

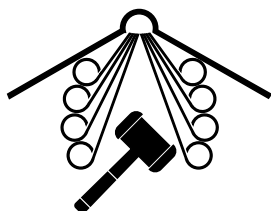
70 LAT

POWSZECHNEJ DEKLARACJI PRAW CZŁOWIEKA

Redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

70 LAT
POWSZECHNEJ DEKLARACJI
PRAW CZŁOWIEKA

redakcja naukowa
Monika Florczak-Wątor
Michał Kowalski



Kraków 2019

© Copyright by Individual Authors, 2019

Recenzja

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK

Redakcja

Patrycjusz Pilawski

Projekt okładki

Marta Jaszcuk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-132-1 (druk)

ISBN 978-83-8138-195-6 (on-line, pdf)

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.pl>

Spis treści

WSTĘP.....	7
CZĘŚĆ I	9
JERZY ZAJADŁO, <i>Uniwersalizm Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: krótka historia pewnego trudnego kompromisu</i>	11
ROMAN WIERUSZEWSKI, <i>Współczesne znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka</i>	31
BRYGIDA KUŹNIAK, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa międzynarodowego</i>	41
CZĘŚĆ II	57
KRZYSZTOF DRZEWICKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – niespełniona nadzieja mniejszości narodowych</i>	59
MICHAŁ KOWALSKI, <i>Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego</i>	79
MAGDALENA ABU GHOLEH, <i>Prawo do kultury i jego współczesne zagrożenia</i>	91
KINGA DREWNIOWSKA, <i>Prawo do sądu jako prawo człowieka – rozważania na tle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	107
MICHAŁ GÓRSKI, <i>Czy tylko narodzeni mają prawo do życia? Twórcy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka a prawa nasciturusa</i>	121
PRZEMYSŁAW KOMOROWSKI, <i>Redakcja artykułu 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i jej wpływ na kształt standardu wolności religijnej na przykładzie systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka</i>	135

CZĘŚĆ III.....	155
IRENEUSZ C. KAMIŃSKI, <i>Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako akt prawny w obszarze prawa krajowego – uwagi o różnych zobowiązaniach międzynarodowych państwa</i>	157
HANNA KNYSIAK-SUDYKA, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administrujące i sądy administracyjne</i>	177
MAREK BIELSKI, <i>Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy karne</i>	195
DOMINIKA KUŹNICKA-BŁASZKOWSKA, <i>Rekomendacje w zakresie prawa do prywatności wydane przez Komitet Praw Człowieka i ich realizacja w Polsce</i>	209
AUTORZY	225
SUMMARY	229
INDEKS OSOBOWY	231

Wpływ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administrujące i sądy administracyjne

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka a prawo administracyjne

Chcąc mówić o wpływie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (dalej: PDPCz lub Deklaracja) na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy administracyjne, trzeba sięgnąć nieco głębiej, a mianowicie zastanowić się nad wpływem Deklaracji na wykładnię i stosowanie prawa administracyjnego w ogóle. Należy bowiem poczynić zastrzeżenie, że sądy administracyjne co do zasady nie stosują prawa materialnego administracyjnego. Zgodnie z art. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)¹ sądy administracyjne rozpoznają sprawy sądowoadministracyjne, sprawując kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne nie mogą przy tym – co do zasady – wkraczać w kompetencje organów administracji publicznej i rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż stanowiłoby to naruszenie określonych w Konstytucji RP granic kontroli administracji publicznej. Rolą sądu jest zatem kontrola stosowania norm prawa materialnego przez organ administracji publicznej, a nie samodzielne stosowanie tych norm².

W tym miejscu pojawia się problem definicji pojęcia prawa administracyjnego. J. Zimmermann słusznie dostrzega, że „prawo administracyjne jest to prawo, którego nazwa – odmiennie niż w innych dyscyplinach prawnych – wiąże się ściśle z innym,

¹ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1302, ze zm.

² Por. R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003. Możliwość merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny przewiduje art. 145a p.p.s.a.

pozaprawnym obszarem badawczym, jakim jest administracja publiczna”³. Autor zwraca również uwagę na problemy, jakie pojawiają się przy próbach konstruowania definicji prawa administracyjnego⁴.

Niewątpliwie określenie „prawo administracyjne” stanowi powszechny element języka prawniczego. W ogólnym ujęciu należy zasygnalizować, że w doktrynie i orzecznictwie podejmowano liczne próby jego zdefiniowania, w szczególności w ujęciu negatywnym oraz pozytywnym. Ujęcie negatywne nawiązuje do zasady podziału władz, wskazując, że prawem administracyjnym są „normy inne niż należące do ustawodawstwa i sądownictwa”⁵. W ujęciu pozytywnym prawem administracyjnym – najogólniej rzecz ujmując – jest prawo regulujące działalność państwa⁶. Jak podkreśla Z. Duniewska, „Prawo administracyjne zrodziło się i ukształtowało w interesie tych, którzy, budując zorganizowaną wspólnotę, przy zastosowaniu adekwatnych środków, objęci są «nadzorem», ale i pieczęą administracji publicznej. Jego unormowania mają sprzyjać realizacji potrzeb ludzkich (rzeczywistych i potencjalnych), których zaspokojenie wymaga wsparcia jurystycznego i – opartego na zasadzie pomocniczości – udziału tej administracji. Rolą tego prawa jest przyczynianie się do tworzenia podstaw i gwarancji harmonii, ładu i porządku społecznego w obszarze objętym administrowaniem publicznym. W szczególności ma ono kreować mechanizmy przeciwdziałające konfliktom dóbr (interesów, wartości), głównie w relacjach dobro wspólne – inne chronione prawnie dobro, a w razie ich powstania pozwalać na ich łagodzenie i rozwiązywanie”⁷.

Bez głębszej refleksji – niejako na pierwszy rzut oka – wydawać by się mogło, że dziedzina prawa administracyjnego nie stanowi obszaru prawa, w którym PDPCz może odgrywać istotną rolę. Biorąc jednak pod uwagę to, czym jest prawo administracyjne, jest to pogląd absolutnie błędny. Lektura postanowień Deklaracji w moim przekonaniu w pełni uzasadnia twierdzenie, iż w odniesieniu do rekomendowanych przez nią praw i odpowiedzialności za prawidłową ich realizację stanowi domenę organów administracji publicznej. Warto zatem zadać pytanie, w jakim stopniu administracja publiczna pozostaje otwarta na wartości dekodowane z postanowień PDPCz. Należy mieć przy tym na uwadze, iż celem Deklaracji jest zapewnienie poszanowania praw i wolności człowieka, uznanych za równe dla wszystkich i niezbywalne. Czy zatem w pełni projednostkowa

³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 14.

⁴ *Ibidem*, s. 16-29. Autor podkreśla, że próba skonstruowania definicji legalnej pojęcia administracji publicznej byłaby błędem, gdyż definicja taka nie jest potrzebna, a próba jej stworzenia byłaby „spotykany mi niestety nieraz wchodzeniem ustawodawcy w sferę zarezerwowaną dla doktryny”; *ibidem*, s. 15.

⁵ G. Łaszczyca, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, idem (red. nauk.), Warszawa 2017, s. 42.

⁶ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 25.

⁷ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016, s. 35-36.

optyka działalności administracji publicznej nie stanowi zaprzeczenia jej istoty i tożsamości? Wszak administracja publiczna realizuje swoje cele i zadania, posługując się w szczególności władztwem administracyjnym, a istotną cechą prawa administracyjnego jest „nierównorzędność podmiotów uczestniczących w funkcjonowaniu prawa – administrującego i administrowanego”, czego konsekwencją jest „jednostronność rozstrzygnięć podejmowanych na jego podstawie”⁸.

Lektura postanowień Deklaracji prowadzi do wniosku, że prawo administracyjne jest tą dziedziną prawa, w której postanowienia te znajdują niezwykle szerokie zastosowanie. Jest to związane z olbrzymią różnorodnością norm prawa administracyjnego, w którego obszarze pozostają liczne i niezwykle zróżnicowane dziedziny, wykazujące związek z obszarami prawa, o których mowa w PDPCz.

Poniżej postaram się wskazać przykłady ukazujące związek między postanowieniami Deklaracji a regulacjami prawa administracyjnego⁹.

Zgodnie z art. 2 Deklaracji „[k]ażdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w niniejszej Deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice. Nie wolno ponadto czynić żadnej różnicy w zależności od sytuacji politycznej, prawnej lub międzynarodowej kraju lub obszaru, do którego dana osoba przynależy, bez względu na to, czy jest on niepodległy, powierniczy, autonomiczny lub poddany innym ograniczeniom suwerenności”. Z kolei art. 7 Deklaracji stanowi, że „[w]szyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy są uprawnieni do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek podżeganiem do takiej dyskryminacji”.

Zgodnie z art. 145b par. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ „[m]ożna żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r., poz. 1219), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. Powyższy przepis Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy bezpośrednich gwarancji praw i wolności jednostki w zakresie szeroko rozumianej zasady równości i nawiązuje do pojęcia równego traktowania w rozumieniu Ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Przepisy tejsze ustawy miały na celu uzupełnienie istniejących już regulacji w przedmiocie równego

⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 141.

⁹ W szerokim ujęciu, biorąc pod uwagę zarówno prawo materialne, jak i procesowe oraz ustrojowe.

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.

traktowania. Wyznaczają one ogólne ramy mające na celu walkę z dyskryminacją ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, wyznanie, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Regulacja art. 145b k.p.a., statuując ustawową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego, pozwala na ponowne przeprowadzenie postępowania – wolnego od czynnika dyskryminującego, dokonanie ponownego ważenia interesów i wydanie materialnie i procesowo poprawnej decyzji. Przepis ten niewątpliwie stanowi gwarancję poszanowania zasady równości, jak również może wpływać na sferę wolności i praw jednostki, które z przyczyn dyskryminacyjnych zostały niewłaściwie ocenione¹¹. Należy podkreślić, że instytucja wznowienia postępowania administracyjnego pozwala na wyeliminowanie (uchylenie lub zmianę) decyzji ostatecznej, obarczonej wadą kwalifikowaną, stanowiącą rażące naruszenie prawa.

Realizację wynikającą z art. 8 Deklaracji prawa do sądu¹² zapewniają regulacje ustaw regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, tj. ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹³, ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵. Zgodnie z art. 3 par. 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

W par. 2 powyższego przepisu wskazano, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określo-

¹¹ Por. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 145(b) Kodeksu postępowania administracyjnego, 2018.12.13, Lex/el.

¹² Zgodnie z art. 8 Deklaracji „[k]ażdy człowiek ma prawo do skutecznego odwołania się do kompetentnych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznawanych mu przez konstytucję lub przez prawo”.

¹³ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2107.

¹⁴ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1302, ze zm.

¹⁵ Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1271, ze zm.

nego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017, poz. 1257 oraz Dz.U. 2018, poz. 149 i 650), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2018, poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2018, poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Zgodnie z art. 3 par. 2a p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 par. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, natomiast zgodnie z art. 3 par. 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

W art. 14 Deklaracji zostało wyartykułowane prawo do azylu¹⁶, którego realizację na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zapewniają przepisy Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Zgodnie z art. 90 ust. 1 powyższej ustawy „[c]udzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zgodnie z art. 15 Deklaracji każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa. Nikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojego obywatelstwa ani też nikomu nie może

¹⁶ Art. 14 ust. 1 Deklaracji stanowi, że każdy człowiek w razie prześladowania ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innych krajach.

¹⁷ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1109, ze zm.

być odmówione prawo do zmiany obywatelstwa. Zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach określają przepisy Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁸.

Regulacje o charakterze administracyjnoprawnym dotyczą również ujętego w art. 17 Deklaracji prawa własności. Z ust. 2 powyższego przepisu wynika, że nikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojej własności. Zasady wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zostały określone w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹.

Zgodnie z art. 18 Deklaracji „[k]ażdy człowiek ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii; prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub wiary oraz wolność głoszenia swej religii lub wiary, bądź indywidualnie, bądź wspólnie z innymi ludźmi, publicznie lub prywatnie poprzez nauczanie, praktykowanie, uprawianie kultu i praktyk religijnych”. Realizację powyższych zasad zapewniać mają przepisy Ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²⁰, której art. 1 stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu obywatelowi wolność sumienia i wyznania. Wolność sumienia i wyznania obejmuje swobodę wyboru religii lub przekonań oraz wyrażania ich indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie, a obywatele wierzący wszystkich wyznań oraz niewierzący mają równe prawa w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

W art. 19 gwarancję statuowanego w Deklaracji prawa do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania, które obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice mają stanowić w szczególności regulacje ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe²¹. Zgodnie z art. 1 powyższej ustawy prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnienia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Deklaracji „[k]ażdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania”. Zasady i tryb organizowania, odbywania oraz rozwiązywania zgromadzeń są uregulowane przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach²². Z kolei prawo do zrzeszania się może być realizowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²³.

¹⁸ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1829.

¹⁹ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2204, ze zm.

²⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 1153.

²¹ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1914.

²² Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 408, ze zm.

²³ Tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 210, ze zm.

Zagwarantowane w art. 22 Deklaracji prawo do zabezpieczenia społecznego jest realizowane na podstawie licznych regulacji prawnych, m.in. przepisów Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁴.

Zgodnie z art. 25 Deklaracji „[k]ażdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny. Macierzyństwo i dzieciństwo upoważniają do specjalnej opieki i pomocy. Wszystkie dzieci zarówno małżeńskie, jak i pozamałżeńskie będą korzystać z jednakowej pomocy społecznej”. Powyższe postanowienia są realizowane na podstawie licznych regulacji prawnych, spośród których warto wymienić choćby Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁵, która określa zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania, organizację pomocy społecznej i zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej, czy też Ustawę z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁶, która określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia.

Gwarantowane postanowieniem art. 26 Deklaracji prawo do oświaty konkretyzują przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²⁷.

²⁴ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1270, ze zm.

²⁵ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1508, ze zm.

²⁶ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2134, ze zm.

²⁷ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 996, ze zm. Zgodnie z art. 26 Deklaracji „[k]ażdy człowiek ma prawo do oświaty. Oświata będzie bezpłatna, przynajmniej na poziomie podstawowym. Oświata w zakresie podstawowym będzie obowiązkowa. Oświatę w zakresie technicznym i zawodowym należy uczynić powszechnie dostępną, a oświata na poziomie wyższym powinna być równie dostępna dla wszystkich niezależnie od zalet osobistych. Celem oświaty będzie pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania dla praw człowieka i podstawowych wolności. Będzie ona krzewić zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju. Rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze rodzaju nauczania, które ma być dane ich dzieciom”. Z kolei art. 1 ustawy Prawo oświatowe stanowi, że system oświaty zapewnia w szczególności:

- 1) realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- 2) wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny;
- 3) wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży;
- 4) możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty;

Powyższy – skądinąd wybiórczy – przegląd materiału normatywnego w moim przekonaniu dobitnie dowodzi, że w prawie administracyjnym znajdują się liczne obszary, w których powinny być realizowane wartości płynące z PDPCz. Pojawia się natomiast wątpliwość, czy strukturalne cechy prawa administracyjnego oraz obowiązek realiza-

-
- 5) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
 - 6) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie i zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami;
 - 7) opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych;
 - 8) opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie;
 - 9) upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych;
 - 10) możliwość uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych;
 - 11) zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiastowymi i wiejskimi;
 - 12) kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez możliwość udziału w działaniach z zakresu wolontariatu, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym;
 - 13) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy i umiejętności niezbędnych do aktywnego uczestnictwa w kulturze i sztuce narodowej i światowej;
 - 14) utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
 - 15) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej;
 - 16) opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej;
 - 17) dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy;
 - 18) kształtowanie u uczniów postaw przedsiębiorczości i kreatywności sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych;
 - 19) przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia;
 - 20) warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego;
 - 21) upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych;
 - 22) kształtowanie u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi;
 - 23) wspomaganie nauczania języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkających za granicą oraz dzieci pracowników migrujących.

cji przez organy administrujące polityki państwa umożliwiają pełną i konsekwentną realizację tych wartości.

Należy podkreślić, że wykazane wyżej związki między prawem administracyjnym a PDPCz dostrzega sam ustawodawca, wyraźnie odwołując się do Deklaracji w preambułach niektórych aktów normatywnych.

Przykładowo preambuła Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania głosi, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, co następuje, w szczególności kierując się zasadami zawartymi w PDPCz, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Deklaracji Organizacji Narodów Zjednoczonych o wyeliminowaniu wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych lub przekonań.

W preambule ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach wskazano, iż „[w] celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego, stanowi się, co następuje”.

Z kolei w preambule ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe wskazano, że „[o]świata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”.

Rolą organów administracji jest zatem dokonywanie wykładni przepisów prawa i ich stosowanie w zgodzie z postanowieniami PDPCz.

2. Prawo administracyjne procesowe a postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka

Postanowienia PDPCz winny znajdować realizację nie tylko w ramach prawa materialnego administracyjnego, lecz również regulacji procesowych. W ramach krótkiego opraco-

wania nie sposób rzecz jasna przedstawić wszystkich aspektów procedury administracyjnej mających związek z postanowieniami PDPCz, pragnę jednak zwrócić uwagę na stosunkowo nieodległe działania ustawodawcy, wyraźnie nawiązujące do postanowień Deklaracji. Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁸ został zmieniony art. 8 k.p.a., który przed nowelizacją stanowił, iż „organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”. Obecnie przepis ten ma następujące brzmienie: „§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

W wyniku nowelizacji przepis art. 8 par. 1 k.p.a. nakazuje organom administracji publicznej kierowanie się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Do tychże zasad nawiązują również postanowienia PDPCz. Zasada równości i niedyskryminacji jest wyprowadzana z brzmienia art. 7 Deklaracji, natomiast zasada proporcjonalności z art. 29 ust. 2, który stanowi, że „[w] korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie”.

Zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania były już wcześniej – przed wspomnianą wyżej nowelizacją art. 8 k.p.a. – wywodzone przez doktrynę i judykaturę bezpośrednio z zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, gdyż pozostają z tą zasadą w ścisłym związku.

Zasada proporcjonalności i zasada równości są zasadami konstytucyjnymi. Pierwszą z nich należy wywieść z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP²⁹. Zasadę bezstronności wywodzi się z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, tj. prawa do rzetelnego procesu sądowego i z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP dotyczącego funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Zasada równości jest wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP³⁰.

Zasada proporcjonalności (adekwatności) została wyrażona m.in. w art. 5 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z dnia 20 czerwca

²⁸ Dz.U. 2017, poz. 935.

²⁹ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 166-167 oraz powołane tamże orzeczenia TK.

³⁰ Szerzej na ten temat: *ibidem*, s. 167-170.

w sprawie prawa do dobrej administracji³¹, zgodnie z którym organy stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymagającym do osiągnięcia zamierzonego celu oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiego kodeksu dobrej administracji, zgodnie z którym w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne dla obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

Zasada bezstronności została sformułowana w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z 12 grudnia 2007 r.³², który stanowi m.in., że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Nadto wynika ona z art. 8 Europejskiego kodeksu dobrej administracji, zgodnie z którym urzędnik działa bezstronnie i niezależnie i ma obowiązek powstrzymania się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Urzędnik nie może kierować się interesem osobistym, rodzinnym lub narodowym, jak również względami politycznymi. Zachowanie obiektywizmu nakazują pracownikom organów administracji publicznej także przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³³, art. 76 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁴ oraz art. 24 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁵.

Z kolei zasada równego traktowania została wprost wyrażona w art. 5 Europejskiego kodeksu dobrej administracji, zgodnie z którym przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. Urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne.

³¹ *Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*. Tekst rekomendacji w języku angielskim: *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO” 2008, nr 60, s. 251-259.

³² Dz.U. UE C 303, s. 1, ze zm.

³³ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1915.

³⁴ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1559.

³⁵ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1260, ze zm.

Powyższy przykład wskazuje, iż postanowienia Deklaracji są transponowane również do aktów prawnych regulujących zagadnienia proceduralne prawa administracyjnego.

3. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych

W skargach kierowanych do sądów administracyjnych niejednokrotnie pojawiają się zarzuty naruszenia postanowień PDPCz, najczęściej w powiązaniu z zarzutami naruszenia innych regulacji prawnych³⁶. Podnoszone zarzuty dotyczą naruszeń różnych postanowień Deklaracji, wydaje się jednak, że stosunkowo często pojawia się zarzut naruszenia wynikającej z art. 7 Deklaracji zasady równości³⁷.

W sprawach dotyczących odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP pojawiają się zarzuty naruszenia art. 13 lub 16 Deklaracji. Na przykład w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2743/12³⁸, w której skarga dotyczyła decyzji wydanej na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i Ustawy o cudzoziemcach³⁹, skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 13 Deklaracji traktującego o prawie skarżącego do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 kwietnia 2013 r. oddalił skargę, w żaden sposób nie odnosząc się do powyższego zarzutu.

³⁶ Zarzuty takie pojawiają się, mimo że należy mieć świadomość, iż Deklaracja stanowi rezolucję Ogólnego Zgromadzenia ONZ i nie jest wiążącą strony umową międzynarodową, pozostawia państwom swobodę w zakresie realizacji jej postanowień i nie przewiduje środków kontroli. Nie ma zatem wiążącej mocy prawnej.

³⁷ W wyrokach NSA z 9.06.2014 r., II OSK 40/13 i z 24.03.2015 r., II OSK 2020/13 oraz wyrokach WSA w Warszawie z 23.10.2012 r., IV SA/Wa 1366/12 i z 23.10.2012 r., V SA/1365/12 oraz wyroku WSA we Wrocławiu z 11.07.2013 r., IV SA/Wr 221/13 (wszystkie opublikowane w CBOSA) zarzut naruszenia art. 7 Deklaracji został uznany za bezzasadny, jednak bez głębszej refleksji w uzasadnieniu orzeczenia. Wyjątkiem jest ostatni z powołanych wyroków, w którym WSA we Wrocławiu stwierdził, że zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż art. 4 Ustawy 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 276, ze zm.) nie jest sprzeczny z art. 7 Deklaracji. W powołanych wyżej wyrokach WSA w Warszawie zarzut dyskryminacji został sformułowany w sprawach w przedmiocie odmowy wydania polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca i został oddalony z uzasadnieniem, że odmowa uznania skarżących za obywateli polskich nie nastąpiła z powodu ich dyskryminacji.

³⁸ CBOSA.

³⁹ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1156. Art. 3 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy stanowi, że cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 1, odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli nie spełnia wymogów do udzielenia tego zezwolenia.

Z kolei w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1527/11, w której skarga dotyczyła decyzji wydanej na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 4 i 9 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 6 oraz art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁴⁰, skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 i 3 Deklaracji poprzez odmowę objęcia założonej przez cudzoziemca rodziny ochroną państwa. Sąd administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2011 r. uwzględnił skargę, uchylając zaskarżoną decyzję, jednak i tym razem nie odniósł się w żaden sposób do zarzutu naruszenia art. 16 ust. 1 i 3 PDPCz.

Nieliczne są orzeczenia sądów administracyjnych, w których uzasadnieniu sądy odnoszą się merytorycznie do zarzutów naruszenia postanowień Deklaracji. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 października 2009 r.⁴¹, którym Sąd, orzekając w sprawie sądowoadministracyjnej w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, oddalił skargę. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd podniósł, że „[w] ocenie Sądu nie znajdują uzasadnienia zarzuty dotyczące niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych ze wskazanymi przez skarżącego przepisami Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Deklaracją Praw Dziecka ONZ. Wszystkie wskazane normy są rodzajem dyrektyw, które powinny być uwzględniane przez państwa, jednak państwom tym pozostawiono pewien margines swobody w ustalaniu np. progu egzystencji, odpowiadającego poziomowi konsumpcji w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Nie można bowiem określić jednolitego poziomu pomocy wszystkich państw, bez uwzględniania ich możliwości ekonomicznych i społecznych”. Skarga kasacyjna od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem NSA z 18 maja 2010 r.⁴², w uzasadnieniu którego Sąd stwierdził, że „[n]ie jest usprawiedliwiony zarzut naruszenia art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z naruszeniem art. 24 Karty Praw Podstawowych, Zasady 5 Deklaracji Praw Dziecka, art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Z przepisów tych nie ma podstaw do wyprowadzenia zakresu przyznania świadczeń rodzinnych. Granice przyznania jednostce świadczeń wyznaczają przepisy ustaw materialnoprawnych”. Powyższy wyrok został uchylony w wyniku skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2015 r.⁴³, w którym Sąd uchylił także decyzje organu drugiej i pierwszej instancji. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA jednak nie odniósł się do zarzutu naruszenia art. 23 PDPCz. Przyczyną uchylenia wyroku NSA oraz decyzji

⁴⁰ Dz.U. 2011, poz. 1573; Dz.U. 2012, poz. 589 i 769; Dz.U. 2013, poz. 628, uchylona.

⁴¹ Sygn. akt II SA/Go 548/09, CBOSA.

⁴² Sygn. akt I OSK 166/10, CBOSA.

⁴³ Sygn. akt I OSK 3280/14, CBOSA.

organów obu instancji była niekonstytucyjność przepisu stanowiącego podstawę prawną rozstrzygnięcia⁴⁴.

Kolejnym przykładem orzeczenia, w którym NSA wprost odniósł się do zarzutu naruszenia postanowień PDPCz, jest wyrok z 14 października 2014 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 200/13⁴⁵. W skardze kasacyjnej skarżący sformułował zarzut naruszenia przez sąd administracyjny pierwszej instancji art. 53 oraz art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, art. 2 pkt 1 i 2a, art. 14 Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także art. 9 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 18 PDPCz. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując w uzasadnieniu wyroku, że „[r]ację ma [...] skarżący kasacyjnie podnosząc, że Sąd I instancji dokonując oceny prawnej w rozpoznawanej sprawie pominął podstawowe zasady konstytucyjne, jak również art. 9 ust.1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. [...] Istotne gwarancje w zakresie wolności sumienia i religii stanowią [...] przepisy wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, na czele z Europejską Konwencją Praw Człowieka, a także Deklaracją Praw Człowieka”.

Na uwagę zasługuje również uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 12 października 2010 r.⁴⁶ w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Sąd administracyjny powyższym wyrokiem uchylił zaskarżoną decyzję, wskazując w uzasadnieniu, że „przepisy prawa polskiego dotyczące informacji publicznej są pochodną przepisów prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ⁴⁷, która w art. 19 zawierała stwierdzenie, że „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania jej, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Przepis ten został powtórzony w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, ze zm.), uchwalonej przez Radę Europy w Rzymie w 1950 r.

⁴⁴ Mowa o art. 17 ust. 5 pkt 4 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2013, poz. 1456, 1623 i 1650 oraz Dz.U. 2014, poz. 559, 567 i 1443), w brzmieniu obowiązującym 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie. O niekonstytucyjności powyższego przepisu orzekł Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

⁴⁵ CBOSA.

⁴⁶ Sygn. akt II SA/Wa 933/10, CBOSA.

⁴⁷ Tekst za: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa 1996, s. 100.

i Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167). Treść tych przepisów oznacza, że prawo do informacji jest jednym z podstawowych uprawnień człowieka, który po to, aby świadomie funkcjonować we współczesnym świecie, ma uprawnienie do zdobywania informacji o działaniu podmiotów publicznych organizujących przestrzeń społeczno-gospodarczą, w której funkcjonuje istota ludzka. Przepis art. 61 Konstytucji oraz będące jego rozwinięciem zapisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej mają ten sam cel jak przepisy przyjęte w międzynarodowych aktach prawnych, a zatem danie osobom mieszkającym na terytorium Polski możliwości uzyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej odpowiedzialnych za organizację życia społeczno-gospodarczego”. Powyższe orzeczenie zasługuje na szczególną uwagę, gdyż w skardze w tej sprawie skarżący nie podnosił zarzutu naruszenia postanowień PDPCz.

Powyższe przykłady wskazują, że sądy administracyjne – choć niezbyt często – jednak sięgają wprost do postanowień PDPCz w procesie wykładni prawa. Niejednokrotnie – mimo braku wyraźnego odniesienia do postanowień Deklaracji – orzeczenia sądów administracyjnych oddają jej ducha i propagują wskazane w niej wartości. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2018 r.⁴⁸, którym Sąd uchylił wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2016 r.⁴⁹ oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia. Jako powód odmowy organy podały okoliczność, iż transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁵⁰ oraz z ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁵¹. Z treści zagranicznego aktu urodzenia wynikało bowiem, iż w obu rubrykach wskazujących rodziców zostały wpisane kobiety. Organy stwierdziły, że art. 619 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy definiuje matkę jako kobietę, która dziecko urodziła, natomiast niezależnie od sposobu ustalenia ojcostwa Kodeks rodzinny i opiekuńczy zawsze jako ojca dziecka wymienia mężczyznę. Zatem w polskim porządku prawnym pojęcie „rodzic” zawsze odnosi się do osób różnej płci, czyli kobiety i mężczyzny. Również w rozumieniu ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego rodzicami są zawsze matka i ojciec. Organy uznały, że wpisanie do aktu urodzenia jako ojca dziecka – kobiety, nie zaś mężczyzny, stanowiłoby nie tylko naruszenie obowiązującego w Polsce porządku prawnego, ale także wprowadzałoby w błąd. Stanowisko organów administracji podzielił sąd administracyjny pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając skargę kasacyjną, stwierdził, iż

⁴⁸ Sygn. akt II OSK 2552/16, CBOSA.

⁴⁹ Sygn. akt III SA/Kr 1400/15, CBOSA.

⁵⁰ Tekst jednolity z 2017 r., poz. 682 ze zm.

⁵¹ Tekst jednolity z 2018 r., poz. 2224 ze zm.

„nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa takie działanie, aby poprzez klauzulę porządku publicznego odmawiać transkrypcji ze względu na porządek publiczny (transkrypcja fakultatywna z art. 107 pkt 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego) i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy (transkrypcja obligatoryjna z art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego). To bowiem w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że małoletniemu odmawia się np. wydania dokumentu poświadczającego tożsamość – z mocy prawa nabyte obywatelstwo. Jeżeli ustawodawca nie chciałby specjalnego trybu do sytuacji wymienionych w art. 104 ust. 5, nie wprowadzałby zmian do rozwiązań istniejących na gruncie poprzedniej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego [...], które nie przewidywały tego rodzaju transkrypcji obligatoryjnej. Oprócz kwestii niezgodności z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, należy podnieść również to, że takie działanie niewątpliwie stanowi naruszenie praw dziecka. Należy zgodzić się ze skarżącą, że art. 72 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na państwo obowiązek ochrony praw dziecka. Dlatego też organ administracji publicznej, odmawiając transkrypcji aktu urodzenia dziecka, obowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale również prawa dziecka, gwarantowane po pierwsze przepisami Konstytucji (w tym ochronę zdrowia dziecka – art. 68 ust. 3 i 5 Konstytucji RP oraz prawo dziecka do nauki – art. 70 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP), a także przepisami Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej konwencji we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Przepis art. 3 ust. 2 wyraźnie zobowiązuje państwa-strony do działania (także ustawodawczego oraz administracyjnego) na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych. Bezspornie więc, ustawowy obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, prowadzący do poświadczenia tożsamości dziecka, wpisuje się w cały system ochrony praw dziecka”.

Powyższe orzeczenie niewątpliwie realizuje idee PDPCz i stanowi ilustrację istotnego problemu powiązania regulacji prawa prywatnego i publicznego.

Wszystkie poczynione wyżej uwagi skłaniają do sformułowania wniosku, że prawo administracyjne jest obszarem, w którym wartości wynikające z PDPCz powinny być uwzględniane i chronione, zarówno w postępowaniu przed organami administracji publicznej, jak i przed sądami administracyjnymi.

Bibliografia

- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016.
- Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- System prawa administracyjnego procesowego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, G. Łaszczyca (red. nauk.), Warszawa 2017.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Publikację tę należy uznać za oryginalne i w pełni kompetentne opracowanie na temat filozoficznych, historycznych i prawnych aspektów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 70. rocznicę jej uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Wykorzystanie tego jubileuszu dla zebrania i przedstawienia pogłębionych studiów nad Deklaracją należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Książka stanowi kontynuację zainteresowań polskiej doktryny prawa międzynarodowego (oraz innych dyscyplin) jednym z najważniejszych – a wręcz symbolicznym – dokumentem w rozwoju koncepcji uniwersalnych praw człowieka.

dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-132-1



9 788381 381321