



STOWARZYSZENIE

**Dla dobra
publicznego**

RAPORT

SPOŁECZNE OBSERWATORIUM PRAWA



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



PROO

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO w ramach realizacji zadania pod tytułem „Społeczne Obserwatorium Prawa”

Spis treści

Wstęp	
Podstawy jawności działania w sferze publicznej	1
Ograniczenia jawności	5
Pojęcie i przejawy działalności strażniczej	9
Proces legislacyjny w Polsce	11
Proponowane formy działania organizacji strażniczych	15
Społeczna ocena skutków regulacji	16
Dostęp do informacji publicznej	18
Sankcje za nieudzielenie informacji publicznej	24
Dostęp do sądu	25
Prawo do dwuinstancyjnego procesu	27
Pomoc prawna oraz zwolnienie od kosztów sądowych	28
Nieodpłatna pomoc prawna	31
Rekomendacje i zakończenie	33

Wstęp

Projekt Społeczne Obserwatorium Prawa jest inicjatywą zrodzoną z dostrzeżenia niedoboru zaangażowania obywateli w życie publiczne. Zaangażowanie owo jest jednak konieczne dla pełnej partycypacji oraz kontroli działalności władz publicznych. Zdecydowano zatem o przygotowaniu niniejszego raportu jako próby ujęcia węzłowych zagadnień, najistotniejszych z punktu widzenia omawianej materii. Przedstawiane w raporcie fundamentalne zagadnienia oraz problematyka jawności sfery publicznej ma przybliżyć charakter działalności stowarzyszenia w tym segmencie zaangażowania. Raport stanowi pierwszy krok organizacji dla nowej działalności statutowej – działalności strażniczej.

W dokumencie podjęto próbę scharakteryzowania podstaw jawności w działalności publicznej oraz jej ograniczenia. Na tej podstawie sprecyzowano kilka zagadnień, najistotniejszych z punktu widzenia praktycznego działania organizacji strażniczej, jak na przykład: jawność posiedzeń sądowych i zasady uczestniczenia w nich, podstawy i zasady formułowania wniosków o dostęp do informacji publicznej, pomoc organów państwowych i samorządów zawodowych w urzeczywistnieniu prawa do sądu.

Po lekturze raportu możliwe jest wdrożenie pierwszych działań monitoringu legislacyjnego, społecznej oceny skutków regulacji, czy podjęcie się sporządzenia wniosku o udzielenie konkretnej informacji publicznej w prawem przepisanej formie. Z jednej strony więc dokument ten jest podręcznikiem ogólnym, z drugiej jednak strony jest konkretnym narzędziem dla rozpoczynających swoją „przygodę” z działalnością strażniczą.

Raport ma służyć zarówno na potrzeby projektu jak również szerzej, dla organizacji celem budowania kompetencji dla wszystkich nowych członków. Zostanie on również opublikowany do wiadomości publicznej, jako efekt prac sfinansowanych ze środków publicznych.

Podstawy jawności działania w sferze publicznej

Na wstępie niniejszego opracowania powinien wybrzmieć w całości konstytucyjnie zagwarantowany standard jawności życia publicznego w Polsce:

artykuł 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jawność działania w sferze publicznej to zasada, która odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu demokratycznych państw. Polega ona na zapewnieniu obywatelom dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej, co umożliwia kontrolę społeczną, wzmacnia zaufanie do instytucji i promuje odpowiedzialność. Jawność tworzy przestrzeń dla zaangażowanych obywateli, którzy poświęcają swój czas na kontrolę prawidłowości działania władz publicznych.

Podstawowe elementy jawności działania w sferze publicznej to:

- transparentność decyzyjna - procesy decyzyjne w sferze publicznej powinny być przejrzyste i zrozumiałe dla obywateli; oznacza to, że procedury związane np. z uchwalaniem ustaw, wydawaniem decyzji administracyjnych, czy zawieraniem umów powinny być otwarte i jawne,

- transparentność procedur (partycypacja)- organy władzy publicznej powinny przy podejmowaniu decyzji uwzględniać głos społeczeństwa – organizować konsultacje oraz umożliwiać zgłaszanie opinii, petycji, zasięgać opinii organizacji pozarządowych,
- jawność finansowa – instytucje publiczne mają obowiązek przedstawiać swoje budżety, sprawozdania finansowe, a także szczegóły dotyczące wydatkowania środków publicznych - jawność finansów publicznych ma bowiem kluczowe znaczenie dla zapobiegania korupcji i nadużyciom władzy,
- rola mediów publicznych - pełnią funkcję kontrolną w stosunku do władzy, winny mieć zapewnioną pełną niezależność finansową i personalną, celem zapewnienia jawności, obiektywności i rzetelności przekazu; obywatele, finansując media publiczne, mają prawo wiedzieć, jakie decyzje zapadają i na jakiej podstawie.

Istotnymi elementami jawności w życiu publicznym jest również zapewnienie powszechnego dostępu do informacji publicznej oraz jawności postępowań

sądowych. W tym miejscu należy wskazać, że każdy obywatel ma prawo składać pytania (bez uzasadnienia) o działalność sfery publicznej organów i przedstawicieli władz. Obywatele mają również prawo uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych dotyczących ich interesów, a także uzyskiwać informacje na temat przebiegu takich spraw. Podobnie każdy pełnoletni obywatel ma prawo udziału w każdym posiedzeniu sądowym (chyba, że wyłączono jawność). Wyroki sądowe zawsze ogłaszane są publicznie.

Ograniczenia jawności

Jawność posiada jednak również swoje ograniczenia, przy czym są one ściśle określone.

Wąska grupa przypadków wyłączających jawność nie może bowiem wydrążyć głównej zasady jaką powinna być pełna transparentność funkcjonowania sfery publicznej.

Choć zasada jawności jest fundamentalna, nie jest absolutna.

Są sytuacje, w których dostęp do informacji może być ograniczony, np. ze względu na:

- tajemnicę państwową i bezpieczeństwo narodowe,
- ochronę prywatności,
- tajemnicę przedsiębiorstw,
- klauzulę ochrony porządku publicznego.

Tajemnica państwowa oraz kwestie związane z bezpieczeństwem narodowym to kategorie informacji, które są chronione przed ujawnieniem ze względu na ich kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa, jego suwerenności oraz bezpieczeństwa

obywateli. Ochrona takich informacji jest regulowana przez prawo, w tym przez ustawę o ochronie informacji niejawnych oraz inne przepisy związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Będą to przede wszystkim informacje, których ujawnienie mogłoby wyrządzić poważną szkodę interesom państwa w takich dziedzinach, jak polityka, obronność, gospodarka, sprawy zagraniczne czy porządek publiczny. Jako przykłady można podać: plany obronne i operacyjne sił zbrojnych, szczegóły dotyczące funkcjonowania służb specjalnych, plany gospodarcze w sektorze energetycznym i infrastrukturalnym. Informacje niejawne posiadają stopniowaną klauzulę tajności. Wyróżniamy poziomy klauzul tajności: „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne”, „zastrzeżone”.

Pojęcie i przejawy działalności strażniczej

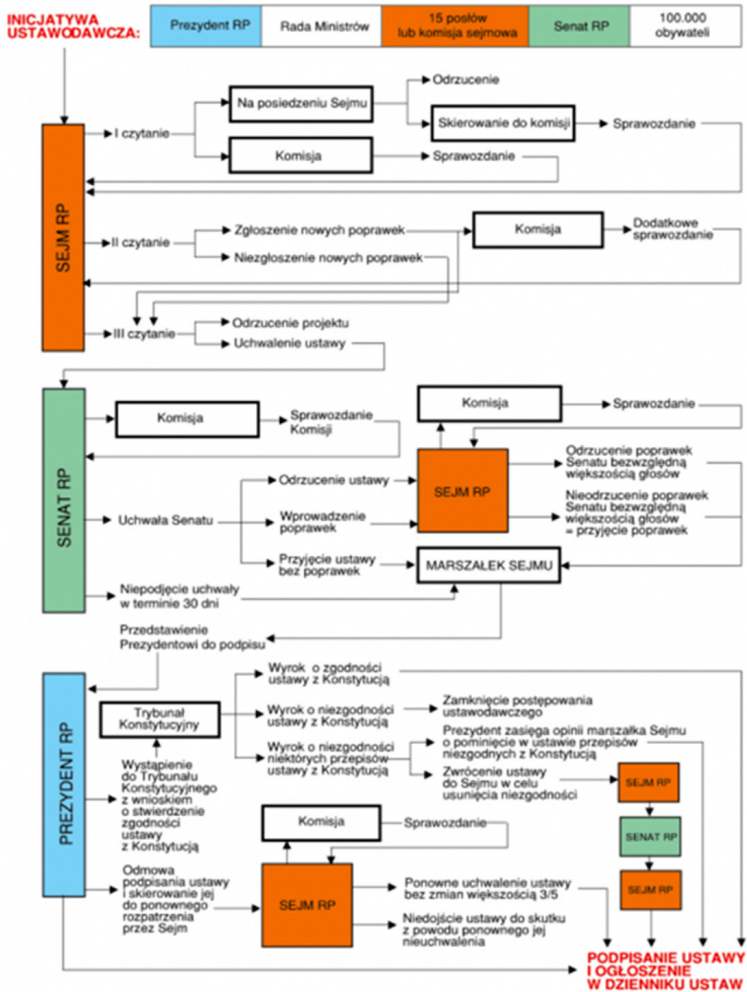
Działalność strażnicza, zwana również „watchdogową”, polega na monitorowaniu działań władz publicznych przez organizacje pozarządowe, media, grupy społeczne oraz obywateli. Celem tej działalności jest zwiększenie transparentności, odpowiedzialności oraz przeciwdziałanie nadużyciom władzy. Jest to więc stanie na straży prawidłowej legislacji, prawidłowej procedury, prawidłowego wydatkowania publicznych środków, jak również obywatelski monitoring przestrzegania praw człowieka, kontaktów osób publicznych z grupami interesów, oficjalnymi i nieoficjalnymi lobbystami. Działalność strażnicza obejmuje przede wszystkim monitorowanie procesów legislacji na każdym poziomie stanowienia prawa. Są to również wizytacje publicznych rozpraw sądowych i sądowoadministracyjnych, celem obserwacji przestrzegania procedur. Wyspecjalizowane organizacje strażnicze mają możliwość wstępować do konkretnych spraw sądowych w charakterze organizacji pozarządowej (dla ochrony praw obywateli).

Działania strażnicze to sprawdzanie jak działają wszelkiego rodzaju władze i administracja – tego, jak wydawane są pieniądze z publicznej kasy czy jak realizowane są konkretne przepisy prawa, w tym bardzo często prawa człowieka. Czasem ci, którzy prowadzą działania strażnicze (strażnicy, watchdogi) stają na straży praworządności oraz etyki działań biznesu i mediów.

Organizacje strażnicze są postrzegane zwykle jako problematyczne, „czepiające się”, „szukające dziury w całym”. Jednym z wyzwań dla tego rodzaju stowarzyszeń czy fundacji jest kształtowanie w społeczeństwie własnego wizerunku, jako specjalistów od przejrzystości życia publicznego i dbania o wspólne dobro. Paradoksalnie również społecznie kontrolowane organy czy osoby winny w nich postrzegać sprzymierzeńców, albowiem wspólnie mogą zadbać o najwyższe standardy w zakresie legislacji, wypracowywania procedur sprzyjających konkurencyjności i zaufaniu, w końcu znajdujących przestrzenie do nieustannego poprawiania obowiązującego prawa.

Proces legislacyjny (ustawodawczy) w Polsce – schemat:

PROCES LEGISLACYJNY



Źródło: <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/>

Przedstawiony schemat legislacji parlamentarnej zawiera szereg miejsc na „konsultacje”, „opiniowanie”, „przedstawienie stanowiska”. Są to naturalne miejsca dla organizacji pozarządowych, zajmujących się jakością stanowionego prawa, do wykonywania działalności statutowej. Również na tych wstępnych etapach – zanim projekt stanie się obowiązującym prawem – organizacje strażnicze wykazują aktywność, w celu monitorowania i eliminowania szkodliwych zapisów. W zależności od realizowanej agendy bywają to zgłoszenia dotyczące ochrony środowiska, ładu przestrzennego czy praw uczniów i rodziców.

Poniżej przedstawiamy przykładowe możliwości zaangażowania organizacji strażniczej na wybranych etapach procesu legislacyjnego.

Proponowane formy działania organizacji strażniczych

Na prac rządowych nad projektem proponowanych ustaw lub następnie w procesie legislacyjnym w Sejmie i Senacie organizacje strażnicze przyjmują następujące formy działania:

- monitoring procesów legislacyjnych – użytecznym narzędziem jest śledzenie procesu danej ustawy od nadania jej druku sejmowego, aż do przedłożenia do podpisu Prezydentowi RP za pomocą strony www.sejm.gov.pl,
- obywatelska analiza projektów ustaw i tworzenie na ich podstawie dokumentów takich jak: raporty, broszury, infografiki, w których w przystępny sposób informują społeczeństwo jak dane prawo zmieni rzeczywistość,
- udział (osobiście lub online) w posiedzeniach komisji sejmowych - w miarę możliwości zabieranie głosu jako strona społeczna podczas wysłuchania publicznego,
- akcje informacyjne dla parlamentarzystów – przesyłanie apeli, listów na skrzynki pocztowe w Sejmie i Senacie, skrzynki mailowe lub na adresy biur poselskich i senatorskich,

- tworzenie publicznych petycji dla poparcia lub odrzucenia projektowanych rozwiązań ustawowych,
- informowanie społeczeństwa o wynikach ważnych głosowań oraz wskazywania poszczególnych decyzji przedstawicieli danych okręgów wyborczych, co do głosowania „za” lub „przeciw” danemu rozwiązaniu prawnemu.

Spółeczna ocena skutków regulacji

Każda projektowana zmiana prawa powinna posiadać uzasadnienie oraz tzw. OSR (ocenę skutków regulacji). Ustawodawca lub uchwałodawcza, dostrzegając potrzebę zmiany przepisów prawnych, winien uzasadnić potrzebę jej przeprowadzenia. Nadto obowiązkiem tzw. „racjonalnego” prawodawcy jest przewidzenia skutków projektowanej regulacji tj. wykazanie kosztów (zagwarantowanie budżetu), wpływu regulacji na rynek pracy lub inne charakterystyczne uwarunkowania np. zanik turystyki wobec zgody na posadowienie emisyjnej fabryki.

Organizacja strażnicza może podejmować swoje działania statutowe również w zakresie tzw. obywatelskiej ocenie skutków regulacji. Jest to aktywność

polegająca na monitorowaniu danego aktu prawnego od momentu jego procesu legislacyjnego aż do zafunkcjonowania jako obowiązującego prawa. Organizacja strażnicza bierze aktywny udział w kształtowaniu karty „oceny skutków regulacji” na etapie konsultacji, postuluje odpowiednie zapisy lub zwalcza takie, które uznaje za niepotrzebne, bądź szkodliwe. Po wejściu w życie danego prawa prowadzony jest monitoring w oparciu o założone funktry np. liczba złożonych wniosków, suma wypłaconych odszkodowań, wzrost liczby urodzeń rok do roku itp. Po założonym okresie monitoringu zwykle przeprowadza się ewaluację omawianego aktu prawnego. Ocenie podlega przede wszystkim skuteczność prawa tj. spełnienie zakładanych rezultatów ilościowych lub jakościowych w zamkniętej jednostce czasu. Poza czystą statystyką uważny obserwator z pewnością oceni recepcję danej zmiany w społeczeństwie oraz ewentualne sposoby „obejścia” prawa jako pojawiły się w reakcji na wprowadzone zmiany. Efektem ewaluacji powinna być refleksja nad potrzebą nowelizacji przyjętego prawa, aby wyeliminować dostrzeżone błędy, uszczelnić wyjątki lub drogi obejścia. Mając na uwadze, że ustawa nowelizująca może posiadać swoje mankamenty, zakreślona praca jawi się jako pasjonujące zajęcie dla strażniczej organizacji pracującej dla poprawiania jakości stanowionego prawa.

Dostęp do informacji publicznej:

Każdy obywatel ma prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, organów samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Informacje te obejmują dokumenty, decyzje, dane finansowe oraz wszelkie inne materiały związane z funkcjonowaniem tych podmiotów.

Celem prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie obywatelowi możliwości „weryfikacji celowości, prawidłowości, rzetelności i sprawności działania (zaniechania) władzy publicznej, reprezentujących ją funkcjonariuszy publicznych oraz szeregu innych podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych i gospodarowaniu majątkiem, a także finansami publicznymi (M. Jabłoński - *Prawo dostępu do informacji publicznej a prawopetycji*).

Zgodnie z art. 61 ust. 1 KRP każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji dotyczących działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jest to również

uprawnienie zapewniające dostęp do informacji na temat działania organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych, w zakresie, w jakim realizują zadania władzy publicznej lub zarządzają mieniem komunalnym albo majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje nie tylko uzyskiwanie informacji w formie dokumentów, lecz również dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Prawo to może być jednak ograniczone, ale wyłącznie w przypadkach, które są jasno określone w ustawach. Ograniczenia te mogą być wprowadzone w celu ochrony wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ze względu na konieczność zapewnienia porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ochrony ważnego interesu gospodarczego państwa. Sposób i tryb udzielania tych informacji regulują przepisy ustawowe, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ich regulaminy określają szczegółowe zasady dostępu do tych informacji.

W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jest zagwarantowane w Konstytucji oraz rozwinięte w ustawie o dostępie do informacji publicznej,

która szczegółowo określa, jakie informacje muszą być udostępniane i w jaki sposób. Przede wszystkim zagwarantowano każdemu obywatelowi prawo dostępu do informacji publicznej, bez konieczności wykazywania celu wykorzystania tej informacji (wykazywania interesu prawnego w jej pozyskaniu). Przepisy również możliwie szeroko regulują krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej i są to zarówno organa władzy, jednostki samorządu terytorialnego, ale również organizacje pozarządowe, jeśli realizują zadania publiczne.

Aktem prawnym konkretyzującym obowiązującą w Polsce procedurę dostępu do informacji jest ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi fundament transparentności działań państwa i władzy publicznej w Polsce. Jej celem jest zapewnienie kontroli obywatelskiej nad instytucjami publicznymi oraz wzmocnienie demokracji i praworządności. Wprowadza mechanizmy, które umożliwiają obywatelom dostęp do danych istotnych dla społeczeństwa i jego funkcjonowania.

Obowiązek udostępniania informacji dotyczących zarządzania środkami publicznymi został uregulowany w art. 6 u.d.i.p. który zawiera przykładowy

wykaz danych stanowiących informacje publiczne. W tym wykazie ustawodawca wyróżnił pięć głównych kategorii takich informacji Zawiera on m.in. informacje dotyczące polityki wewnętrznej i zagranicznej, takie jak plany działań władz ustawodawczych i wykonawczych, dane o organach władzy publicznej, w tym ich formy prawne, oraz zasady funkcjonowania tych organów, jak np. procedury rozpatrywania skarg.

W katalogu tym ujęte są również informacje dotyczące danych publicznych, jak np. stan jednostek samorządu terytorialnego, a także kwestie majątku publicznego, takie jak dług publiczny.

Jawność życia publicznego w kontekście dostępu do informacji publicznej należy rozumieć jako występujące po stronie zainteresowanego podmiotu roszczenie o udostępnienie informacji publicznej. Jawność życia publicznego, gwarantowana przez art. 61 Konstytucji RP, została szczegółowo uregulowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta rozwija konstytucyjne prawo dostępu do informacji, umożliwiając obywatelom, w tym cudzoziemcom i podmiotom nieposiadającym zdolności prawnej, dostęp do danych publicznych.

W społeczeństwie obserwujemy stopniowy wzrost liczby wniosków o dostęp do informacji publicznej, co może świadczyć o rosnącym zainteresowaniu obywateli kontrolą nad działaniami organów władzy publicznej oraz wzrostem świadomości praw związanych z dostępem do informacji. Istotnym czynnikiem wspierającym ten trend jest możliwość złożenia wniosku przez internet.

Informacje publiczne mogą być udostępniane w różnych formach, na przykład poprzez Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), na wniosek zainteresowanego obywatela, poprzez wywieszenie informacji w miejscach publicznie dostępnych (tablice ogłoszeń), udostępnienie do wglądu w urzędzie. Udostępnienie informacji może odbyć się również poprzez przesłanie listu na adres wskazany we wniosku. Bardzo istotne jest odnotowanie, że możliwe jest żądanie uzyskania informacji publicznej w formie skanów dokumentów na dowolny adres mailowy. W ten sposób wnioskodawca może zwrócić się o interesujące go dane, bez ujawniania tożsamości.

Sprawa o udzielenie informacji publicznej jest sprawą o ściśle określonym terminie załatwienia. Informacja powinna być udostępniona niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia

wniosku. Jedynie w przypadku szczególnie skomplikowanych spraw, termin ten może być przedłużony do 2 miesięcy, ale wnioskodawca musi być o tym powiadomiony z podaniem przyczyn opóźnienia.

Organ czy też inny podmiot, do którego zwrócono się z zapytaniem w trybie dostępu do informacji publicznej ma prawo do odmowy udzielenia żądanej informacji. Ograniczenie to dotyczy ochrony informacji niejawnych (np. tajemnica państwowa), ochrony prywatności osób fizycznych (np. dane osobowe), tajemnicy przedsiębiorstwa. Podstawą odmowy może być również fakt, iż żądania informacja nie stanowi informacji publicznej lub podmiot, do którego się zwrócono nie jest zobligowany do udzielania tego rodzaju informacji. W przypadku odmowy udostępnienia informacji, podmiot zobowiązany musi wydać decyzję administracyjną, którą można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sankcje za nieudzielenie informacji publicznej

W razie nieudzielenia informacji przez podmiot zobowiązany w ustawie przewidziano odpowiedzialność za tego rodzaju delikt. W przypadku bezprawnej odmowy udostępnienia informacji publicznej, obywatel może złożyć skargę na bezczynność do sądu administracyjnego.

Za utrudnianie dostępu do informacji publicznej mogą grozić także sankcje dyscyplinarne dla odpowiedzialnych urzędników. Należy również wskazać na odpowiedzialność karną za nieudzielenie informacji publicznej. Zgodnie z artykułem 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Dostęp do sądu

Dostęp do sądu jest fundamentalnym prawem zagwarantowanym zarówno na gruncie krajowym jak i międzynarodowym.

Zgodnie z art. 45 KRP, prawo to obejmuje możliwość sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, bez nieuzasadnionej zwłoki.

Niezależność sądu, wyrażona w art. 173 i 186 Konstytucji, cechuje się oddzieleniem organizacyjnym i funkcjonalnym sądownictwa od organów innych władz tak, aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania sprawy i orzekania. Sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Prawo dostępu do sądu wynika również z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji RP. Wskazują one, że ustawa nie może ograniczać nikomu możliwości sądowego dochodzenia naruszonych praw lub wolności. Ponadto, każda ze stron ma zagwarantowane prawo do odwołania się od orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 KRP wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sądy administracyjne są ponadto odpowiedzialne za kontrolę działalności administracji publicznej. Do sze-

roko rozumianej władzy sądowniczej należy także zaliczyć Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu.

Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Mają one trójstopniowy charakter: rejonowe, okręgowe, apelacyjne.

Sądami administracyjnymi jest Naczelny sąd administracyjny oraz wojewódzki sąd administracyjny. Zgodnie z art. 184 KRP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Prawo do dwuinstancyjnego procesu

Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przysługuje każdej ze stron postępowania.

W postępowaniu cywilnym prawo to wyraża się w możliwości złożenia apelacji lub zażalenia. Każda strona, która ma ku temu interes, może wnieść do innego sądu o ponowne pełne zbadanie jej sprawy.

W postępowaniu administracyjnym strona ma prawo złożyć odwołanie od każdej nieostatecznej decyzji administracyjnej do organu wyższego stopnia, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Organ odwoławczy ma obowiązek ponownego zbadania sprawy na podstawie zgromadzonego materiału faktycznego i prawnego, uzupełnienia braków, usunięcia uchybień oraz rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

W postępowaniu karnym, zasada dwuinstancyjności postępowania przejawia się w możliwości zaskarżenia wydanej decyzji procesowej, poddając ją kontroli innemu organowi procesowemu. Środki zaskarżenia służące stronom postępowania karnego to apelacja i zażalenie.

Pomoc prawna oraz zwolnienie od kosztów sądowych

Prawodawca przewidział mechanizmy zapewniające równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Przejawia się on w szczególności poprzez:

- pouczenie stron postępowań o istotnych obowiązkach procesowych,
- możliwości skorzystania ze zwolnienia z kosztów sądowych,
- możliwości wnioskowania o udzielenie pomocy prawnej z urzędu,
- możliwość skorzystania z punktów nieodpłatnych punktów porad prawnych.

Zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym umożliwia ubieganie się o zwolnienie z opłat, jeśli wnioskodawca nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku dla utrzymania siebie i swojej rodziny. Zwolnienie od kosztów sądowych może nastąpić, jeżeli osoba ubiegająca się o nie przedstawi rzetelnie wypełnione oświadczenie o stanie rodzinnym, majątkowym, dochodach i źródłach utrzymania. Oświadczenie musi wypełnić i podpisać zainteresowana strona osobiście.

W postępowaniu karnym zainteresowana osoba może ubiegać się o zwolnienie, jeśli wykaże, że jej sytuacja majątkowa, rodzinna oraz wysokość dochodów sprawiają, że poniesienie kosztów byłoby zbyt uciążliwe. Zwolnienie od zapłaty kosztów sądowych na rzecz Skarbu Państwa może dotyczyć oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego ubocznego, oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego oraz oskarżyciela prywatnego.

W postępowaniu administracyjnym istnieje również możliwość zwolnienia strony (całkowite lub częściowe) od opłat, kosztów i innych należności związanych z postępowaniem administracyjnym. Podmiotem właściwym do udzielenia tego zwolnienia jest organ prowadzący postępowanie. Formą zakończenia postępowania w przedmiocie zwolnienia od opłat lub kosztów jest postanowienie - nie przysługuje na nie zażalenie.

Istnieją sytuacje, w których strona może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Po pierwsze, jeśli została zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części. Po drugie, jeśli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Sąd uwzględni taki wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny. Złożenie wniosku jest wolne od opłaty sądowej.

O wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego sąd zwraca się do właściwej Okręgowej Rady Adwokackiej lub Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych.

W postępowaniu karnym oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może złożyć do sądu wniosek o ustanowienie mu obrońcy z urzędu. Pokrzywdzony (działający jako oskarżyciel posiłkowy) również może domagać się ustanowienia dla niego pełnomocnika, aby lepiej realizować swoje prawa w toczącym się postępowaniu. Wszystkie strony procesu karnego muszą wykazać, że nie są w stanie ponieść kosztów ustanowienia reprezentanta bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny.

Nieodpłatna pomoc prawna

Nieodpłatna pomoc prawna jest skierowana do osób z problemami prawnymi, które nie mogą pozwolić sobie na usługi prawnika. W punktach pomocy, prawnicy informują o przysługujących prawach i sposobach rozwiązywania problemów, a także pomagają w sporządzaniu pism, takich jak pozew, zwolnienie od kosztów czy o ustanowienie adwokata z urzędu.

Z tej pomocy mogą korzystać wszyscy obywatele oraz przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, co przyczynia się do większej dostępności do wymiaru sprawiedliwości.

Porady prawne udziela profesjonalny prawnik z odpowiednim doświadczeniem, np. adwokat, radca prawny, aplikant radcowski lub adwokacki.

W przypadku skorzystania z porady stacjonarnej, beneficjent składa pisemne oświadczenie, w którym deklaruje, że nie ma możliwości ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Odmiennie kształtuje się sytuacja beneficjenta będącego przedsiębiorcą, który powinien dostarczyć pisemne oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, oświadczenie o niezatrudnianiu in-

nych osób w ciągu ostatniego roku, wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, otrzymanej w roku, w którym ubiegają się o nieodpłatną pomoc prawną oraz otrzymanej w ciągu dwóch poprzedzających ją lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Rekomendacje i zakończenie

Przedstawiony zarys zagadnień dotyczących uczestnictwa obywateli w życiu publicznym z pewnością wymaga nieustannego rozwijania. Edukacja społeczeństwa w zakresie przysługujących uprawnień kontrolnych jest punktem wyjścia do kompetentnego wkroczenia w działalność strażniczą.

Podczas przygotowywania niniejszego raportu dostrzeżono szereg przestrzeni do usprawnień działalności administracji publicznej oraz usług publicznych. Pokróćce są one charakteryzowane poniżej, stając się naturalnie przestrzeniami do pracy rozwojowej dla organizacji strażniczej.

Rekomendacje dotyczą wszystkich poruszanych w raporcie części życia publicznego, elementów składających się na jawne życie publiczne oraz kontrolne role organów państwowych:

- dostrzega się palącą potrzebę zwiększenia świadomości obywateli o przysługujących im prawach,
- w tym celu konieczne jest kontynuowanie projektów edukacji prawnej, angażowanie w ten proces samorządów zawodowych,

- w ocenie Stowarzyszenia konieczne byłoby uproszczenie procedur ubiegania się o zwolnienie od kosztów procesowych oraz uzyskanie reprezentacji przez pełnomocnika z urzędu – zasadne byłoby wprowadzenie odrębnej usługi w ramach portalu GOV.pl – gdzie w przystępny sposób możliwe byłoby wygenerowanie odpowiedniego wniosku wraz ze wskazaniem potrzebnych załączników,
- dostrzega się pilną potrzebę powiązania pomocy prawnej świadczonej z urzędu z punktami nieodpłatnych porad prawnych – na chwilę obecną są to dwa odrębne systemy, pomimo że korzystają z nich najczęściej te same osoby; zintegrowanie tych mechanizmów mogłoby prowadzić do bardziej kompleksowego systemu wsparcia prawnego,
- w kontekście dostępu do informacji publicznej dość łatwo osiągalnym elementem byłoby wprowadzenie nowej usługi w ramach mObywatela – aplikacji dostępnej dla każdego posiadającego Profil Zaufany – e-wniosek o dostęp do informacji publicznej ułatwiłby przeciętnemu obywatelowi zweryfikowanie potrzebnych informacji, złożenie wniosku do właściwej instytucji,

- w zakresie przejrzystości procesu legislacyjnego dostrzegamy potrzebę zwiększenia dostępności do pełnych danych legislacyjnych oraz lepszej wizualizacji – w sekwencji procesu, narastających kolejnych wydarzeń w ramach uchwalania prawa; nadto jako obowiązek powinno być wprowadzone umieszczanie dokumentów wyłącznie w formie edytowalnej/ łatwej do wyszukiwania, zamiast publikowanych obecnie skanów dokumentów papierowych, których nie można w sposób zautomatyzowany przeszukać, próbując ustalić kluczowe informacje np. z konsultacji społecznych, czy zaangażowania poszczególnych podmiotów w finalny kształt prawa,
- dostrzega się zatem pilną potrzebę wprowadzenie bardziej zaawansowanych narzędzi analizy i wizualizacji danych,
- strona rządowa/samorządowa winna podejmować coraz intensywniejsze działania ukierunkowane na zacieśnienie współpracy między organizacjami pozarządowymi a ekspertami prawnymi i akademickimi – tworząc przestrzeń do takich spotkań, których owocem byłaby lepsza jakość uchwalanego prawa,
- za konieczne, na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, uznaje się

wprowadzenie obligatoryjnych procesów konsultacji społecznych – w tym dostępnych online,

- na poziomie samorządu terytorialnego postuluje się standaryzację sposobu publikacji informacji.

Organizacje strażnicze w Polsce posiadają dotychczas swoje miejsce pośród stowarzyszeń i fundacji działających w sferze publicznej. Angażując się na co dzień w proces przejrzystego uchwalania prawa, kontrolując decyzje rządzących, edukując społeczeństwo – na stałe wpisały się w krajobraz III sektora. Biorąc pod uwagę szeroki wachlarz możliwości strażniczych – w tym również obserwację rozpraw sądowych, dokonywanie obywatelskiej oceny skutków regulacji – przyjmuje się, że coraz więcej wolontariuszy i organizacji będzie poświęcać swój czas dla tego wycinka dobra publicznego. Jakkolwiek zawsze organizacje te stoją w kontrze do sprawujących władzę, dzięki ich zaangażowaniu, władza ta działania transparentnie, prawidłowo raportując swoje poczynania, działając zgodnie z obowiązującymi standardami.

Stowarzyszenie dla Dobra Publicznego, jako organizacja strażnicza, będzie rozwijać zakreślone w niniej-

szym raporcie narzędzia, jak również (obserwując w szczególności rozwój najnowszych technologii) proponować nowe aktywności, poświęcone uzyskiwaniu wiarygodnych danych o sprawowaniu władzy publicznej w Polsce.