różnorodność metod sprawdzania wiedzy, czytelność grafiki i elementów multimedialnych oraz możliwość interakcji między uczestnikami a prowadzącym. Kursy muszą być również dostosowane do różnych form kontaktu, planować interakcje stymulujące współpracę i być dostępne dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Dodatkowo kursy powinny być oceniane pod kątem wprowadzenia dodatkowych materiałów dla zainteresowanych, planowania interakcji stymulujących współpracę, możliwości różnorodnych form kontaktu, dostosowania

materiałów dla osób niedowidzących oraz osób niepełnosprawnych słuchowo. Wszystkie te kryteria są kluczowe dla uzyskania certyfikacji i skutecznego realizowania kursów na zajęciach.

Podsumowanie

E-learning akademicki przyniósł rewolucję w edukacji, oferując elastyczność, dostępność i personalizację nauki. Jednak rozkwit tej formy nauczania niesie ze sobą liczne wyzwania prawne, takie jak ochrona danych osobowych, prawa autorskie, standardy etyczne i jakość nauczania online.

W kontekście pandemii e-learning stał się nieodłącznym narzędziem kontynuacji nauki, lecz jednocześnie ujawnił trudności techniczne, utratę bezpośredniego kontaktu z nauczycielami i konieczność samodzielnej organizacji nauki.

Przyszłość e-learningu akademickiego wymaga elastyczności prawa akademickiego uwzględniającej rozwijające się trendy i globalne wydarzenia. Wspólna praca wszystkich uczestników procesu edukacyjnego jest kluczowa dla skutecznego dostosowania się do nowych realiów edukacji online.

Rzeczony e-learningu akademickiego wymaga uwzględnienia aspektów prawnych, pedagogicznych i etycznych. E-learning akademicki powinien być skuteczny, bezpieczny i dostosowany do różnorodnych potrzeb uczących się, a jego rozwój powinien być kierowany przez wspólną pracę wszystkich zaangażowanych stron.

Literatura

- Allo M., *Is the Online Learning Good in the Midst of COVID-19 Pandemic? The Case of EFL Learners*, „Journal Sinesthesia” 2020, no. 10(1).
- Bednarczyk-Płachta A., *Prawne aspekty wprowadzania e-learningu w szkołach wyższych [w:] Metody i narzędzia zapisu i udostępniania danych*, red. T. Grabiński, D. Wilk-Kołodziejczyk, M. Woźniak-Zapór, Kraków 2014.
- Chorążewska A., *Konstytucyjne prawa osobiste i majątkowe twórców nauki de lege lata i de lege ferenda. Zagadnienia konstrukcyjne w kontekście uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3(67).
- Dudek D., *Perspektywy rozwoju otwartych kursów masowych w obliczu rewolucji cyfrowej w edukacji [w:] Wykorzystanie potencjału współczesnych technologii informacyjnych w zarządzaniu organizacjami*, red. L. Kiełtyka, W. Jędrzejczyk, Częstochowa 2015.
- Galbarczyk M., Kozłowski P., Krawczyk T., Pacholak A., Sidor D., Wilkin M., *Wdrażanie e-nauczania na Uniwersytecie Warszawskim – strategie, modele, efekty [w:] Panorama e-edukacji w Polsce*, red. B. Galwas, Warszawa 2020.
- Górska D., *E-learning in Higher Education*, „The Person and the Challenges” 2016, no. 6.
- Halim A., Yusus Y., Yakob M., *Analysis of Anxiety, Knowledge, and Beliefs Toward E-Learning During COVID-19: The Case of Science Teachers in Aceh, Indonesia*, „The New Educational Review” 2021, no. 64.
- Jakiela J., Wojcik J., *Przegląd problemów bezpieczeństwa informacji oraz prywatności w akademickim nauczaniu na odległość*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 355.

- Kopciał P., *Analiza metod e-learningowych stosowanych w kształceniu osób dorosłych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2013, nr 9.
- Krok M., *E-learning z perspektywy ochrony praw autorskich* [w:] *E-learning w kształceniu akademickim*, red. M. Dąbrowski, M. Zając, Warszawa 2006.
- Kurniawati A., Noviani J., *Indonesian Students' Perception About the Effectiveness of E-Learning Implementation During COVID-19*, „The New Educational Review” 2021, no. 66.
- Kuruliszwili S., *Sztuczna inteligencja – nowe wyzwanie edukacyjne*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2021, nr 10.
- Machalska M., *Digital learning. Od e-learningu do dzielenia się wiedzą*, Warszawa 2022.
- Penkowska G., *Meandry e-learningu*, Warszawa 2010.
- Rashid S., Yadav S., *Impact of COVID-19 Pandemic on Higher Education and Research*, „Indian Journal of Human Development” 2020, vol. 14, issue 2.
- Rudowicz-Nawrocka J., Weres J., *Rola i możliwości zdalnego nauczania w kształceniu studentów i doradztwie rolniczym na przykładzie pakietu IMARK*, „Inżynieria Rolnicza” 2005, nr 8.
- Tuczyński K., *Kryteria jakości kursów e-learningowych*, „Edukacja – Technika – Informatyka” 2017, nr 8(4).
- Wagner J., *Kształcenie na odległość w edukacji całożyciowej*, „Dyskursy Młodych Andragogów” 2015, nr 16.
- Wawrzyniec-Romaniuk M., Łukasiewicz-Wieleba J., *Raport z badań. Zdalna edukacja kryzysowa w APS w okresie pandemii COVID-19*, Warszawa 2020.



Justyna Ciechanowska

ORCID ID: 0000-0002-6115-0147

Uniwersytet Rzeszowski

ochrona danych osobowych w kampanii wyborczej

Wprowadzenie

Wybory powszechne oraz współzawodnictwo ugrupowań politycznych i społecznych to istota współczesnych demokracji. Naród przy pomocy wyborów ma realny wpływ na decydowanie o sprawach publicznych, za ich pośrednictwem może oddziaływać na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie.

Współczesne wybory w Polsce są podstawowym i powszechnie stosowanym sposobem legitymizowania władzy. Dzięki wyborom zostają powołani przedstawiciele do wypełniania określonych funkcji w organach wybieralnych w państwie. Wybory są wynikiem realizacji zasady suwerenności narodu i określić je można jako podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez rządzonych¹. Stanowią one obok

¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 169.

referendum podstawową formę działania narodu w sprawowaniu przez niego władzy.

Wybory – czy to do Sejmu RP i Senatu RP, samorządu terytorialnego, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – poprzedzone są kampanią wyborczą, która jest okresem dużej aktywności polityków. To właśnie wtedy podejmowane są przez kandydatów oraz partie polityczne działania zmierzające do uzyskania poparcia. W ramach kampanii prowadzona jest z wykorzystaniem różnych metod agitacja wyborcza. Polega ona na nakłanianiu lub zachęcaniu publicznie do głosowania w określony sposób. Można ją prowadzić od chwili, kiedy właściwy organ zostanie zawiadomiony o utworzeniu komitetu wyborczego, oraz na zasadach, w formach i w miejscach, które określone są w przepisach prawnych².

Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia organu właściwego o terminie wyborów a kończy się dokładnie na 24 godziny przed dniem głosowania, kiedy to wprowadzana zostaje cisza wyborcza. Nie można wtedy podejmować żadnych działań agitacyjnych. Jednak kampania wyborcza to czas, kiedy przetwarzane są dane osobowe³.

² F. Rymarz i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 272–273. Zob. też: B. Michalak, A. Sokała, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 17.

³ A. Antoszewski, *Kampania wyborcza* [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 152. Zob. też: A. Żukowski, *Systemy wyborcze: wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 71; F. Rymarz i in., *Kodeks wyborczy...*, s. 271.

Problematyka przeprowadzania wyborów uregulowana jest w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴. Określa on precyzyjnie zasady organizacji wyborów, sposób i zakres pozyskiwanych danych osobowych od wszystkich osób zaangażowanych w wybory oraz określa, jakie dokumenty są niezbędne i potrzebne do ich weryfikacji.

Ochrona danych osobowych jest istotną częścią całego systemu gwarantującego obywatelowi uczciwe wybory. Dane osobowe mogą być przetwarzane na różnym etapie wyborów i przez różnych, niezależnych od siebie administratorów.

Podczas kampanii wyborczej przetwarzane są zwykle dane osobowe oraz dane szczególnych kategorii, np. ujawniające poglądy polityczne czy światopoglądowe. Kandydaci, ich komitety i inne podmioty zaangażowane w pozyskiwanie i wykorzystywanie danych w związku z prowadzoną kampanią wyborczą zobowiązani są do przestrzegania zarówno przepisów prawa wyborczego, jak i przepisów o ochronie danych osobowych. Należy więc uwzględnić nie tylko przepisy regulujące sam przebieg kampanii wyborczej, ale także przepisy określające zasady ochrony danych osobowych, które znajdują się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁵.

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2408), dalej: k.w.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie problematyki ochrony danych osobowych w trakcie kampanii wyborczej, określenie, kto jest administratorem danych osobowych, wskazanie, jakich obowiązków musi on dopełnić oraz jak prowadzić działania agitacyjne z poszanowaniem zasad ochrony danych osobowych, ze wskazaniem, jakie prawa przysługują wyborcom.

Administrator danych w kampanii wyborczej

Kampania wyborcza, obok samego aktu głosowania i ogłaszania wyników wyborów, jest jednym z najważniejszych elementów wyborów powszechnych. Jest ona gwarancją zasady wolności wyborów. Podczas jej trwania poszczególne ugrupowania oraz kandydaci za pomocą dostępnych środków i możliwości starają się zyskać poparcie jak największej części wyborców. Z kolei dla wyborców kampania to czas, w którym mogą oni poznać programy oraz kandydatów startujących w wyborach⁶.

Dlatego podczas kampanii wyborczej dochodzi do przetwarzania danych osobowych kandydatów, wyborców, komisarzy wyborczych, pełnomocników wyborczych, pełnomocników finansowych, urzędników wyborczych czy wolontariuszy zaangażowanych w działania wyborcze.

w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L 119/1), dalej: RODO.

⁶ A. Rakowska, *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa 2012, s. 4; M. Chmaj, *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2021, s. 122–127.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 RODO przetwarzanie oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, takich jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesyłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie danych⁷.

Tym samym gromadzenie dokumentów w kampanii wyborczej, pozyskiwanie wpłat finansowych, zbieranie danych w ramach agitacji wyborczej oraz dalsze ich udostępnianie związane jest z procesem przetwarzania danych osobowych, za który odpowiedzialny jest administrator danych. To właśnie na niego nałożone zostały obowiązki związane z przetwarzaniem i ochroną danych osobowych.

W świetle RODO administratorem może być osoba fizyczna lub osoba prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. W sytuacji, gdy cele i sposoby przetwarzania określają dwa lub więcej podmiotów, są one współadministratorami.

Jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego, np. w przepisach dotyczących wyborów, to również

⁷ W. Chomiczewski, *Komentarz do art. 4 [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 186–187; P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 70–72.

w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczenia⁸.

Określenie, kto jest administratorem w danym procesie przetwarzania danych, ma kluczowe znaczenie. Trzeba jednak zaznaczyć, że podczas kampanii wyborczej dane osobowe przetwarzają różni niezależni administratorzy danych. Przy klasyfikacji administratorów danych w kampanii wyborczej można posłużyć się kryterium funkcji, jakie pełnią w niej poszczególne podmioty oraz kryterium ustawowych kompetencji, które są im przyznane, a w związku z którymi uczestniczą w procesie przetwarzania danych. Należy wymienić m.in. stałe organy wyborcze, tj. Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW), komisarzy wyborczych, Krajowe Biuro Wyborcze, wójta (burmistrza, prezydenta), starostę, marszałka województwa oraz komitety wyborcze.

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 2a k.w. PKW jest administratorem danych osób, wobec których zostało wydane prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności. Z kolei komisarze wyborczy zgodnie z art. 167 § 1 pkt 4 k.w. są administratorami danych osób, które mają prawo wniesienia ewentualnych skarg na działalność terytorialnych komisji wyborczych. Natomiast Krajowe Biuro Wyborcze jako administrator danych wykonuje chociażby zadania

⁸ Zob. P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, *Komentarz do art. 4 [w:] Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, s. 219–220; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 75–79.

w zakresie obsługi organizacyjno-administracyjnej oraz finansowej i technicznej organów wyborczych powołanych w związku z zarządzanymi wyborami.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.w. wójt (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek województwa zapewnia obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonuje zadania związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na terenie gminy, powiatu lub województwa, co nadaje im status administratora.

Istotną kwestią pozostaje też wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (dalej: CRW), w którym gromadzone są dane o wyborcach m.in. do potwierdzenia praw wyborczych i sporządzenia spisu wyborców zarówno w Rzeczypospolitej Polskiej, jak i za granicą. Jego założeniem jest zwiększenie bezpieczeństwa wyborów oraz usprawnienie procesu ich organizacji. Poprzez stworzenie jednolitego, scentralizowanego rejestru wyborców głosujący zostali automatycznie przypisani do odpowiednich lokali wyborczych na podstawie swojego miejsca zamieszkania. Centralny Rejestr Wyborców umożliwi także pobranie zaświadczenia o prawie do głosowania w każdym urzędzie gminy na obszarze Polski, a nie jak wcześniej – jedynie w gminie, w której wyborca ujęty był w spisie.

Administratorem danych osobowych wyborców, przetwarzanych w spisie wyborców, jest właściwa gmina, która sporządza spis wyborców na podstawie danych udostępnionych z CRW i jest odpowiedzialna za jego aktualizację. Natomiast zgodnie z art. 18 § 4 k.w. minister ds. informatyzacji jest odpowiedzialny za prowadzenie CRW w systemie teleinformatycznym, a także za zapewnienie jego utrzymania

i rozwój w celu realizacji zadań, do których należy m.in. określenie zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych, zasad zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych czy też zapewnienie rozliczalności działań dokonywanych na danych zgromadzonych w CRW. W tym zakresie przysługuje mu status administratora danych.

Zgodnie z art. 18 § 8 k.w. dostęp do CRW posiadają wójtowie, PKW i komisarze wyborczy za pośrednictwem Krajowego Biura Wyborczego, minister właściwy ds. informatyzacji, minister właściwy ds. zagranicznych oraz konsulowie. Natomiast powiatowa lub wojewódzka komisja wyborcza dostęp do CRW posiada za pośrednictwem wójta.

Na podstawie art. 84 k.w. w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz wyborcy mogą tworzyć komitety wyborcze. W wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej uprawnienie to przysługuje wyłącznie wyborcom, a w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta – partiom politycznym i koalicjom partii politycznych, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz wyborcom. Obecnie komitety wyborcze w polskim prawie wyborczym uznawane są za „składnik niezbędny w procedurze wyborczej”⁹. Mają prawo zgłaszania kandydatów we wszystkich wyborach, prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów, co rozumieć należy w ten sposób, że wszelkie działania organizacyjne,

⁹ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 142.

finansowe i agitacyjne mogą być podejmowane jedynie za ich wiedzą i zgodą¹⁰.

Komitety wyborcze można zdefiniować jako krótkotrwałe oraz „epizodyczne byty prawne”, które tworzone są od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów i rozwiązywane z mocy prawa po ich przeprowadzeniu. Kodeks wyborczy przewiduje dwa sposoby rozwiązania komitetu wyborczego. Zgodnie z art. 100 § 1 k.w. komitet wyborczy ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 60 dni od dnia przyjęcia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez właściwy organ wyborczy albo bezskutecznego upływu terminu do wniesienia skargi albo odwołania na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, albo wydania orzeczenia uwzględniającego skargę albo odwołanie na postanowienie właściwego organu wyborczego w przedmiocie odrzucenia sprawozdania. Z kolei na podstawie art. 100 § 2 k.w. komitet wyborczy, któremu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej, ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia otrzymania dotacji. Natomiast zgodnie z art. 100 § 3 k.w. w sytuacji, gdy wniesiono protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu wyborczym lub ważności wyboru określonej osoby, komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów lub kandydata, nie ulega rozwiązaniu przed uprawomocnieniem się orzeczenia sądu.

Zgodnie z postanowieniami art. 101 § 3 k.w. komitet wyborczy wyborców ulega rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli

¹⁰ K. Czaplicki, *Komentarz do art. 84 Kodeksu wyborczego* [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX nr 174223.

liczba osób, które utworzyły komitet wyborczy, będzie mniejsza od określonej w kodeksie minimalnej liczby wymaganej dla utworzenia danego komitetu wyborczego wyborców¹¹.

Pomimo że komitety wyborcze są bytami działającymi krótkotrwale, to nie ma wątpliwości, że są administratorami danych, uczestniczą w procesie przetwarzania danych osobowych, ustają jego cele i sposoby, co jest związane z obowiązkiem realizacji wymogów wynikających z RODO.

Obowiązki administratora związane z przetwarzaniem danych w kampanii wyborczej

Administrator jest odpowiedzialny za przetwarzanie danych zgodnie z zasadami przetwarzania, które zostały określone w art. 5 RODO, tj. zasadą przejrzystości, rzetelności i legalności, zasadą celowości, zasadą minimalizacji danych, zasadą prawidłowości danych, zasadą ograniczenia przechowywania danych, zasadą integralności i poufności, zasadą rozliczalności¹². Oznacza to, że zgodnie z art. 5 lit. a RODO kluczowym obowiązkiem jest zapewnienie zgodności z prawem przetwarzania, na gruncie którego administrator powinien dysponować jedną z podstaw prawnych wskazanych w art. 6 i 9 RODO¹³.

¹¹ Zob. M. Chmaj, *Prawo wyborcze...*, s. 119–122.

¹² M. Dominiak, M. Gawroński, *Zasady przetwarzania danych osobowych [w:] RODO. Przewodnik ze wzorami*, red. M. Gawroński, Warszawa 2018, s. 64; D. Lubasz, *RODO. Zmiany w zakresie ochrony danych osobowych. Porównanie przepisów, praktyczne uwagi*, Warszawa 2018, s. 26–28.

¹³ Zob. *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielałk-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 327;

Jeżeli chodzi o komitety wyborcze, to w sytuacjach, kiedy przetwarzanie odbywa się na podstawie przepisów prawa, zastosowanie ma art. 6 ust 1 lit. c RODO. Za przykład takiego przetwarzania danych osobowych można podać przetwarzanie przez komitet wyborczy danych osób, które dokonały wpłat finansowych na jego rzecz. Zgodnie z art. 132 k.w. „środki finansowe (...) – mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej”, co związane jest z gromadzeniem przez komitet wyborczy danych osobowych umożliwiających identyfikację darczyńców tj. imię, nazwisko oraz miejsce zamieszkania osoby wpłacającej. Oznaczenie darowizn w taki sposób stanowi realizację zasady jawności finansowania kampanii wyborczych, która wywodzi się z powiązania zasady jawności, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, z prawem do informacji publicznej określonym w art. 61 Konstytucji RP. Jest ona rozumiana jako jawność źródeł dochodów oraz jawność wydatków i ma na celu zapewnienie transparentności przepływu środków wykorzystywanych w toku kampanii wyborczej przez komitety.

Zasada jawności zasadniczo oscyluje wokół dwóch głównych zagadnień: transparentności w zakresie źródeł finansowania kampanii wyborczej, a co za tym idzie – zakazu utajniania źródeł pozyskiwania środków finansowych w tym zakresie, oraz transparentności w zakresie wydatkowania środków finansowych w toku kampanii wyborczej, a zatem

P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, *Komentarz do art. 5 [w:] Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych.* Komentarz, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, s. 258.

nakazu ujawniania informacji finansowych o działalności dysponujących tymi środkami komitetów¹⁴.

Natomiast art. 143 § 4 k.w. wskazuje, że wykaz wpłat obywateli polskich na rzecz komitetu wyborczego organizacji i komitetu wyborczego wyborców PKW i komisarzy wyborczy udostępniają do wglądu na wniosek, w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie danych osobowych. Związane jest to z realizacją prawa dostępu do danych osobowych dla osób, których dane dotyczą, tj. dokonujących wpłat.

Zgodnie z art. 15 RODO osoba, której dane dotyczą, ma prawo zwrócić się do administratora danych z wnioskiem o udzielenie informacji na temat przetwarzania jej danych osobowych. Jest to uprawnienie, które przysługuje niezależnie od tego, czy administrator danych poinformował daną osobę o przetwarzaniu przy gromadzeniu danych. Jeżeli administrator danych przetwarza dane osoby, to ma ona prawo do uzyskania dostępu do tych danych oraz uzyskania ich kopii.

Taki wniosek powinien zostać zrealizowany bez zbędnej zwłoki – a w każdym razie w terminie miesiąca od otrzymania żądania. W razie potrzeby termin ten może zostać przedłużony o kolejne 2 miesiące z uwagi na skomplikowany charakter żądania lub dużą liczbę żądań. W terminie miesiąca od otrzymania żądania administrator ma obowiązek

¹⁴ K.W. Czaplicki, J. Zbieranek [w:] B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 310–313. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. II SAB/Wa 376/20, LEX nr 3113710.

poinformować osobę, której dane dotyczą, o takim przedłużeniu wraz z podaniem jego przyczyn.

W sytuacji, gdy wnioskodawca przekazał żądanie elektronicznie, w miarę możliwości powinien otrzymać informacje także elektronicznie, chyba że sam zażąda innej formy. Jeżeli administrator danych nie podjął z jakichś względów działań w związku z żądaniem osoby, której dane dotyczą, to niezwłocznie – najpóźniej w terminie miesiąca od otrzymania żądania – musi poinformować o powodach niepodjęcia działań oraz o możliwości wniesienia skargi do organu nadzorczego oraz skorzystania ze środków ochrony prawnej przed sądem.

Należy zauważyć, że ww. uprawnienie i odpowiadający mu obowiązek mogą zostać urzeczywistnione po zgromadzeniu danych, podczas ich przechowywania, wykorzystywania oraz dokonywania innych czynności na danych, aż do momentu usunięcia lub anonimizacji danych. Uprawnienie wynikające z art. 15 RODO można nazwać „czynnym prawem do uzyskania informacji”, natomiast uprawnienie do poinformowania realizowane z inicjatywy administratora na podstawie art. 3 i 14 RODO (o czym poniżej) to tzw. bierne uprawnienie informacyjne¹⁵.

¹⁵ P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, WPK 2022; E. Kulesza, *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, Warszawa 2020, s. 47–50.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że komitety wyborcze przetwarzają także dane osobowe w związku z agitacją wyborczą, która nie jest doprecyzowana w k.w. pod kątem ochrony danych osobowych. Oznacza to, że jeżeli przetwarzanie danych osobowych przez komitety wyborcze na potrzeby kampanii wyborczej nie wynika bezpośrednio z uprawnień wskazanych w k.w., to przetwarzanie takich danych możliwe jest albo na podstawie zgody dysponenta, tj. na podstawie art. 6 ust 1 lit. a RODO, albo jest związane z koniecznością wykazania prawnie uzasadnionego interesu administratora, określonego w art. 6 ust. 1 lit. f RODO. Na tę przesłankę w szczególności można się powołać w sytuacji pozyskania danych potencjalnych wyborców ze źródeł powszechnie dostępnych, takich jak książki telefoniczne, CEIDG, KRS. Natomiast przesłanka zgody jest najczęściej konieczna do przetwarzania danych wyborców w związku z prowadzeniem wobec nich agitacji wyborczej w formie zindywidualizowanej informacji.

Jedną z najczęściej wykorzystywanych form marketingu bezpośredniego są przesyłki pocztowe zawierające przekazy promocyjne, które mogą być bezadresowe lub adresowe. Ze względu na to, że przesyłki bezadresowe nie są kierowane do oznaczonego adresata, nie zawierają danych osobowych. Natomiast przesyłki adresowe dostarczane są ściśle określonej grupie wyborców, co wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych, które musi być zgodne z zasadami ochrony danych osobowych. W takim przypadku podstawą przetwarzania danych jest zgoda wyborcy mająca oparcie w art. 6 ust. 1 lit a RODO, a osoba, której dane dotyczą, powinna być poinformowana o prawie do cofnięcia

zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem. Administrator danych w tym przypadku również jest obowiązany do przestrzegania zasad przetwarzania wynikających z RODO oraz do dopełniania wszelkich obowiązków.

Podstawowym obowiązkiem związanym z pozyskiwaniem danych osobowych, ich gromadzeniem i wykorzystywaniem w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej jest konieczność realizacji przez administratora danych obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 13 i 14 RODO. Powinien on, niezależnie od źródła pochodzenia danych, przekazać informacje, które obejmują m.in. określenie danych administratora (np. adresu jego siedziby), cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania, informacje o odbiorcach danych osobowych, jeżeli można określić konkretnych odbiorców, lub o istniejących kategoriach odbiorców, dane kontaktowe inspektora ochrony danych, jeżeli został on ustanowiony, informacje związane z przekazaniem danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej, informacje o okresie, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu, o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego, prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania i o prawie do przenoszenia sprzeciwu wobec przetwarzania, o prawie do przenoszenia danych oraz o ewentualnej możliwości cofnięcia zgody na

przetwarzanie oraz o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji¹⁶.

Obowiązek ten należy spełnić w każdej sytuacji, kiedy dochodzi do przetwarzania danych. Przykładem mogą być przesyłki adresowe czy też listy poparcia dla kandydatów. Zgodnie z art. 209 k.w. osobom, których dane są zbierane przy tworzeniu list poparcia, należy przekazać wszystkie informacje wskazane w art. 13 RODO w czasie zbierania ich danych i podpisów. Istotne jest, żeby osoby zaangażowane w tego typu czynności, np. wolontariusze, miały świadomość ogromnej odpowiedzialności, jaka na nich spoczywa. Z kolei na administratorach danych ciąży obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa danych przetwarzanych przez takie osoby. Muszą oni zadbać o przeszkolenie takich osób, przekazanie im odpowiedniej wiedzy czy przedstawienie, jakie zachowania mogą powodować powstanie ryzyka naruszenia danych.

Przepisy RODO co do zasady przewidują wymóg przekazania określonych informacji nie tylko wtedy, gdy dane osobowe są zbierane bezpośrednio od danej osoby, ale także wtedy, gdy są pozyskiwane z innych źródeł. Wówczas administrator danych powinien poinformować o kwestiach wskazanych w art. 14 RODO, m.in. o źródle pozyskania danych, celu ich przetwarzania, o prawach osób, których dotyczy przetwarzanie, czy też prawie złożenia sprzeciwu wobec

¹⁶ Zob. E. Kulesza, *Nowe obowiązki administratorów danych osobowych w świetle RODO* [w:] *Administrator danych osobowych i inspektor ochrony danych. Pozycja prawna*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2019, s. 21–44.

przetwarzania danych w celu agitacji, ściślej – marketingu politycznego.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. c RODO obowiązku informacyjnego nie trzeba spełniać, jeżeli pozyskiwanie lub ujawnianie jest wyraźnie uregulowane prawem unijnym lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, a które przewiduje odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą¹⁷. Przepisy RODO nie określają, w jaki sposób ten obowiązek powinien zostać spełniony. Informacje mają być przekazane w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, z zastosowaniem jasnego i prostego języka. Nie jest wymagane uzyskanie formalnego potwierdzenia, czy osoba, której dane są przetwarzane, została zapoznana z informacją. Administrator danych zgodnie z zasadą rozliczalności wyrażoną w art. 5 ust. 2 RODO ma natomiast wykazać, że wykonał obowiązek informacyjny.

Administratorzy danych podejmujący różnego rodzaju działania w kampanii wyborczej nie mają raczej problemów z realizacją obowiązku informacyjnego pod względem merytorycznym, gdyż jest to precyzyjnie opisane w RODO. Mogą pojawić się jedynie problemy techniczne dotyczące sposobu przekazania tego typu informacji.

Administrator danych, który przetwarza dane w kampanii wyborczej, ma obowiązek wdrożyć odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby zapewnić bezpieczeństwo

¹⁷ Zob. RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*. Komentarz, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 486, 506.

procesom przetwarzania. Powinien uwzględnić stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania, charakter, zakres i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych.

W art. 32 RODO ustawodawca unijny wskazał środki, które można wykorzystać do zabezpieczenia danych. Ich katalog jest otwarty, a należą do nich m.in. pseudonimizacja i szyfrowanie danych osobowych, zdolność do zapewnienia poufności, integralności, dostępności i odporności systemów i usług przetwarzania, zdolność do szybkiego przywrócenia dostępności danych osobowych i dostępu do nich w razie uszkodzenia fizycznego lub technicznego, regularne testowanie, mierzenie i ocenianie skuteczności środków technicznych i organizacyjnych mających zapewnić bezpieczeństwo przetwarzania.

Podsumowanie

Kampania wyborcza to czas wzmożonego przetwarzania danych osobowych przez różne podmioty, którym przepisy prawne statuuja różne role, kompetencje i obowiązki. Dane osobowe w kampanii wyborczej to dane kandydatów, wyborców czy przedstawicieli komitetów. Przetwarzanie tych danych odbywa się na różnych etapach i w różnych kontekstach, choć centralnym ich punktem i obszarem jest udział w wyborach. Przestrzeganie przepisów o ochronie danych w kampanii wyborczej ma zasadnicze znaczenie dla ochrony demokracji. Jest to również środek, który służy utrzymaniu zaufania obywateli i uczciwości wyborów.

Współcześnie dane osobowe oraz ich przetwarzanie zmuszają do podejmowania coraz nowych rozwiązań w kwe-

stii zapewnienia im bezpieczeństwa. Procesy przetwarzania danych osobowych, w tym również te, które odbywają się w trakcie kampanii wyborczej, powinny odbywać się zgodnie z RODO. To właśnie ono ustanawia wymogi, zasady i procedury dotyczące ochrony i bezpieczeństwa danych.

Trzeba zauważyć, że RODO w znacznej mierze poszerza katalog praw osób, których dane dotyczą, jednocześnie wskazując obowiązki administratorów, co w założeniach ma zapewnić kompleksową ochronę w zakresie gromadzenia oraz przetwarzania danych.

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje do końca tematu, jest jedynie wstępem do szerszej debaty na ten temat, a przede wszystkim podjęcia dalszych szczegółowych badań.

Literatura

- Antoszewski A., *Kampania wyborcza* [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004.
- Chmaj M., *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2021.
- Czaplicki K., *Komentarz do art. 84 Kodeksu wyborczego* [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX nr 174223.
- Czaplicki K.W., Zbieranek J. [w:] B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dominiak M., Gawroński M., *Zasady przetwarzania danych osobowych* [w:] RODO. *Przewodnik ze wzorami*, red. M. Gawroński, Warszawa 2018.
- Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie*

- o ochronie danych) [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, WPK 2022.
- Fajgielski P., *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Prawo danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kulesza E., *Nowe obowiązki administratorów danych osobowych w świetle RODO* [w:] *Administrator danych osobowych i inspektor ochrony danych. Pozycja prawna*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2019.
- Kulesza E., *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, Warszawa 2020.
- Lubasz D., *RODO. Zmiany w zakresie ochrony danych osobowych. Porównanie przepisów, praktyczne uwagi*, Warszawa 2018.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Rakowska A., *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa 2012.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018.
- Rymarz F. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze: wprowadzenie*, Olsztyn 1999.



Natalie Fox

ORCID ID: 0000-0002-4513-7997

Uniwersytet Jagielloński

Gwarancje praw podstawowych w brytyjskiej konstytucji – uwagi na tle prawa do sądu i ustawy o prawach człowieka z 1998 r.

I

Mając na uwadze doktrynalne rozróżnienia, kryterium „podstawowości” praw człowieka może mieć charakter formalny. Wówczas przez „prawa podstawowe” rozumiemy te wolności i prawa, które zostały uregulowane w treści konstytucji formalnej. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: ZK) jest jednym z niewielu państw współczesnych o demokratycznym charakterze nieposiadających skodyfikowanej konstytucji¹ – w rozumieniu

¹ W brytyjskiej doktrynie m.in. Rodney Brazier wskazuje, że bardziej trafne jest odwoływanie się do pojęcia brytyjskiej konstytucji za pomocą przymiotnika *nieskodyfikowana* (*uncodified*) niż *niepisana* (*unwritten*), albowiem pewne elementy składowe konstytucji w znaczeniu materialnym, tj. prawo stanowione (*statute law*), orzecznictwo sądowe czy poglądy doktryny, w tym znamienych

jednego lub kilku dokumentów (aktów) wyposażonych formalnie w najwyższą moc prawną i obejmujących regulację co najmniej zasad ustroju politycznego. W ZK mamy zatem do czynienia z brakiem wyodrębnienia zwartej, kompleksowej i charakteryzującej się nadrzędną mocą konstytucji pisanej. Tym samym na pojęcie brytyjskiej konstytucji w znaczeniu materialnym składają się reguły o różnej proveniencji, które dzielą się na dwie kategorie, tj. norm prawnych oraz norm pozaprawnych (*legal and non-legal rules*). W obrębie tych pierwszych wyróżnić należy wspomniane akty prawa stanowionego (*statute law*) będące z formalnego punktu widzenia ustawami uchwalanymi przez dwuizbowy Parlament brytyjski, tj. Izbę Gmin i Izbę Lordów, oraz wymagające dla swej ważności uzyskania tzw. sankcji królewskiej. Nadto do norm prawnych zalicza się w Wielkiej Brytanii prawo zwyczajowe *common law* oraz zasady sformułowane przez orzecznictwo i sądową praktykę stosowania prawa czy także niektóre orzeczenia sądowe (*case-law*). Z kolei do tych drugich, tj. norm pozaprawnych, zalicza się niebędące prawem konwenansowe normy konstytucyjne (*constitutional conventions*), które będąc osobliwością właściwą brytyjskiemu systemowi, stanowią wyraz politycznej moralności. Rozumiane

brytyjskich konstytucjonalistów, m.in. A.V. Diceya, Sir W.I. Jenningsa czy W. Blackstone'a, mają charakter pisany, jednak nie dokonano ich kodyfikacji w jednym lub kilku aktach prawnych, którym zostałyby nadana wyższa moc prawna od pozostałych źródeł brytyjskiej konstytucji. Por. R. Brazier, *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, Oxford 2008, s. 154–155. Także w tym duchu: E.M. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford 1998, s. 8.

jako powtarzane i przestrzegane reguły utrwalonej praktyki ustrojowej, wyznaczają sposób działania Rządu JKM oraz wykonywania uprawnień monarszych wynikających z prerogatyw królewskich, a także regulują sposób ponoszonej odpowiedzialności przez organy władzy państwowej.

Klasyk brytyjskiej myśli ustrojowej Albert Venn Dicey przez konwenansowe normy konstytucyjne rozumiał „maksymy lub praktyki, które choć regulują postępowanie Korony, ministrów i innych osób podlegających konstytucji, nie są ściśle rzecz biorąc prawem”². Współistniejące z innymi normami konstytucyjnymi, cechują się pozaprawnym oraz nieformalnym charakterem, regulując zagadnienia ustrojowe należące do obszaru materii konstytucyjnych. Konwenanse konstytucyjne nie stanowią wyniku procesu legislacyjnego lub sądowego, ale powszechnie i ogólnie uznawaną formę spontanicznego podporządkowania politycznego³. Ponadto w obrębie norm pozaprawnych wyodrębnić należy również naczelną konstytucyjną zasadę ustroju, w szczególności fundamentalną zasadę supremacji Parlamentu brytyjskiego (*the doctrine of parliamentary sovereignty*), zasadę rządów prawa (*rule of law*) oraz zasadę podziału władz (*separation of powers*).

W kontekście omawianego zagadnienia podkreślić należy również, że w okresie członkostwa ZK w Unii Europejskiej za składnik brytyjskiej konstytucji uznane zostało także prawodawstwo unijne, a zatem cały dorobek prawny

² A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Indianapolis 1982, s. 277.

³ G. Marshall, *What are Constitutional Conventions?*, „Parliamentary Affairs” 1985, vol. 38, no. 1, s. 39.

Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*). W latach 1973–2020 Wielka Brytania była członkiem Unii Europejskiej (ówczesnych Wspólnot Europejskich). Implementacja unijnych norm prawnych do brytyjskiego porządku prawnego dokonana została w specjalnej procedurze parlamentarnej wymagającej dla swej ważności skuteczności ustawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*). Modyfikację źródeł prawa konstytucyjnego w ZK stanowiło uchwalenie przez Westminster dwóch ustaw implementacyjnych, tj. ustawy o Wspólnotach Europejskich (*European Community Act*) z 1972 r. oraz ustawy o Unii Europejskiej (*European Union Act*) z 2011 r. Zarówno uchwalenie ECA 1972, jak i EUA 2011 było rezultatem utrwalonej w ZK zasady dualizmu w zakresie prawa traktatów, oznaczającej, że brytyjski system prawny traktowany jest jako składający się z dwóch składników. Uznaje się, że jeżeli obok aktów stanowionych przez organy krajowe mają obowiązywać także umowy i inne akty międzynarodowe (w tym pochodzące od organów organizacji międzynarodowych), to w myśl doktryny suwerenności Parlamentu akty prawa międzynarodowego wymagają odpowiedniego przetworzenia w akty prawa krajowego. Tym samym istnieje konieczność stosowania właściwych procedur transformujących normy prawa międzynarodowego do brytyjskiego porządku prawnego⁴. Wspomniane ustawy implementacyjne wyznaczyły tym samym ramy prawne członkostwa ZK w unijnych strukturach oraz zostały zaliczone do

⁴ Zob. szerzej na specyfikę procesu implementacji prawa Unii Europejskiej na gruncie brytyjskiego systemu prawnego: N. Fox, *Brytyjskie prawo konstytucyjne a członkostwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, s. 71–76.

bloku tzw. ustaw konstytucyjnych⁵. Od 31 stycznia 2020 r., czyli zakończenia formalnej procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (tzw. Brexitu), prawo Unii przestało oficjalnie stanowić źródło brytyjskiej konstytucji materialnej.

W brytyjskiej rzeczywistości ustrojowej określenie podstawowych praw i wolności jednostki w jednym akcie prawnym nie stanowiło nigdy niezbędnej przesłanki dla zapewnienia odpowiedniej gwarancji ich ochrony. Z uwagi na brak skodyfikowanej konstytucji prawa i wolności jednostki w ZK w głównej mierze znajdowały oparcie w prawie precedensowym *common law*, a jedynie niekiedy także w ustawach uchwalanych przez Parlament, nadto bez konieczności ich normowania w specjalnym trybie ustawodawczym⁶. Wynikało to z dominującego sceptycznego podejścia do idei pozytywnego katalogu wolności i praw jednostki⁷. W środowisku brytyjskich sędziów ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym stworzenie pozytywnego,

⁵ Zob. m.in. orzeczenie *Thoburn v. Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), per Lord Justice Sir John Laws, pkt 62.

⁶ Por. A. Kavanagh, *Constitutional Review Under the UK Human Rights Act*, Cambridge 2009, s. 3. Ustawy parlamentarne precyzują raczej, czego władzy publicznej nie wolno czynić w zakresie pozycji jednostki, potwierdzając w ten sposób jej rozliczne wolności, niż pozytywnie określają, na czym konkretnie miałyby one polegać. W ZK ustawowa „deklaracja praw” nie była konieczna, ponieważ prawa jednostki były i są chronione na gruncie *common law*.

⁷ W ustroju brytyjskim brak jest tradycji odrębnej kodyfikacji praw jednostki, gdyż np. pojmowanie wolności jako czegoś oczywistego, przypisanego każdemu niezależnie od tego, czy jakiś przepis to reguluje, nigdy nie budziło wątpliwości.

prawnomiędzynarodowego katalogu stanowiłoby zabieg sztuczny, w pewnym sensie nienaturalny. Wszak na gruncie brytyjskim sfera wolności i praw jednostki kształtowała się w praktyce, a zatem powinna być zdefiniowana w sposób negatywny⁸. Tym samym ochrona wynikająca z *common law* koncentrowała się przede wszystkim na tzw. rezydualnej koncepcji praw i wolności, w myśl której sfera nieregulowana przez prawo powszechne składała się na owe wolności i prawa⁹.

Od dawna status jednostki w ZK zasadniczo regulowany był jedynie przez prawo zwyczajowe, przy czym przyjęła się idea praw przyrodzonych jednostki, których strażnikiem jest Parlament Westminsterski. Początków tej idei możemy upatrywać w Wielkiej Karcie Swobód (*Magna Carta Libertatum*) z 1215 r.¹⁰ Normy (reguły) prawne regulujące konstytucyjny status jednostki wynikają przede wszystkim z licznych precedensowych orzeczeń sądów powszechnych. W znacznie mniejszym zakresie ich źródłem są akty prawa

⁸ Prawa i wolności w ZK są wymienione głównie od strony negatywnej, tj. „czego nie wolno”, czyli w ustroju brytyjskim tworzy się tzw. negatywny katalog wolności i praw jednostki.

⁹ A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008, s. 26–27. Rezydualny charakter praw i wolności oznacza, że jakakolwiek ingerencja w sferę uprawnień jednostki ze strony władzy czy urzędników państwowych jest dopuszczalna, tylko jeżeli ma wyraźną podstawę prawną.

¹⁰ Moc obowiązującą mają trzy rozdziały, w tym art. 29 zawierający podstawowe gwarancje wolności osobistej w postaci zakazu jej bezprawnego pozbawiania oraz wymierzania jakichkolwiek kar bez podstawy prawnej i wyroku sądowego.

stanowionego, tj. Deklaracja praw z 1689 r., liczne ustawy o wolności osobistej (*Habeas Corpus Acts*), ustawy określające prawa wyborcze, ustawy o stosunkach rasowych (*Race Relations Acts*) czy ustawy o równości (*Equality Acts*) z lat 2006 i 2010. Ustawowe regulacje problematyki praw i wolności w obrębie koncepcji rezydualnej mają jednak charakter incydentalny i cząstkowy. Nadto domniemany charakter swobód obywatelskich nie pozwala na zaprezentowanie ich pełnego katalogu. W brytyjskiej nauce prawa konstytucyjnego wymienia się m.in. nietykalność osobistą, wolność sumienia i religii, wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania, nienaruszalność mienia, wolność wypowiedzi we wszystkich jej przejawach, wolność zgromadzeń i zrzeszania się, wolność od dyskryminacji, prawo dostępu do informacji publicznej czy prawo do ochrony życia prywatnego. W orzecznictwie brytyjskich sądów została wykreowana koncepcja fundamentalnych lub konstytucyjnych praw zakorzenionych w *common law*, które mają podlegać szczególnej ochronie. Wśród praw i wolności, które zostały przez sędziów zaliczone do tej kategorii, znajdują się m.in.: prawo do życia, prawo do udziału w demokratycznych procedurach, zasada równości wobec prawa, wolność wypowiedzi, wolność wyznania, niektóre prawa procesowe, np. prawo do odmowy składania zeznań oraz zakaz samooskarżania, w szczególności także prawo do sądu. W orzecznictwie brytyjskich sądów przyjmuje się, że wyjątkowa ranga fundamentalnych praw wymaga od sądów interpretowania prawa stanowionego w taki sposób, aby zapobiec ich naruszeniu. Oznacza to, że jeśli sformułowania ustawy nie są jednoznaczne, jej przepisy powinny być interpretowane przez sądy z założeniem, że intencją ustawodawcy nie było naruszenie

któregoś z praw uznanych za fundamentalne. W ten sposób te spośród praw i wolności, które sądy zaliczają do tej kategorii, cieszą się szczególną, wzmocnioną ochroną.

II

Współcześnie możliwe jest zaobserwowanie pewnej tendencji zmierzającej w kierunku stopniowego wzmocnienia konstytucyjnego statusu jednostki jako przejawu standardu europejskiego. Zakres praw i wolności jednostki w ZK określany jest w głównej mierze w międzynarodowych konwencjach, których państwo to jest stroną, a zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC), której ratyfikacja przez ZK nastąpiła w 1951 r. Ponadto także do momentu oficjalnego wystąpienia ZK z Unii Europejskiej, a następnie związanego z nim okresu przejściowego, gdy prawo Unii formalnie nadal obowiązywało, także istotne znaczenie przypisane zostało Kartce Praw Podstawowych UE (KPP UE), której stosowanie zapewniał mający wówczas w ZK moc obowiązującą Traktat o Unii Europejskiej (TUE).

Kluczowe znaczenie w kontekście omawianego zagadnienia miało zatem uchwalenie ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 r. inkorporującej EKPC. Zjednoczone Królestwo oficjalnie podpisało w Rzymie 23 września 1950 r. Konwencję, która weszła w życie 4 listopada 1950 r., a następnie jako pierwsze państwo-sygnatariusz ratyfikowało umowę 22 lutego 1951 r. Przy czym włączenie Konwencji do brytyjskiego porządku prawnego nastąpiło dopiero w 2000 r., albowiem ZK sprzeciwiało się jakimkolwiek próbom ustanowienia międzynarodowego organu sądowego, tj. europejskiego sądu praw człowieka oraz systemu

skargowego. W ustroju brytyjskim zdecydowanie bardziej preferowany był model, w którym zarzuty naruszeń byłyby rozstrzygane kanałami dyplomatyczno-politycznymi, przy czym niewskazana była jurydyzacja praw człowieka. Przyśpieszenie ZK do EKPC oznaczało akceptację trzech kwestii: 1) mocy wiążącej traktatu (Konwencji); 2) ustanowienia europejskiego sądu praw człowieka; 3) ustanowienia instytucji skargi indywidualnej. Z uwagi na to, że normy konwencyjne nie stały się automatycznie częścią brytyjskiego ustawodawstwa, nie mogły stanowić początkowo podstawy krajowych orzeczeń sądowych. Uznanie przez ZK prawa jednostki do skargi indywidualnej oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) miało miejsce w 1966 r. Dopiero 16 lat po podpisaniu Konwencji Rząd JKM uznał prawo wszystkich objętych jego jurysdykcją jednostek do występowania z indywidualną skargą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w Strasburgu (ówczesnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – ETS). Niemniej decyzja o uznaniu prawa do skargi indywidualnej nie oznaczała włączenia Konwencji do wewnętrznego porządku prawnego ZK, ale rodziła pewne skutki w obszarze sądownictwa¹¹.

Inkorporowanie do porządku prawnego ZK większości praw i wolności chronionych w EKPC nastąpiło na mocy ustawy o prawach człowieka z 1998 r., która weszła w życie w 2000 r. HRA 1998 jest pierwszym w historii ustroju brytyjskiego spożytywizowanym katalogiem jednostkowych praw

¹¹ Pierwsze praktyczne wykorzystanie EKPC przez sąd brytyjski nastąpiło dopiero w 1973 r. w sprawie *R v. Miah*, *Weekly Law Reports* 1974, s. 683.

i wolności podlegających prawnej ochronie. Nadany został jej status ustawy o randze konstytucyjnej, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie¹². Formalnie nie istniał prawny obowiązek włączenia Konwencji do brytyjskiego prawa krajowego. Ponadto w ZK usilnie podkreślano, że właściwe zagwarantowanie ochrony praw człowieka w brytyjskim prawie konstytucyjnym możliwe jest pomimo braku implementacji norm konwencyjnych. Niemniej na podstawie ww. ustawy sądy brytyjskie uzyskały prawo do interpretowania ustaw w zgodzie z Konwencją. W przypadku zaistnienia jakiegokolwiek niejasności w krajowych unormowaniach ustawowych lub niepewności w prawie sądy brytyjskie mogą odwołać się do EKPC jako do pomocniczego środka interpretacyjnego¹³.

Na tym tle zauważyć należy, że brytyjskie prawo konstytucyjne dotyczące problematyki praw człowieka przeszło radykalną transformację w ciągu ostatnich dziesięcioleci na skutek uchwalenia HRA 1998. Zgodnie z art. 1(1) HRA 1998 inkorporowane zostały podstawowe prawa i wolności wymienione w art. 2–12 EKPC i w art. 14 EKPC, art. 1–3 pierwszego protokołu dodatkowego oraz art. 1 trzynastego protokołu, tj. prawo do życia; wolność od tortur, niewolnictwa i pracy przymusowej; prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego; zakaz karania bez podstawy prawnej; prawo do

¹² Zob. S. Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge 2013, s. 160; *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Bugdaycay* [1987] AC 514, 532, per Lord Bridge.

¹³ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2003, s. 97.

poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; wolność myśli, sumienia i wyznania; wolność wyrażania opinii; wolność zgromadzeń i stowarzyszania się; prawo do nauki; prawo do wolnych wyborów; zakaz wymierzania kary śmierci, a w tym w szczególności art. 6 EKPC potwierdził prawo do rzetelnego procesu sądowego (*a right to a fair trial*). Co ważne, podkreślenia wymaga, iż wiele praw i wolności chronionych postanowieniami Konwencji, inkorporowanych do brytyjskiego porządku prawnego na podstawie HRA 1998, zostało już wcześniej zidentyfikowanych przez sądy na gruncie *common law*. Niemniej inkorporowane w HRA konwencyjne prawa i wolności stały się standardem oceny nie tylko działań Rządu JKM i innych władz publicznych (*branches of government*), ale również ustaw Parlamentu brytyjskiego. Po raz pierwszy w ZK sądy zostały upoważnione do dokonywania oceny ustaw pod względem ich zgodności z normami konwencyjnymi transponowanymi do brytyjskiego porządku prawnego na podstawie ustawy o prawach człowieka z 1998 r.

W razie naruszenia praw konwencyjnych obywatelom ZK przysługują środki prawne naturalnie przewidziane w EKPC. Zgodnie z art. 6(1) HRA 1998 działania władz publicznych prowadzące do naruszenia któregoś z praw konwencyjnych są – co do zasady – bezprawne. Oznacza to, że zarzut naruszenia jednego z tych praw może być podstawą skargi na decyzje administracyjne w trybie *judicial review*. Z kolei art. 3(1) HRA 1998 wprowadza wymóg interpretowania zarówno ustaw, jak i aktów ustawodawstwa delegowanego (*delegated or secondary legislation*) w zakresie, w jakim jest to możliwe, w taki sposób, aby zapewnić ich zgodność z inkorporowanymi prawami konwencyjnymi. Gdy taka

interpretacja nie jest możliwa, ustawa pozwala wybranym sądom na wydawanie deklaracji o niezgodności (*declaration of incompatibility*), która sygnalizuje konieczność dostosowywania obowiązujących przepisów do sądowej wykładni praw i wolności objętych ochroną na podstawie HRA¹⁴.

Znaczenie ustawy o prawach człowieka z 1998 r. nie polega więc na powiększeniu zakresu praw podmiotowych, ale wprowadzeniu nowego w brytyjskim konstytucjonalizmie modelu regulacji statusu ustrojowego jednostki w postaci spożytywizowanego w randze przepisów ustawowych katalogu praw obywatelskich. Wraz z wejściem w życie ww. ustawy koncepcja rezydualna nie została całkowicie odrzucona, a jedynie doszło do jej uzupełnienia alternatywnym modelem określania konstytucyjnego statusu jednostki. Prawa i wolności ujęte w HRA są punktem odniesienia dla sądów przy interpretowaniu ustaw i aktów ustawodawstwa delegowanego – sędziowie są w stanie dokonywać autorytatywnej wykładni tych praw i w ten sposób określać w pozytywny sposób ich zakres treściowy. Zakazuje się władzom publicznym naruszania tych praw oraz nakazuje interpretowanie i stosowanie ustaw brytyjskich zgodnie z prawami określonymi w Konwencji¹⁵. Gdyby przepisy brytyjskie pozostawały niezgodne z nimi, zadaniem Parlamentu będzie przeprowadzenie odpowiednich zmian. Wydanie przez sąd brytyjski orzeczenia sprzecznego z prawami zawartymi w HRA 1998, choć skądinąd zgodne z przepisami brytyjskimi, otwiera

¹⁴ Por. N. Fox, *Brytyjskie prawo...*, s. 206 i n.

¹⁵ Zob. szerzej: A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej...*, s. 91 i n.

drogę do apelacji, a sądy wyższych instancji uprawnione zostały do wydawania ww. deklaracji niezgodności. W takiej sytuacji właściwy resortowo minister może wydać „zarządzenie ochronne” (znoszące lub korygujące przepis prawa brytyjskiego), które otwiera sądowi II instancji możliwość wydania orzeczenia zgodnego z postanowieniami Konwencji. Na marginesie wskazać należy, że HRA przewiduje jednak możliwość kontroli Parlamentu brytyjskiego nad takimi zarządzeniami wydawanymi przez ministrów JKM.

Ważna rola odgrywana zarówno przez ustawę o prawach człowieka, jak i samą Konwencję w zakresie ochrony praw pozostaje przedmiotem licznych kontrowersji. Jak wskazuje Derry Irvine, nie ulega wątpliwości, że ustawa o prawach człowieka, która ożywiła (*reinvigorated*) zasadę rządów prawa, tchnęła nowe życie w relacje zachodzące między Westminsterem, Rządem JKM i sądownictwem, tak aby wszystkie trzy segmenty władzy państwowej mogły ze sobą wzajemnie współpracować i zagwarantować, że kultura poszanowania praw człowieka została głęboko zakorzeniona w całym brytyjskim społeczeństwie¹⁶.

III

W samej Unii Europejskiej idea wypracowania osobnego dokumentu regulującego kwestie prawnoczułowiecze zrodziła się dopiero pod koniec lat 90. XX w., pomimo iż już samo przystąpienie Unii do EKPC na postawie traktatu

¹⁶ D. Irvine, *Human Rights, Constitutional Law and the Development of the English Legal System. Selected Essays*, Oxford–Portland–Oregon 2003, s. 132.

lizbońskiego¹⁷ jawiło się jako pewna próba zaradzenia tej sytuacji. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w 1973 r. uzyskało status państwa członkowskiego Unii Europejskiej (ówczesnych Wspólnot Europejskich). Na podstawie art. 6 TUE moc wiążącą, taką samą jak Traktaty¹⁸, uzyskała KPP UE, która potwierdziła w art. 47 „prawo do sądu” (*right to an effective remedy and to a fair trial*), czyli w istocie prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Co istotne, na podstawie ww. regulacji jednostka może powoływać się na to prawo bezpośrednio, a zatem nie potrzeba osobnego doprecyzowania w prawie unijnymi lub krajowym. Nadto państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek ustanowienia środków niezbędnych dla zapewnienia obywatelom skutecznej ochrony prawnej w materiach objętych prawem Unii.

Od momentu proklamowania Karty w grudniu 2000 r. w Nicei aż do wejścia w życie Traktatu z Lizbony była ona jedynie dokumentem politycznym, jednak w kontekście brytyjskiego członkostwa w strukturach unijnych istotne znaczenie dla zwiększonej ochrony praw miało uchwalenie KPP UE stanowiącej wiążące źródło pierwotnego prawa unijnego, określające katalog praw i wolności jednostki. Opracowanie i proklamowanie KPP UE zbiegło się w czasie z wejściem w życie HRA 1998. W formalnoprawnym znaczeniu Karta ostatecznie wywierała skutek w brytyjskim prawie krajowym na mocy ustawy o Wspólnotach Europejskich

¹⁷ Zob. art. 6 ust. 2 TUE.

¹⁸ Tj. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

(*European Community Act*) z 1972 r. (dalej: ECA), aczkolwiek ZK początkowo wyrażało pewien sceptycyzm co do zasadności jej wprowadzenia do krajowego prawodawstwa, co skutkowało ożywioną debatą w brytyjskiej doktrynie.

W momencie, gdy KPP UE została proklamowana 7 grudnia 2000 r. w Nicei, nie posiadała wówczas jeszcze wiążącego charakteru i sama z siebie nie tworzyła ochrony praw podstawowych na poziomie Unii, ale ukształtowana została w ten sposób, aby w przyszłości mogła otrzymać moc wiążącą, której nadanie już na tym etapie zostało zakwestionowane przez Wielką Brytanię. Pomimo wyrażonego sprzeciwu status prawny Karty wzmocniony został przez Traktat z Lizbony w 2009 r. Traktat ten nie włączył KPP UE do głównych Traktatów Unii Europejskiej, ale zamiast tego, poprzez zewnętrzne odesłanie zamieszczone w art. 6 ust. 1 zd. 1 *in fine* TUE, określił, że Karta uzyskała moc prawną równą unijnym Traktatom, stanowiąc immanentną część *acquis* jako odrębny dokument. Dodatkowo powtórzył niektóre kluczowe aspekty prawne zawarte w Karcie, a mianowicie że jej postanowienia w żaden sposób nie rozszerzają ani nie tworzą nowych kompetencji Unii określonych w Traktatach¹⁹. Z kolei na mocy art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej zgodnie z zasadą pomocniczości, a także do państw członkowskich, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne. Jak wskazuje Mirosław Wyrzykowski: „uregulowanie to nakłada na państwa obowiązek takiej realizacji zobowiązań, która polega na

¹⁹ Art. 6 ust. 1 zd. 2 TUE.

działaniach zgodnych z Kartą i na eliminowaniu wewnętrznych postanowień niezgodnych (sprzecznych) z KPP²⁰.

W początkowym etapie prac nad przyjęciem KPP UE, w marcu 2000 r., Izba Gmin była miejscem szczególnie intensywnej debaty między przedstawicielami Rządu JKM a deputowanymi w sprawie brytyjskiego stanowiska wobec projektu Karty. Przedmiot dyskusji skoncentrowany został wokół dwóch prezentowanych w tym czasie poglądów. Pierwszy z nich głosił, że Karta powinna wywoływać „obowiązkowy” skutek prawny (*‘mandatory’ legal effect*), a tym samym nie może być postrzegana jedynie jako akt „uroczyste proklamowany” (*solemn proclamation*). Z kolei drugi pogląd bronił stanowiska, że Karta powinna przybrać formę oświadczenia politycznego, a nie tekstu prawnego, który miałby zostać włączony do Traktatów. Rząd brytyjski zdecydowanie podkreślał, że Karta może uczynić istniejące prawa bardziej przejrzystymi i dostępnymi, identyfikując i uzupełniając istniejące instrumenty prawne dotyczące praw podstawowych²¹. Ostatecznie zarówno Parlament brytyjski, jak i rząd poparli wspólnie powstałą inicjatywę zwiększenia gwarancji praw człowieka w Unii Europejskiej, akceptując

²⁰ M. Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 502.

²¹ V. Miller, *Human Rights in the EU: The Charter of Fundamental Rights*, *House of Commons Library*, Research Paper 00/32, 20.03.2000, s. 28–30, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP00-32> (12.02.2024).

tym samym nadanie Karcie prawnie wiążący charakter w przyszłości. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stała się dokumentem, który w bardziej przystępnej formie określił wiele istotnych praw, z których obywatele korzystają już na szczeblu europejskim²².

Istotne jest, że gdy KPP UE uzyskała w 2009 r. formalnie moc prawnie wiążącą, ZK nie ubiegało się o jakąkolwiek formę specjalnego jej wyłączenia, ale starało się wynegocjować zmiany w ogólnych jej postanowieniach, w szczególności chodziło o przepisy dotyczące zakresu jej zastosowania oraz przepisy interpretacyjne²³. Ostatecznie Wielka Brytania i Polska nalegały na dołączenie specjalnego, dodatkowego protokołu do Karty. Podczas prowadzonych dyskusji na temat konkretnych praw ZK, a także początkowo Irlandia i Szwecja nie chciały zamieszczenia w niej zbyt szeroko sformułowanych praw socjalnych. Z kolei zgłoszone przez Polskę zastrzeżenia wobec KPP EU dotyczyły kwestii światopoglądowych. W konsekwencji wynegocjowany Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla Polski i Zjednoczonego Królestwa (tzw. Protokół polsko-brytyjski) dołączony do Traktatu z Lizbony spowodował swoisty brak pewności co do prawnego statusu Karty.

²² W literaturze przedmiotu generalnie wskazuje się, że Karta z jednej strony pełni funkcję prawną jako kompletny katalog praw podstawowych ułatwiający jednostkom powoływanie się na ich naruszenie przed instytucjami Unii Europejskiej, a z drugiej strony funkcję polityczną polegającą na wyposażeniu Unii w deklarację praw podobną częściom krajowych konstytucji dotyczących praw człowieka. Por. P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 88.

²³ Art. 51 i 52 KPP UE.

Zjednoczone Królestwo było przeciwne zbytnej formalizacji ochrony praw podstawowych na poziomie Unii ze względu na prawa socjalne i pracownicze²⁴. Pomimo tego Wielka Brytania ostatecznie przystąpiła do Protokołu polsko-brytyjskiego mającego zagwarantować Brytyjczykom tzw. klauzulę *opt-out* w stosunku do Karty.

Idea odstąpienia ZK od stosowania Karty odrzucona została całkowicie przez TSUE. Od 2006 r. TSUE zaczął coraz częściej odwoływać się do KPP UE jako dodatkowego źródła interpretacji w odniesieniu do zasad praw człowieka, obok ogólnych zasad prawa unijnego, które zostały wyprowadzone (jeśli chodzi o prawa człowieka) z EKPC i krajowych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Status prawny Protokołu, poza kwestią dotyczącą praw socjalnych zawartych w Karcie, potwierdzony został w grudniu 2011 r. w orzeczeniu w sprawie *N.S. and others*²⁵. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że Protokół polsko-brytyjski nie miał na celu zwolnienia ZK z obowiązku przestrzegania przepisów Karty lub uniemożliwienia brytyjskim sądom przestrzegania jej postanowień. Z kolei w orzeczeniu Sądu Administracyjnego z 7 listopada 2013 r. wydanym w Wydziale Ławy Królewskiej Wysokiego Sądu Anglii i Walii sędzia N. Mostyn w sprawie *R (on the application of AB) v. Secretary of State for the Home Department*²⁶,

²⁴ Zawarte w tytule IV KPP UE.

²⁵ *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2011] C-411/10; [2011] C-493/10, par. 119–120.

²⁶ [2013] EWHC 3453 (Admin), par. 10, 14.

opierając się na interpretacji ww. wyroku TSUE w połączonych sprawach C-411/10 oraz C-493/10, potwierdził konstytucyjne znaczenie tej decyzji, stwierdzając, że Karta w sposób bezpośredni została włączona do brytyjskiego prawa krajowego i tym samym uważana jest za posiadającą moc prawnie wiążącą. Podkreślone zostało także, że nie ma prawnej możliwości, aby Protokół polsko-brytyjski zawierał klauzulę typu *opt-out*. Podpisanie Protokołu polsko-brytyjskiego nie podważało obowiązywania Karty w ZK. W okresie brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej sądy krajowe obowiązywane były stosować Protokół, a wszelkie wątpliwości dotyczące jego wykładni powinny być kierować do TSUE, który posiada wyłączną kompetencję w przedmiocie jego interpretacji jako unijnego prawa pierwotnego. Ponadto sam Protokół stanowił potwierdzenie obowiązku dokonywania wykładni prawa krajowego pozostającej w zgodności z postanowieniami Karty, którą należało interpretować w świetle dołączonych do niej wyjaśnień. W istocie praktyczne zastosowanie Karty na gruncie wewnętrznego porządku prawnego ZK w początkowym okresie jej obowiązywania miało jednak charakter znikomy, m.in. ze względu na brak przywiązywania do niej większego znaczenia przez sądy. Obecnie w doktrynie podkreśla się, że KPP UE ostatecznie zapewniła szerszy zakres praw, które nie zostały wyraźnie określone w EKPC lub *common law* czy nawet w HRA 1998²⁷.

²⁷ Por. K. Beale, *The United Kingdom without the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Putting Down the Fog That Did Not Bark? [w:] Britain Alone! The Implications and Consequences of the United Kingdom Exit from the EU*, red. P.J. Birkinshaw, A. Bondi, Alphen aan den Rijn 2016, s. 288.

Szczególnie aktualny stał się problem statusu prawnego KPP UE po tzw. Brexicie. Na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union (Withdrawal) Act*) z 2018 r. z dniem wystąpienia ZK z Unii Europejskiej Karta przestała stanowić część krajowego porządku prawnego. W doktrynie brytyjskiej Alison Young wskazywała istotne powody przemawiające za pozostawieniem Karty w brytyjskim porządku prawnym pomimo podjętej decyzji o wystąpieniu ze struktur unijnych. Po pierwsze, podkreślała, iż Karta zapewniła szczególną ochronę praw, albowiem w przeciwieństwie do HRA 1998, EKPC oraz praw wynikających z *common law* ustanowiła odpowiednie i szczególne ramy dla interpretacji praw w niej zawartych. Po drugie, zagwarantowała lepsze „środki naprawcze” w przypadku naruszenia praw wynikających z Karty, gdyż jednostki, które opierały się na jej postanowieniach, mogły wykorzystać je do uchylenia przepisów naruszających prawa z niej wynikające, czego nie gwarantuje ani *common law*, ani EKPC implementowana na mocy HRA 1998. Po trzecie, utrzymanie Karty zapewniłoby większą jasność co do zakresu, w jakim prawa człowieka podlegają ochronie w ZK. Po czwarte, KPP UE przede wszystkim zapewniła ochronę praw, które miały silniejsze podstawy demokratyczne niż *common law* (stanowione przez sędziów) lub EKPC²⁸.

²⁸ A. Young, *Four Reasons for Retaining the Charter Post Brexit: Part 1 – A Broader Protection of Rights*, „Oxford Human Rights Hub Blog”, 2.02.2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-post-brexit-part-1-a-broader-protection-of-rights/> (12.02.2024); *eadem*, *Four Reasons for Retaining the Charter: Part 2 – Remedies*, „Oxford Human Rights Hub Blog”, 4.02.2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-post-brexit-part-2-remedies/> (12.02.2024).

IV

Konkludując, stwierdzić należy, że w brytyjskim konstytucjonalizmie tradycyjnie odrzucono formułę prawnopozytywnych gwarancji praw i wolności jednostki. Konstytucyjna kompetencja do zawierania umów międzynarodowych przysługuje formalnie Koronie. W rzeczywistości proces negocjowania ich postanowień, podobnie jak podpisywanie i ratyfikowanie umów, należy do Rządu JKM działającego w imieniu Korony. Zatem na gruncie *common law* zarówno negocjowanie, podpisywanie, jak i ratyfikowanie traktatów stanowi monarszą prerogatywę wykonywaną przez premiera współdziałającego z odpowiednimi ministrami. Z formalnego punktu widzenia Westminster nie odgrywa większej roli w zawieraniu umów międzynarodowych, niemniej należy podkreślić fakt, że żadna umowa międzynarodowa wymagająca dla swojego wejścia w życie podjęcia określonych działań w sferze prawa wewnętrznego (np. modyfikacji lub zmiany obowiązujących przepisów) nie osiągnie tego skutku bez współpracy ze strony Parlamentu²⁹.

W kontekście omawianego zagadnienia szczególnie istotne znaczenie miało przystąpienie w 1973 r. ZK do struktur wspólnotowych. W tym aspekcie należy wziąć pod uwagę

[law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-part-2-remedies/](https://www.law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-part-2-remedies/) (12.02.2024).

²⁹ Zostało to potwierdzone przez sądownictwo m.in. w procedurze Brexitu, kiedy to Rząd JKM nie posiadał samodzielnej kompetencji do rozpoczęcia procedury wystąpienia ZK z Unii Europejskiej poprzez oficjalną notyfikację zamiaru wystąpienia, tj. uruchomienia art. 50 TUE. Zob. *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European* [2017] UKSC 5.

zaistniałą konieczności pewnej zmiany w sposobie regulowania i interpretowania praw i wolności jednostki, zwracając szczególną uwagę na proces „umiędzynarodawiania” standardów ich ochrony. Znamienne jest, że we współczesnym znaczeniu konstytucjonalizmu podchodzi się do konstytucji jako do gwaranta praw człowieka. Interesująca wydaje się zatem refleksja dotycząca sposobu, w jaki członkostwo ZK w Unii Europejskiej wpłynęło na brytyjski system konstytucyjny w zakresie zwiększenia ochrony praw i wolności jednostki.

Przede wszystkim jednym z następstw unijnej zasady prymatu oraz bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego jest zdolność Unii do kreowania praw i obowiązków jednostek, tj. osób fizycznych i prawnych (tzw. bezpośredni skutek prawa unijnego). Jak się wydaje, przedmiotowa okoliczność stanowi swoistość porządku prawnego kreowanego przez prawodawstwo unijne, gdyż nie tylko państwa członkowskie i ich organy stają się adresatami norm stanowionych przez instytucje wspólnotowe, ale brytyjskie członkostwo w Unii Europejskiej przyniosło nową jakość umożliwiającą powoływanie się przez jednostki na treści prawa Unii. Szczególnego znaczenia bezpośredniego skutku prawa unijnego w okresie akcesji należało upatrywać w kwestii ochrony praw i wolności jednostki w ZK, w sytuacji gdy sądy krajowe podejmowały działalność orzeczniczą z obowiązkiem uwzględniania także przyjętych międzynarodowych (unijnych) standardów. Zapewnienie ustrojowych i procesowych mechanizmów zapobiegających niepożądanym – acz nieodzownym – sytuacjom kolizyjnym na tle dwóch funkcjonujących porządków prawnych w ZK stanowiło gwarancję zarówno dla właściwego stosowania prawa przez sądy, jak

i dla zapewnienia prawidłowego oddziaływania prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki.

Aksjologia ponadnarodowych instrumentów integracyjnych skutkowałą wypracowaniem zasady uniwersalizmu praw człowieka znajdującej odzwierciedlenie przede wszystkim w normach konwencyjnych oraz w decyzjach organów międzynarodowych nadzorujących stosowanie tych norm w krajowych systemach prawnych³⁰. Wejście w życie ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 r. wraz z jej wzorowanym na Konwencji, pozytywnym kompleksowym katalogiem wolności i praw jednostki nie mogło być postrzegane w kategoriach wyjątku, lecz jako zmiana brytyjskiej konstytucji. Należy wziąć pod uwagę również to, że prawa podstawowe wyrażone w EKPC oraz wynikające „z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich” stanowią część prawa Unii Europejskiej jako zasady ogólne prawa unijnego zobowiązujące ZK do ich przestrzegania w okresie akcesji w unijnych strukturach przez przeszło ponad cztery dekady. Niewątpliwie również KPP UE stała się dla brytyjskich sądów nowym punktem odniesienia, który z różnych względów stanowił konstytucyjne wyzwanie.

³⁰ W tym duchu zob. A. Williams, *Human Rights in the EU* [w:] *The Oxford Handbook of European Union*, red. A.M. Arnull, D. Chalmers, Oxford 2017, s. 251–253.

Literatura

- Barendt E.M., *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford 1998.
- Beale K., *The United Kingdom without the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Putting Down the Fog That Did Not Bark? [w:] Britain Alone! The Implications and Consequences of the United Kingdom Exit from the EU*, red. P.J. Birkinshaw, A. Bondi, Alphen aan den Rijn 2016.
- Bisztyga A., *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008.
- Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2003.
- Brazier R., *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, Oxford 2008.
- Craig P., *Constitution, Constitutionalism, and the European Union*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, no. 2.
- Dicey A.V., *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Indianapolis 1982.
- Fox N., *Brytyjskie prawo konstytucyjna a członkostwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023.
- Gardbaum S., *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge 2013.
- Irvine D., *Human Rights, Constitutional Law and the Development of the English Legal System. Selected Essays*, Oxford–Portland–Oregon 2003.
- Kavanagh A., *Constitutional Review Under the UK Human Rights Act*, Cambridge 2009.
- Marshall G., *What are Constitutional Conventions?*, „Parliamentary Affairs” 1985, vol. 38, no. 1.
- Miller V., *Human Rights in the EU: The Charter of Fundamental Rights*, House of Commons Library, Research Paper 00/32,

- 20.03.2000, [https://researchbriefings.parliament.uk/Research Briefing/Summary/RP00-32](https://researchbriefings.parliament.uk/Research%20Briefing/Summary/RP00-32) (12.02.2024).
- Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Williams A., *Human Rights in the EU* [w:] *The Oxford Handbook of European Union*, red. A.M. Arnall, D. Chalmers, Oxford 2017.
- Wyrzykowski M., *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Young A., *Four Reasons for Retaining the Charter Post Brexit: Part 1 – A Broader Protection of Rights*, „Oxford Human Rights Hub Blog”, 2.02.2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-post-brexit-part-1-a-broader-protection-of-rights/> (12.02.2024).
- Young A., *Four Reasons for Retaining the Charter: Part 2 – Remedies*, „Oxford Human Rights Hub Blog”, 4.02.2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/four-reasons-for-retaining-the-charter-part-2-remedies/> (12.02.2024).



Tomasz Warchoł

ORCID ID: 0000-0002-7978-8149

Uniwersytet Rzeszowski

rganizacyjno-prawne aspekty realizacji edukacji pozaformalnej w szkole podstawowej

Wprowadzenie

W obecnym dynamicznym czasie zmian edukacyjnych następujących pod wpływem nowoczesnych technologii poszukuje się innowacyjnych rozwiązań w zakresie kształcenia uczniów. Współczesna edukacja musi przekroczyć tradycyjne granice nauczania formalnego i otworzyć się na nowości w zakresie alternatywnych form kształcenia. Jedną z najbardziej innowacyjnych i popularnych jej form jest edukacja pozaformalna. Jej wartość jest ogromnie ważna w kontekście szkół podstawowych, które stanowią kamień milowy w budowaniu podstawowej wiedzy i umiejętności uczniów. Kluczowe w tej kwestii staje się nie tylko oferowanie innych, alternatywnych ścieżek edukacyjnych, lecz także efektywna organizacja wszystkich działań, z szacunkiem i poszanowaniem obowiązujących norm i rozwiązań prawnych.

W artykule skupiono się na określeniu organizacyjno-prawnych aspektów realizacji edukacji pozaformalnej w szkołach podstawowych. Istotne z punktu edukacji pozaformalnej są również normy, które regulują sposób funkcjonowania tego rodzaju edukacji. Ważne w kontekście

omawianego zagadnienia są również trudności, z jakimi współczesna szkoła musi się zmierzyć, czyli integrowanie edukacji pozaformalnej ze strukturami wypracowanymi na przestrzeni lat w szkolnictwie podstawowym.

Głównym celem artykułu jest także naukowe spojrzenie na zagadnienie związane z efektywnym funkcjonowaniem edukacji pozaformalnej, uwzględniając najnowsze ustalenia prawno-organizacyjne w zgodzie z teorią pedagogiczną.

Opracowanie dąży do objaśnienia, lepszego zrozumienia i w konsekwencji skuteczniejszego wdrożenia edukacji pozaformalnej w szkołach podstawowych. W ten sposób możemy jedynie starać się nadążać za współczesną dynamiką edukacji i rozwoju technologicznego, dostosowując ją do potrzeb uczniów i wymagań społeczeństwa.

Podstawy prawne edukacji pozaformalnej

Podstawy prawne edukacji pozaformalnej ulegały znaczącej ewolucji w biegu historii, a na ich wpływ miały głównie zmiany społeczne, potrzeby gospodarcze i kulturowe.

Podstawowym dokumentem gwarantującym prawo do edukacji jest Konstytucja RP. To ona daje możliwość edukacji wszystkich obywateli, nie tylko w zakresie edukacji formalnej, ale również możliwości kształcenia pozaformalnego jako istotnego w kontekście rozwijania kompetencji społecznych i kulturowych. Stanowi to bardzo ważny aspekt dążenia do równości szans oraz zapewnienia każdemu obywatelowi możliwości rozwijania swoich zdolności i kompetencji¹.

¹ W. Stęchły, *Edukacja formalna wobec edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego*, Warszawa 2021, s. 12; T. Warchoł,

Konstytucja RP kładzie nacisk na zasadę równego dostępu do edukacji dla wszystkich obywateli. W tym aspekcie edukacja pozaformalna pełni ważną rolę, bo eliminuje bariery dostępu, zapewniając alternatywne ścieżki edukacyjne².

Konstytucja RP jako podstawowy dokument państwowy chroni prawa mniejszości kulturowych do zachowania i rozwijania swojej tożsamości. W związku z tym edukacja pozaformalna może być narzędziem wspierającym te prawa poprzez dostarczanie programów kształcenia, które uwzględniają różnorodność kulturową³.

Bezprecedensowe jest również to, że w aspekcie prawnym edukacji pozaformalnej konieczna staje się też obecność rodziców⁴. Konstytucja RP kładzie nacisk na rolę rodziców w kształtowaniu edukacji swoich dzieci. Prawo do edukacji obejmuje też prawo rodziców do wyboru formy edukacji, w której ich dzieci uczestniczą, co może dotyczyć właśnie edukacji pozaformalnej⁵.

Edukacja pozaformalna wsparciem edukacji w społeczeństwie informacyjnym, „Polityka i Społeczeństwo” 2023, nr 2(21), s. 260.

² S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s.632.

³ Art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ H. Babiuch, *Konstytucyjne prawa rodziców w zakresie wychowania* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 632.

⁵ Art. 70 Konstytucji RP.

W kontekście współczesnego prawa to ustawy oświatowe w większości państw doregulowują pozostałe, bardziej szczegółowe aspekty w zakresie struktury organizacji, celów systemu edukacyjnego. W miarę ewolucji społeczeństwa ustawy te są zmieniane i uzupełniane o aktualne potrzeby także w zakresie kształcenia pozaformalnego⁶.

W Polsce głównym aktem prawnym regulującym kształcenie jest ustawa o prawie oświatowym, która określa zasady i warunki funkcjonowania wszystkich typów placówek edukacyjnych⁷. Reguluje ona również sposób wspierania tradycyjnego kształcenia poprzez inne formy kształcenia, np. edukację pozaformalną.

Ważna jest też ustawa o systemie oświaty, która wprowadza zasady organizacji i funkcjonowania systemu oświaty w Polsce⁸. Obejmuje ona swoim zakresem zarówno edukację formalną, pozaformalną, jak i nieformalną.

Prawne zapisy edukacyjne rozszerza ustawa o młodzieży, które reguluje sprawy związane z edukacją pozaszkolną, młodzieżowymi pracowniami naukowo-technicznymi oraz innymi formami wsparcia dla dzieci i młodzieży.

Obecnie, w obliczu konieczności szybkich reakcji związanych z dynamiką zmian społecznych, coraz częściej rząd wychodzi z nowoczesną strategią edukacyjną oraz różnorodnymi programami mającymi na celu np. popularyzację

⁶ W. Stęchły, *Edukacja formalna...*, s. 13; ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2023, poz. 900, 1672, 1718 i 2005).

⁷ W. Stęchły, *Edukacja formalna...*, s. 13–16.

⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425); W. Stęchły, *Edukacja formalna...*, s. 13–16.

zagadnień, które dotyczą najnowszych kwestii w zakresie np. rozwiązań technologicznych czy odkryć nauki⁹. Głównie mowa tu o programach rządowych, które stanowią konkretne inicjatywy w ramach strategii edukacyjnych wprowadzanych w życie. Mogą to być np. specjalne fundusze na rozwój kursów pozaformalnych, granty dla organizacji edukacyjnych czy inwestycje w infrastrukturę, które pozwalają organizować i wspierać realizację edukacji pozaformalnej. Dużym wyzwaniem przed polskim prawem są sposoby certyfikacji i akredytacji działań realizowanych w formie coraz bardziej popularnej edukacji pozaformalnej¹⁰.

W obszarze regulacji prawnych istotne stają się również finanse i rola organizacji pozarządowych. Dziś rozwój edukacji pozaformalnej odbywa się przede wszystkim poprzez dotacje, granty, programy stypendialne, które nie są wystarczające, aby ta forma kształcenia uzyskała powszechną dostępność. W związku z tym ważną rolę w tej kwestii odkrywają organizacje pozarządowe, które powinny inicjować programy polegające na tworzeniu środowisk edukacyjnych o charakterystyce edukacji pozaformalnej. Trzeba też zdawać sobie sprawę z tego, że dla większej efektywności działających obecnie organizacji pozarządowych konieczne jest znowelizowanie ich statutów, które niekiedy ograniczają

⁹ MNiSW, <https://www.gov.pl/web/nauka/programy-i-przed-siewziecia> (9.01.2024)

¹⁰ B. Sobotka, S. Fel, I. Niewiadomska, *Walidacja kwalifikacji zawodowych nabywanych w ramach edukacji pozaformalnej na przykładzie certyfikacji VCC*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2017, nr 53/1(211), s. 49–64.

zakres i sposób ich działania, jak również współpracę z instytucjami rządowymi.

Organizacja edukacji pozaformalnej w szkole podstawowej

Szkoła podstawowa jest fundamentem edukacji każdego człowieka. W związku z tym wymaga starannej planifikacji, elastycznego dostosowania się do programów i potrzeb uczniów oraz współdziałania z zewnętrznymi instytucjami i społecznością lokalną¹¹. W zakresie organizacji edukacji pozaformalnej w szkole podstawowej należy zasygnalizować kilka ważnych elementów.

Pierwszym ważnym aspektem jest określenie i opracowanie programów edukacji pozaformalnej. W związku z tym postulowane jest cykliczne przeprowadzanie analizy potrzeb uczniów, aby w prawidłowy sposób dostosować programy edukacji pozaformalnej oferowanej przez szkołę do potrzeb i zainteresowań uczniów. Ważne staje się określenie prostych i jasnych celów, jakie dana forma edukacji pozaformalnej ma pełnić. Kluczowe w tym zakresie jest integrowanie działań szkoły z zewnętrznymi placówkami w celu uzupełnienia, dostosowania oferty do zapotrzebowania uczniów. Takie przygotowanie edukacji jest korzystne w zakresie poszerzania wiedzy zdobytej w tradycyjnej edukacji formalnej¹².

¹¹ E. Kochanowska, *Po co jest szkoła? Funkcje szkoły z perspektywy kandydatów do zawodu nauczyciela*, „HUMANITAS Pedagogika i Psychologia” 2020, nr 21, s. 79–94.

¹² T. Warchoł, *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021, s. 29–43.

Niezbędne w organizacji przez szkoły podstawowe edukacji pozaformalnej jest posiadanie właściwego wsparcia kadrowego i merytorycznego. Ten kluczowy aspekt jest w kontekście obecnej sytuacji szkoły bardzo trudny do zrealizowania, gdyż nauczyciele posiadający wysokie kwalifikacje najczęściej podejmują pracę w innych ośrodkach edukacyjnych, oferujących lepsze wynagrodzenia¹³. Pomimo barier finansowych szkoły podstawowe muszą w swoim zapleczu kadrowym znaleźć osoby wyróżniające się kwalifikacjami, zainteresowaniami, gdyż organizacja edukacji pozaformalnej wymaga specjalistycznej wiedzy i umiejętności.

W organizacji zajęć edukacji pozaformalnej przez szkoły podstawowe ważnym elementem staje się również dostępność i rekrutacja. Szkoły podstawowe powinny promować dodatkowe zajęcia dla uczniów wśród rodziców, uczniów i społeczności lokalnej. Różnorodność w ofercie szkół podstawowych w zakresie dodatkowych zajęć powinna się łączyć z prostą i przejrzystą procedurą rekrutacyjną¹⁴.

Istotnym aspektem dotyczącym organizacji zajęć w formie edukacji pozaformalnej jest ich finansowanie. Szkoły niestety ze względu na ograniczone źródła finansowe nie mają pieniędzy na pokrycie kosztów tych zajęć z własnych środków. W związku z tym muszą poszukiwać grantów, dotacji, innych źródeł, które pozwolą rozwinąć ofertę edukacji

¹³ E. Gaweł-Luty, *Nauczyciel wobec współczesnej rzeczywistości społecznej* [w:] *Nauczyciel we współczesnej rzeczywistości edukacyjnej*, red. E. Kozłowska-Świątkowska, Białystok 2021, s. 23–38.

¹⁴ R. Wilczyńska, *Zajęcia pozalekcyjne w szkołach podstawowych na obszarach zaniedbanych społecznie w dzielnicach wielkich miast w Polsce i Niemczech*, praca doktorska 2022, s. 61–76.

pozaformalnej, którą będą oferować swoim uczniom. Szkoły podstawowe mogą zabezpieczyć pewne środki pozwalające, by nauczyciele w ramach dodatkowych godzin realizowali pewne treści wychodzące poza podstawę programową kształcenia ogólnego, jednak opcja ta jest dobra na krótki czas, gdyż pozwala na nie więcej niż jedną godzinę tygodniowo na jednego nauczyciela¹⁵. Potencjał szkół podstawowych w zakresie edukacji pozaformalnej wzrósł dzięki programowi *Laboratoria przyszłości*¹⁶, który wyposażył je w dużą liczbę nowoczesnego sprzętu. W związku z tym rolą szkoły podstawowej w zakresie organizacji kształcenia pozaformalnego może być dostarczenie materiałów edukacyjnych, środków, narzędzi czy sprzętu niezbędnego do prowadzenia tej formy zajęć np. w innych instytucjach czy miejscach.

Działaniem ważnym w zakresie funkcjonowania edukacji pozaformalnej w obrębie szkoły podstawowej jest ustanowienie prawidłowego systemu ewaluacji. Może on pozwolić na podniesienie skuteczności edukacji pozaformalnej, obejmującej zarówno wyniki uczniów, jak i ich zadowolenie. Istotne staje się także wprowadzanie w programach przygotowanych dla edukacji pozaformalnej zmian ukierunkowanych na poprawę ich efektywności¹⁷.

¹⁵ M. Adamowicz, M. Kmiecński, *Finansowanie oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rozprawy Społeczne” 2017, nr 11(1), s. 68–78.

¹⁶ GOV, <https://www.gov.pl/web/laboratoria> (5.01.2024).

¹⁷ Z. Sury, *Ewaluacja w szkole – w kierunku kontroli czy wspomaganiania?*, „Edukacja Elementarna w Teorii i Praktyce” 2016, vol. 11, nr 2(40), s. 41–56.

Ostatnim aspektem w kontekście organizacji edukacji pozaformalnej w szkole podstawowej jest współpraca rodziców i społeczności lokalnej. Rodzice na co dzień spędzają dużo czasu ze swoim dzieckiem, znają jego zainteresowania i potrzeby. W związku z tym bezpośredni kontakt rodziców ze szkołą w zakresie organizacji edukacji pozaformalnej jest bez wątpienia jednym z głównych postulatów dotyczących edukacji pozaformalnej realizowanej w szkole podstawowej¹⁸. W ten sposób można dokonać komparacji pomiędzy obserwacją rodziców a osiągnięciami uczniów. Szkoła podstawowa nie jest w stanie poprowadzić samodzielnie procesu edukacji pozaformalnej, w związku z tym musi współpracować z lokalnymi instytucjami. Współczesna edukacja nie ma szans na istnienie w oderwaniu od lokalnych instytucji, organizacji pozarządowych czy przedsiębiorstw, które mogą wspomagać działania pozaformalne szkoły.

Cechy organizacyjne edukacji pozaformalnej

Edukacja pozaformalna to obecnie forma kształcenia, która opiera się na świadomym przystępowaniu uczniów do doświadczeń, ćwiczeń, które powodują aktywizowanie intelektualne, emocjonalne i powstawanie nowych zachowań, działań, które organizowane są poza programami kształcenia, prowadzą do uzyskania kwalifikacji zarejestrowanej¹⁹.

¹⁸ M. Buk-Cegielka, *Specyfika współpracy szkoły z rodzicami dzieci na pierwszym etapie edukacyjnym: szanse – trudności – potrzeby*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2019, nr 22(1), s. 37–50.

¹⁹ T. Warchoł, *Wybrane rodzaje...*, s. 35.

Edukacja pozaformalna to dla współczesnego czasu jedna z form kształcenia, która pozwala na wspieranie wszystkich osób – nie tylko tych, które znajdują się w formalnym procesie edukacji, ale też tych, które dawno go ukończyły. Taki efekt spowodowany jest przede wszystkim jej indywidualnymi cechami, których próżno szukać w innych formach edukacyjnych.

Edukacja pozaformalna to ciekawy sposób w zakresie elastyczności, struktury i organizacji. Ze względu na oryginalny program, jakim ten rodzaj edukacji powinien zostać objęty, ma ona szansę w bardzo celowy sposób dopasować się do bieżących potrzeb zmieniającego się społeczeństwa. Kolejną istotną cechą edukacji pozaformalnej jest jej indywidualizacja, ponieważ skupia się ona na indywidualnych potrzebach jej uczestników, penetruje obszary wiedzy, które są dla uczestników najważniejsze. W ten sposób ma szansę na dostosowanie się do zróżnicowanych umiejętności, poziomu wiedzy i stylu uczenia się danego uczestnika.

Edukacja pozaformalna koncertuje się na rozwoju konkretnych zainteresowań i pasji²⁰. W przypadku edukacji pozaformalnej podjętej przez szkołę podstawową powinna rozszerzać zainteresowania uczniów. Szkoła musi projektować swoje programy wsparcia właśnie w oparciu o badanie zainteresowań uczniów, tak aby trafnie określać tematykę treści poruszanych na zajęciach edukacji pozaformalnej²¹. Pozwoli to również na uniknięcie problemów z brakiem zaangażowania uczniów w procesie edukacji pozaformalnej.

²⁰ A. Szlęk, *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013, s. 12.

²¹ T. Warchoł, *Wybrane rodzaje...*, s. 35.

Cechą wpisującą się w współczesne potrzeby edukacyjne jest bez wątpienia różnorodność form nauczania w edukacji pozaformalnej. Nie ma tutaj tradycyjnego podejścia polegającego na przekazywaniu przez nauczyciela wyłącznie teoretycznych treści. W edukacji pozaformalnej fundament tworzą takie formy, jak: warsztaty, projekty praktyczne, działania polegające na rozwiązywaniu problemów. Interesującą formą są też spotkania w instytucjach pozarządowych, które organizują praktyczne warsztaty lub pokazy i prezentacje dydaktyczne²².

W edukacji pozaformalnej chodzi o aktywność i zdobywanie nowych umiejętności poprzez prowadzenie doświadczeń i praktycznych działań. Uczniowie biorący udział w takiej formie edukacji powinni zdobywać wiedzę, wyłącznie ucząc się poprzez rozwiązywanie problemów za pomocą dostarczonych przez nauczyciela narzędzi. Edukacja pozaformalna ukierunkowana jest głównie na eksperymentowanie i udział w różnorodnych projektach²³.

Inną ważną cechą edukacji pozaformalnej jest brak formalnych egzaminów i sprawdzianów. Uczący się uczestniczy w niej wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb edukacyjnych²⁴. Niekiedy zdarza się, że edukacja pozaformalna

²² I. Stalończyk, *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37, s. 320–327.

²³ E. Trempała, *Edukacja formalna (szkolna) i edukacja nieformalna (równoległa, nieszkolna, pozaszkolna)*, „Przegląd Pedagogiczny” 2011, nr 1, s. 96.

²⁴ P.E. Fordham, *Informal, Non-formal and Formal Education Programmes* [w:] YMCA George Williams College ICE301 Lifelong Learning Unit 2, London 1993, s. 110.

wymaga zastosowania testu sprawdzającego, np. dla uzyskania jakiegoś certyfikatu, lecz polega to na weryfikacji praktycznych umiejętności i zaangażowania²⁵.

Tematyka edukacji pozaformalnej to jeden z głównych elementów jej organizacji. Ze względu na swój nowatorski charakter jej obszar musi dotyczyć zagadnień nowych, budzących największe zainteresowanie społeczne lub na forum szkoły podstawowej. Przykładem może być popularność zajęć związanych z drukiem 3D lub programowaniem klocków²⁶.

Tematyka edukacji pozaformalnej wiąże się z nowinkami technicznymi, zatem nie może ona być zamknięta na innowacje. W ramach tej formy kształcenia konieczne jest wykorzystywanie nowoczesnych metod nauczania, nowych technologii, interaktywnych narzędzi²⁷. W edukacji pozaformalnej musi wystąpić podejście eksperymentalne do podejmowanego tematu nauki.

Innowacyjny charakter nie może obyć się bez prawidłowego przewodnika procesu kształcenia, którym jest nauczyciel. W edukacji pozaformalnej pełni on rolę mentora, trenera, który nie przekazuje wiedzy, lecz daje motywację, wskazówki, narzędzia do odkrywania nowej rzeczywistości²⁸.

²⁵ A. Pogorzelska, *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca” 2016, nr 12, s. 183–185.

²⁶ T. Warchoł, *Wybrane rodzaje...*, s. 29–43.

²⁷ K. Korniejenko, *Wykorzystanie wirtualnej rzeczywistości jako nowoczesnego narzędzia wsparcia w kształceniu inżynierów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej” 2018, nr 58, s. 37–40.

²⁸ H. Noga, *Modele komunikacji w procesie edukacyjnym. Na przykładzie kształcenia ogólnotechnicznego*, Kraków 2010, s. 52.

Kształcenie pozaformalne skoncentrowane jest na optymalizacji procesu kształcenia. W związku z tym nie dotyczy ono tylko rozwijania intelektualnych zdolności uczniów, lecz kładzie nacisk na optymalny rozwój wszystkich możliwych aspektów człowieka, tj. zakresu emocjonalnego, społecznego²⁹.

Edukacja pozaformalna to inaczej ciągła edukacja i samokształcenie. Tego rodzaju kształcenie ma być odpowiedzią na współczesne wyzwania społeczne w zakresie ciągłego uczenia się przez całe życie³⁰.

Podsumowanie

Podsumowując, edukacja pozaformalna w szkołach podstawowych stanowi kluczowy element rozwoju uczniów w obliczu współczesnych zmian edukacyjnych. Opiera się na wartościach konstytucyjnych, zapewniając równy dostęp do edukacji i eliminując bariery poprzez alternatywne ścieżki kształcenia. Organizacja edukacji pozaformalnej wymaga starannej planifikacji, elastyczności w dostosowywaniu programów do indywidualnych potrzeb uczniów oraz współpracy z instytucjami lokalnymi. Jej cechy, takie jak elastyczność, indywidualizacja, różnorodność form nauczania i brak

²⁹ E. Lubina, *Edukacja w społeczeństwie wiedzy wieloznaczność rzeczywistości społecznej i kulturowej*, „e-Mentor” 2006, nr 5(17), s. 8.

³⁰ G. Maniak, *Kształcenie przez całe życie – idea i realizacja. Polska na tle Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 214, s. 128.

formalnych egzaminów, umożliwiają skuteczne dostosowanie do zmieniających się potrzeb społeczeństwa. Współpraca z rodzicami i lokalnymi instytucjami wspiera efektywne wdrożenie edukacji pozaformalnej, kształtując uczniów jako kreatywne, kompetentne jednostki gotowe na ciągłe uczenie się przez całe życie.

Literatura

- Adamowicz M., Kmiecński M., *Finansowanie oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rozprawy Społeczne” 2017, nr 11(1).
- Babiuch H., *Konstytucyjne prawa rodziców w zakresie wychowania* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 1995.
- Buk-Cegiełka M., *Specyfika współpracy szkoły z rodzicami dzieci na pierwszym etapie edukacyjnym: szanse – trudności – potrzeby*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2019, nr 22(1).
- Fordham P.E., *Informal, Non-formal and Formal Education Programmes* [w:] *YMCA George Williams College ICE301 Lifelong Learning Unit 2*, London 1993.
- Gawęł-Luty E., *Nauczyciel wobec współczesnej rzeczywistości społecznej* [w:] *Nauczyciel we współczesnej rzeczywistości edukacyjnej*, red. E. Kozłowska-Świątkowska, Białystok 2021.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Kochanowska E., *Po co jest szkoła? Funkcje szkoły z perspektywy kandydatów do zawodu nauczyciela*, „HUMANITAS Pedagogika i Psychologia” 2020, nr 21.

- Korniejenko K., *Wykorzystanie wirtualnej rzeczywistości jako nowoczesnego narzędzia wsparcia w kształceniu inżynierów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej” 2018, nr 58.
- Maniak G., *Kształcenie przez całe życie – idea i realizacja. Polska na tle Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 214.
- Noga H., *Modele komunikacji w procesie edukacyjnym. Na przykładzie kształcenia ogólnotechnicznego*, Kraków 2010.
- Pogorzelska A., *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca” 2016, nr 12.
- Sobotka B., Fel S., Niewiadomska I., *Walidacja kwalifikacji zawodowych nabywanych w ramach edukacji pozaformalnej na przykładzie certyfikacji VCC*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2017, nr 53(1).
- Stęchły W., *Edukacja formalna wobec edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego*, Warszawa 2021.
- Trempała E., *Edukacja formalna (szkolna) i edukacja nieformalna (równoległa, nieszkolna, pozaszkolna)*, „Przegląd Pedagogiczny” 2011, nr 1.
- Warchoń T., *Edukacja pozaformalna wsparciem edukacji w społeczeństwie informacyjnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 2(21).
- Warchoń T., *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021.
- Wilczyńska R., *Zajęcia pozalekcyjne w szkołach podstawowych na obszarach zaniedbanych społecznie w dzielnicach wielkich miast w Polsce i Niemczech*, praca doktorska 2021.

ISBN 978-83-8180-880-4



9 788381 808804

