UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

MŁODY JURYSTA

STUDENCKI KWARTALNIK NAUKOWY Nr 4/grudzień/2014

Warszawa

31 grudnia 2014 r.

UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Kolegium Redakcyjne

Magdalena Boguska – Redaktor Naczelna, studentka WPiA UKSW

Katarzyna Iwanicka – Zastępca Redaktor Naczelnej, studentka WPiA UKSW

Ewa Wójcik – Korekta, studentka WPiA UKSW

Opiekun naukowy

Prof. dr hab. Marek Michalski

Recenzenci

dr hab. Grażyna Szpor, dr hab. Piotr Zapadka, dr Michał Będkowski – Kozioł, dr Marcin Białecki, dr Krzysztof Buk, dr Aleksandra Gawrysiak – Zabłocka, dr Marek Jeżewski, dr Tomasz Pałdyna, dr Krzysztof Siewicz, dr Ewa Skibińska, dr Jan Stoksik, dr Aleksandra Syryt, dr Tomasz Szczurowski, dr Marcin Wielec, mgr Łukasz Gołąb, mgr Nikodem Muszyński, mgr Mariusz Stanik, mgr inż. Krzysztof Świtała

Adres Redakcji

Młody Jurysta
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Wydział Prawa i Administracji
ul. Wóycickiego 1/3 bud. 17
01-938 Warszawa

www.wpia.uksw.edu.pl/node/3147

e-mail: mlodyjurysta@gmail.com

Warszawa 2014

SPIS TREŚCI

GLOSA

Anna Łabuzek

Glosa aprobująca do wyroku Sądu Najwyższego z 14.05.2012 r. (II PK 231/11).....str. 2

ARTYKUŁ

Michał Dahl

Question Time w parlamencie brytyjskim i polskim – geneza i rozwój instytucji.....str. 8

RAPORT

Sylwia Młynarczyk, Marlena Niedźwiedź

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - Raport z realizacji projektu „Studencki Monitoring WSA”.....str. 20

O Autorach.....*str. 40*

Anna Łabuzek

Glosa aprobująca do wyroku Sądu Najwyższego z 14.05.2012 r. (II PK 231/11)

The article discusses the problem of providing a proper records of working time by the employer in order to correct determination of employees remuneration and other work-related benefits. The Supreme Court ruled that when the employee is leaving the work place without the notification being made towards the employer (which means basically without his consent), the employee is not entitled to claim that his working time was not rightly documented. What is more, the unnecessary and voluntary staying at work establishment not during working hours does not entitle the employee to receive additional remuneration for overtime work.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego z 14.05.2012 r.[1] zapadło na tle następującego stanu faktycznego. Pracownik był zatrudniony w firmie jako koordynator ds. spedycji, gdzie świadczył pracę w godzinach od 8^{00} do 16^{00}, ale *de facto* służbowe rozmowy wykonywał także po godzinach pracy, o czym wiedział pozwany pracodawca. Pracownik miał sposobność opuszczania miejsca pracy, a pracodawca mając tego świadomość nie ewidencjonował czasu pracy koordynatora poza ustalonymi godzinami.

Sąd I instancji uznał, że pracownik świadczył pracę w godzinach nadliczbowych oraz że obowiązkiem pracodawcy jest ewidencjonowanie czasu pracy podwładnych. W ocenie sądu świadomość (i choćby milcząca aprobata) zatrudniającego o wykonywaniu pracy w godzinach nadliczbowych uprawnia pracownika do rekompensaty. Z drugiej strony, sąd II instancji uznał, że pracownik faktycznie nie świadczył na rzecz firmy pracy ponadwymiarowej, a więc pracodawca nie naruszył podstawowego obowiązku polegającego na ewidencjonowaniu czasu pracy. Sąd ustalił, że rozmowy, które pracownik wykonywał na własne życzenie poza godzinami pracy, trwały codziennie około 30-40 minut. Co więcej, za zgodą pracodawcy, codziennie opuszczał zakład pracy w celach prywatnych. Sąd apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił żądania powoda.

[1] Wyrok Sądu Najwyższego z 14.5.2012 r., II PK 231/11, OSNP 2013/9/10/109.

Powód, w drodze skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 134, 149 § 1 zd. 1 oraz art. 151 § 1 pk. 2 KP. Podniósł również argument naruszenia prawa procesowego, w tym art. 233 § 1 (w zw. z art. 328 KPC), 383 i 386 KPC.

W konsekwencji Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną powoda uznając, że pracodawca poprawnie ewidencjonował czas pracy pracownika poprzez stosowną książkę, której to podwładny nie uzupełniał, tym samym uniemożliwiając odnotowywanie godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Co więcej brak wskazania godzin opuszczenia pracy powoduje nieskuteczność podnoszonego przez pracownika zarzutu, jakoby pracodawca nienależycie dokumentował jego czas pracy. Dodatkowo, podtrzymując dotychczas istniejącą linię orzeczniczą w tym zakresie, Sąd Najwyższy uznał, że niekonieczne i dobrowolne pozostawanie po godzinach pracy na terenie zakładu w celu wykonywania telefonów służbowych nie uprawnia do dochodzenia roszczeń z tytułu pracy nadliczbowej.

Zgodnie z przepisami prawa pracy, do podstawowych obowiązków pracodawcy wynikających z Kodeksu pracy[2] należy konieczność prowadzenia pracowniczej dokumentacji wraz z ewidencjonowaniem czasu pracy[3]. Pojęcie ewidencji czasu pracy nasuwa wątpliwości interpretacyjne w zakresie traktowania zagadnienia w kontekście szerokiej definicji samego czasu pracy[4]. W doktrynie podnosi się również potrzebę rozszerzenia zakresu pojęcia także w odniesieniu do wykonywanych obowiązków pracowniczych. To określenie jest bowiem istotne z perspektywy prawidłowego sprecyzowania wynagrodzenia i świadczeń dodatkowych wynikających ze stosunku pracy[5]. Ewidencjonowanie czasu przebywania na terenie zakładu pracy powinno być skoordynowane, bowiem jest formą kontrolowania czasu wykonywania pracy przez pracownika, a nie faktu jego rzeczywistego przebywania na terenie zakładu pracy[6]. W sytuacji kiedy pracownik samowolnie opuszcza swoje miejsce

[2] Ustawa z 26.6.1974 r. Kodeks pracy, Dz.U.1998 Nr 21, poz. 94 j.t. (dalej jako: KP).

[3] Art. 94 p. 9a i 149 § 1 KP; dodatkowo zobowiązanie nałożone Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28.5.1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika, Dz.U.1996.62.286 z późn. zm.

[4] P. Prusinowski, Obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy, *Monitor Prawniczy*, nr 2/2012, str. 77-81.

[5] P. Ciborski, Jak prawidłowo prowadzić ewidencję czasu pracy, *Sposób na płace*; nr 1(1)/2009; str. 54-60.

[6] A. Sobczyk, Zasady prawnej regulacji czasu pracy, *Dom wydawniczy ABC*, 2005.

pracy, uchylając się od dokumentowania tego w stosownej książce, wówczas nie może z tego faktu wywodzić dla siebie korzystnych skutków. Podzielając wstępne stwierdzenia składu sędziowskiego należy uznać, iż pracodawcy realizującemu prawidłowo swój obowiązek nie należy przypisywać odpowiedzialności wykroczeniowej przeciwko prawom pracownika z art. 281 p. 6 KP. W przypadku zobowiązania podwładnych do zaznaczania okresów przebywania jak i opuszczania pracy – jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy – pracownikowi, który uchyla się od nałożonych zobowiązań, nie przysługuje rekompensata z tytułu takiego roszczenia[7]. Prezentowane stanowisko w zakresie ewidencjonowania czasu pracy znajduje odzwierciedlenie w dotychczasowej linii orzeczniczej. Nawet zaniechanie prowadzenia takiej ewidencji nie uprawnia do uznania twierdzeń pracownika za zasadne[8].

W swoich rozważaniach Sąd Najwyższy nie odniósł się do kwestii prawa pracodawcy do dyscyplinowania swoich pracowników. W gestii zatrudniającego leży skuteczny nadzór nad wykonywaniem zadań przez podwładnych, aby ani samowładnie nie wykonywali pracy (tym bardziej ponadwymiarowej), ani nie pozostawali na terenie zakładu pracy po czasie przeznaczonym na realizację zadań. Mając na uwadze paremię *superflua admittere securius est, quam necessaria omittere* (tłum. *bezpiecznej jest dopuścić rzeczy zbyteczne aniżeli opuścić rzeczy konieczne*), skuteczniejsza kontrola zatrudniającego poprawia efektywność pracy pracowników. Przestrzeganie przez podwładnych nałożonych na nich zasad leży w interesie pracodawcy i prowadzi do poprawnej organizacji pracy skutkującej osiąganiem zamierzonych celów[9].

Norma o charakterze gwarancyjnym, wynikająca bezpośrednio z art. 128 KP stanowi, iż czasem pracy jest czas, podczas którego pracownik obowiązany jest pozostawać do dyspozycji pracodawcy na terenie zakładu pracy (lub w miejscu przez niego wyznaczonym)[10]. Definicja czasu pracy przepisów krajowych jest analogiczna do ustanowionej w ustawodawstwie Unii Europejskiej[11], która jasno stanowi, że czas pracy

[7] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy tom I Komentarz, *Wolters Kluwer SA*, Warszawa 2014.

[8] Wyrok Sądu Najwyższego z 2.6.2010 r., II PK 369/09, LEX nr 585784; Wyrok SN z 27.04.2009 r., I PK 213/08, OSNP 2010/23-24/289.

[9] D. Klucz, Kompetencje dyscyplinujące pracodawcy a ochrona jego interesów, *Monitor Prawniczy* nr 8(2005), Legalis.

[10] M. Rotkiewicz, Czas pracy, *Wydawnictwo biblioteczka pracownicza*, Warszawa 2006, str. 11-15.

[11] Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.U.UE.L.2003.299.9, Dz.U.UE-sp.05-4-381.

obejmuje wykonywanie obowiązków pracowniczych i pozostawanie do dyspozycji pracodawcy zgodnie z przepisami krajowymi. Tak więc – jak dodaje Sąd Najwyższy – samowolne opuszczanie terenu określonego przez pracodawcę jako zakład pracy, na czas przekraczający dozwoloną przerwę, powoduje łamanie zasady pozostawania do dyspozycji pracodawcy. Ponadto wynagrodzenie, będące ekwiwalentem, zasadniczo należy się za pracę wykonaną[12], i według art. 80 KP, pracownik tylko warunkowo nabywa prawo do wynagrodzenia, jeżeli nie wykonuje pracy i tylko jeżeli wynika to ze szczególnych przepisów[13].

Zaaprobować należy stanowisko Sądu Najwyższego, w którym stwierdza, że pracownik swoje przerwy w pracy wykorzystywał w wymiarze, który znacznie przekracza dozwolone kodeksowo normy. Zgodnie z art. 134 KP pracownikowi, którego dobowa norma czasu pracy wynosi co najmniej 6 godzin, należy się płatna przerwa od pracy w wymiarze minimum 15 minut, uprawniająca do otrzymania wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. Skarżący natomiast samodzielnie i w wymiarze znacznie przekraczającym dopuszczalne normy robił przerwy w trakcie godzin pracy. Dłuższe, przekraczające 60 minut (których nie wlicza się do czasu pracy i za które nie nabywa się prawa do wynagrodzenia[14]) przysługują bowiem tylko po wprowadzeniu ich w układzie zbiorowym, regulaminie pracy bądź w umowie o pracę – jeżeli pracodawcę nie obowiązuje układ albo nie jest zobowiązany do ustalenia regulaminu[15]. Warto w tym miejscu nadmienić, że Sąd Najwyższy[16] w innym wyroku uznał, że przerwy w pracy wprowadzone na wyłączne życzenie pracownika nie stwarzają obowiązku zapłaty wynagrodzenia za czas z tym związany. Co więcej, stanowisko prezentowane przez Główny Inspektorat Pracy[17] wskazuje, iż: „zasadą jest, że pracownik opuszczający w ciągu dnia miejsce pracy w celach prywatnych za okres tej „przerwy w pracy" nie nabywa prawa do wynagrodzenia''. Także nowelizacja art. 151 § 2^1

[12] M. Nowak, Wynagrodzenie za pracę, *Wolters Kluwer SA*, Warszawa 2014, str. 15-21.

[13] Płace w sytuacjach wątpliwych, *Dodatek do ubezpieczeń i prawa pracy* nr 8(314)/2012 r., str.3-4.

[14] P. Ciborski; Przerwy w pracy, *Sposób na płace*, nr 3(6)/2010; str. 30-36.

[15] Art. 141 KP.

[16] Wyrok Sądu Najwyższego z 19.11.2003 r., I PK 476/02, OSNP 2004/22/382.

[17] Stanowisko Głównego Inspektoratu Pracy z 7.12.2010 r. w sprawie powstania godzin nadliczbowych przy odpracowywaniu prywatnych wyjść, GPP-459-4560-80-1/10/PE/RP, Rzeczpospolita PiP 2010/292/7.

KP[18], wprowadzona zmianą z 23.08.2013 r. (przepis wszedł w życie po wydaniu omawianego wyroku), dopuszczająca odpracowywanie tzw. wyjść prywatnych pracownika, nie znajduje tutaj zastosowania, ponieważ dotyczy ona wyjść, o które pracownik wnioskuje.

W omawianym wyroku Sąd Najwyższy poruszył kwestię rozmów służbowych wykonywanych przez podwładnego po godzinach pracy. Jeżeli konieczność wykonywania pracy nadliczbowej wynika ze szczególnych potrzeb pracodawcy – tu szczególne potrzeby rozumie się jako przeciwstawne do normalnych – będzie ona dozwolona. Dodatkowo, to pracodawca decyduje, czy takie szczególne potrzeby występują. Zgodnie z linią orzeczniczą przyjętą przez Sąd Najwyższy w tym zakresie, wyrażenie zgody na taką pracę nie wymaga szczególnej formy[19]; wystarczy, aby pracodawca miał świadomość wykonywania pracy nadliczbowej[20], a nawet i bez wiedzy pracodawcy, jeżeli jest to znacząco uzasadnione[21]. W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy słusznie wywiódł, że organizacja pracy pracodawcy poprzez stworzenie działu monitoringu miała na celu bezpośrednio zniwelowanie konieczności wykonywania połączeń telefonicznych przez pracowników po godzinach pracy. Z ustaleń wynika, że pracownik dobrowolnie nadzorował sprawy po zakończeniu godzin pracy, tym samym nie przekazując ich do odpowiedniej jednostki. Skład sędziowski podzielił stanowisko, które jest również prezentowane również w innym wyroku[22], mianowicie jeżeli podjęcie takiej pracy nie jest uzasadnione potrzebami pracodawcy, nie traktuje się jej jako pracy nadliczbowej.

Konkludując, uważam że omawiany wyrok zasługuje na aprobatę. Sąd Najwyższy utrzymując w mocy niniejszy wyrok, słusznie przychylił się do stanowiska pozwanego pracodawcy, jakoby nieewidencjonowanie czasu pracy przez pracownika wbrew istnieniu wyraźnych ku temu środków, uniemożliwiało dochodzenie roszczeń należnych z tego tytułu. Kolejno przebywanie na terenie zakładu pracy dłużej, niż wynika to rozkładu czasu pracy i konieczności pracodawcy nie uprawniało do otrzymywania wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. Wykonując natomiast rozmowy służbowe po godzinach pracy i nie przekazując

[18] Wprowadzony ustawą z 12.7.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych, Dz.U.2013.896.

[19] Wyrok Sądu Najwyższego z 14.5.1998 r., I PKN 122/98, OSNP 1999/10/343.

[20] Wyrok Sądu Najwyższego z 26.5.2000 r., I PKN 667/99, OSNP 2001/22/662.

[21] Wyrok Sądu Najwyższego z 10.11.2009 r., II PK 51/09, OSNP 2011/11-12/150.

[22] Wyrok Sądu Najwyższego z 7.2.2001 r., I PKN 244/00, OSNP 2002/21/520.

ich do działu monitoringu podwładny postępował niejako wbrew funkcjonującej w zakładzie organizacji pracy. Powód powinien wykonywać swoje obowiązki z należytą starannością, nie przekraczając przy tym wyraźnie potrzeb pracodawcy.

Michał Dahl

Question Time w parlamencie brytyjskim i polskim – geneza i rozwój instytucji

First of all the purpose of this article is to emphasise a role of parliamentary questions in British parliamentary system by presenting their origin, discussing the development of institution and the procedure of directing inquiries. Secondly "questions in current matters" will be discussed, which is an institution existing in the Polish Parliament, which is a modelled on British parliamentary questions. As the institution established and developed in Great Britain is perceived as a model, author would like to made a comparison between parliamentary questions and "questions in current matters" which were developed in the nations with different social and political culture. Finally the article ends with the author's conclusion which is an attempt to answer a question of the scale of similarity between the Polish and the British model of parliamentary inquiries institution and the chance of complete implementation of British legal solutions in the Parliament of the Republic of Poland.

Wstęp do rozważań

W toku ewolucji ustroju politycznego niektóre państwa wypracowały rozwiązania na tyle użyteczne, iż mogą one być z powodzeniem recypowane, w całości lub części, przez inne państwa oraz organizacje międzynarodowe. Do grona tych państw należy z pewnością Wielka Brytania. Kontrola nad rządem dokonywana jest przez brytyjski parlament za pośrednictwem tak klasycznych form, jak m.in. pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub politycznej, zapytania poselskie, kontrola finansowa, oraz instytucji specyficznych, charakterystycznych dla ustroju Wielkiej Brytanii, do jakich należą dyskusja nad mową tronową i działalność Komisji Całej Izby.[23]

Celem niniejszego opracowania jest podkreślenie roli, jaką pełnią w brytyjskim systemie parlamentarnym zapytania poselskie, poprzez przybliżenie ich genezy, omówienie

[23] E. Gdulewicz – *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, W. Skrzydło (red.), Wyd. UMCS, Lublin 2010, s. 40.

rozwoju instytucji i samej procedury zadawania pytań. Kolejna część pracy poświęcona została „pytaniom w sprawach bieżących", instytucji funkcjonującej w polskim parlamencie, będącej wyraźnym nawiązaniem do brytyjskiego wzorca. Porównanie funkcjonalności obu form kontroli nad rządem, istniejących w krajach o odmiennej kulturze społecznej i politycznej, wydaje się być uzasadnione m.in. ze względu na fakt, iż instytucja wypracowana w Wielkiej Brytanii traktowana jest jako wzór, do którego chcemy się przybliżyć w jak największym stopniu. Osiągnięcie tego celu umożliwić mają reformy instytucji „pytań w sprawach bieżących", proponowane zarówno przez teoretyków, jak i praktyków stosowania prawa (wybrane reformy opisane zostały w rozdz. 3.3). Całość wieńczy stanowisko autora, będące próbą odpowiedzi na pytanie o stopień podobieństwa polskiego odpowiednika brytyjskiego pierwowzoru instytucji zapytań poselskich oraz szanse jej pełnej implementacji w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej.

Question Time – Wielka Brytania

Question Time – pojęcie to tłumaczy się dosłownie jako „czas pytań", choć najczęściej używa się terminu doprecyzowanego: „godzina pytań". Jest to instytucja wygenerowana w parlamencie brytyjskim, oparta na tamtejszym zwyczaju politycznym, pierwotnie służąca jako forma kontroli nad rządem ze strony opozycji parlamentarnej.[24] Daje ona możliwość dochodzenia informacji o działaniach poszczególnych ministrów i rządu, a w efekcie nawet wywierania wpływu na prowadzoną przez nich politykę.[25] Zapytania mogą też być stosowane w celu zwrócenia uwagi posłów i opinii publicznej na wybrane problemy społeczne lub sprawy ważkie z punktu widzenia mieszkańców danego okręgu wyborczego.[26]

1. Rys historyczny

Niekompletny stan protokołów parlamentu sprawia, iż dokładne określenie początków pytań parlamentarnych nie jest możliwe. Powszechnie uważa się jednak, że pierwsze

[24] *Question Time w prawie konstytucyjnym i parlamentarnym wybranych państw (Wielka Brytania, Włochy i Polska),* [w:] *Lex divina et civitatis*. Księga Jubileuszowa na 75-lecie urodzin Prof. H. Schambecka, B. Banaszak (red.). Wyd. UWr, Wrocław 2009, s.277.

[25] A. Pułło – *Ustroje państw współczesnych***,** Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 77.

[26] Ibidem.

zaprotokołowane pytanie zostało zadane w Izbie Lordów w 1721 roku.[27] Lord Cowper zapytał wówczas rząd czy prawdą jest, jakoby urzędnik państwowy Robert Knight uciekł z kraju i został aresztowany w Brukseli, na co odpowiedzi udzielił lord z Sunderland.[28] Początek XVIII w. w Wielkiej Brytanii wiąże się z ugruntowywaniem systemu parlamentarno-gabinetowego i przypada na czasy panowania dynastii hanowerskiej. Pierwsi królowie tej dynastii: Jerzy I (1714-1727 r.) i Jerzy II (1727-1760 r.), nie znając obowiązujących na terenie Królestwa zwyczajów, zachowywali, jak to trafnie określiła Ewa Gdulewicz, „pod angielską koroną niemiecki sposób myślenia".[29] Nieznajomość przez obu władców języka angielskiego, a tym samym niemożność pełnego i efektywnego angażowania się w prace parlamentu, stworzyła korzystne warunki do ewolucji brytyjskiego systemu parlamentarnego, czego efektem jest także zapoczątkowana w 1721 r. praktyka kierowania przez posłów pytań do członków rządu. Należy przy tym podkreślić, iż instytucja ta przez wiele lat traktowana była jako specjalny, pozaregulaminowy środek, wykorzystywany w debacie parlamentarnej.[30] W 1833 r. rozpoczęła się praktyka zadawania ministrom pytań, poprzez drukowanie ich w *House's Notice Paper*. W 1869 r. pytaniom tym został przypisany specjalny nagłówek *Questions*. Wydarzenie to uważane jest za przełom w procesie kształtowania się instytucji *Question Time*, która staje się odtąd jedną ze zwykłych form kontroli parlamentu nad rządem.[31]

Wraz z wprowadzeniem zasady wcześniejszego zgłaszania pytań, uznano prawa posłów do zadawania pytań uzupełniających (*Supplementaries*), które stały się kluczowym elementem na tym etapie prac parlamentarnych.[32] W 1883 r. Charles Dilke jako pierwszy odstąpił od odczytania treści pytania bezpośrednio przed planowanym udzieleniem na nie odpowiedzi, co w rezultacie doprowadziło do znacznego przyspieszenia procedury ich zadawania.[33] Odtąd popularność instytucji *Question Time* systematycznie rosła. Podczas sesji parlamentu w 1847 r. zadano 129 pytań (średnio 1 dziennie), zaś 50 lat później, w 1900 r.,

[27] *Parliamentary Questions. House of Commons Information Office Factsheet P1*, [w:] http://www.parliament.uk/ factsheets, dostęp: lipiec 2012 r., s. 2.

[28] Ibidem.

[29] E. Gdulewicz – *Ustrój polityczny...* op. cit., s. 14.

[30] A. Pułło – *Ustroje państw...* op. cit., s. 77.

[31] Ibidem.

[32] A. S. Bidwell – *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Wyd. TRiO, Warszawa 2004, s. 130.

[33] Ibidem.

liczba pytań wzrosła do ponad 5 tysięcy (5106; średnio 41 dziennie)![34] Etap ten zabierał wówczas tak wiele czasu, że wpływał na skracanie debat nad projektami rządu, dlatego konieczna była kolejna gruntowna reforma instytucji. W 1902 r. z inicjatywy ówczesnego premiera Arthura Balfoura wprowadzono następujący porządek pracy Izby: 14^{00}– rozpoczęcie prac, krótka modlitwa; 14^{15} – 14^{55} – czas przeznaczony na pytania, odtąd została przyjęta oficjalnie nazwa: *Question Time*,(„czas na pytania").[35] Do 1913 r. liczba zadawanych dziennie pytań podwoiła się (nawet 88 pytań dziennie), dlatego wprowadzony został obowiązek składania pytań na piśmie. Umożliwiło to ministrom udzielenie na nie odpowiedzi w późniejszym terminie, także w formie pisemnej, ze względu na oczywisty brak czasu podczas posiedzeń. Systematycznie rosła także liczba pytań uzupełniających (z 42 do 70% uzupełnianych pytań w przeciągu lat: 1908-38).[36] Z czasem zaczęto grupować pytania tematycznie, w 1929 r. wprowadzono zaś rotację, czyli system odpowiedzi ministerstw według z góry określonej kolejności (*Order of Questions*).[37] W rezultacie wprowadzenia zmian proceduralnych liczba pytań przeznaczonych do odpowiedzi ustnej wyniosła w 1920 r. ponad 10 tysięcy (10602; 2615 pytań do odpowiedzi pisemnej; przeciętnie 111 pytań dziennie).[38] Obecnie ministrowie odpowiadają na pytania posłów w każdy poniedziałek i wtorek w godz. 14^{30} – 15^{30}, w środę w godz. 11^{30} – 12^{30} (ostatnie pół godziny jest czasem przeznaczonym na pytania do premiera, tzw. *Prime Minister's Questions*) i czwartek, w godz. 10^{30} – 12^{30}.[39] Instytucja cieszy się wciąż niesłabnącym zainteresowaniem posłów, przy czym można zaobserwować wzrastającą liczbę pytań przeznaczonych do odpowiedzi pisemnej (ponad 25 tys. w sesji 2009-10), przy jednoczesnym spadku możliwości zadawania pytań do odpowiedzi ustnej (1924 pytania w sesji 2009-10).[40]

2. Procedura zadawania pytań

Tym, co odróżnia brytyjskie procedury parlamentarne od procedur stosowanych w innych parlamentach światowych, jest większe niż gdziekolwiek indziej przywiązanie do

[34] *Parliamentary Questions. House of Commons...* op. cit.

[35] A. S. Bidwell – *Blaski i cienie...* op. cit., s. 157.

[36] Ibidem.

[37] Ibidem.

[38] *Parliamentary Questions. House of Commons...* op. cit.

[39] http://www.parliament.uk/, dostęp: lipiec 2012.

[40] *Parliamentary Questions. House of Commons...* op. cit.

tradycji i zachowanie bardzo starych instytucji i form postępowania, służących jednak dzisiaj zupełnie innym celom niż przed wiekami.[41] Nie inaczej jest w przypadku instytucji *Question Time*, gdzie np. poseł pierwszy na liście danego dnia, zanim zada pytanie, zwraca się do Spikera słowami: *Number One, Mrs Speaker!*, aby odzwierciedlić wagę rozpoczynanej właśnie części obrad Izby.

Deputowanym przysługuje prawo zadania dwóch pytań dziennie. Pytania te muszą być złożone na piśmie, odpowiedź następuje przeważnie w przeciągu 2 tygodni, przy czym nie musi to być odpowiedź ustna.[42] Poszczególni ministrowie odpowiadają w wyznaczone im dni (*rota system*), w praktyce raz na miesiąc, dlatego nie są w stanie udzielić odpowiedzi na wszystkie skierowane do nich pytania.[43] W takim przypadku (a zdarza się to obecnie coraz częściej), poseł otrzymuje odpowiedź poprzez opublikowanie jej wraz z pytaniem w *Hanzardzie* – oficjalnym raporcie z obrad Izby. Zgłaszając pytanie poseł może zaznaczyć chęć otrzymania na nie odpowiedzi w formie pisemnej, ma także prawo zasugerowania określonemu ministrowi pożądanego terminu uzyskania takiej odpowiedzi, sugestia ta nie jest jednak dla ministra wiążąca. To właśnie pisemne, a nie ustne pytania, uważane są za najlepszą formę wpływania na rząd, m.in. dlatego, iż nie są one limitowane, a każdy poseł może zgłosić kilka pytań w tej samej sprawie.[44] Specjalny tryb zadawania pytań jest zastrzeżony dla sytuacji nagłych i pilnych spraw najwyższej wagi państwowej. Są to tzw. pytania prywatne, które mogą być zgłaszane codziennie do południa.[45] Największy wpływ na procedurę zadawania pytań ma Spiker. Od niego zależy, które z tzw. pytań prywatnych zostaną dopuszczone do przedstawienia na plenum Izby, on także przesądza o możliwości (lub jej braku) zadawania przez posłów pytań uzupełniających – drążących dany problem.[46]

Posłowie parlamentu brytyjskiego korzystają z przywileju wolności słowa, noszącego wszelkie cechy immunitetu materialnego.[47] Jedynym ograniczeniem tego przywileju jest zniesławienie, za które poseł ponosi odpowiedzialność regulaminową przed Izbą. Teoretycznie więc, poseł zabierający głos w debacie może wyrazić w niej wszystko, co uważa

[41] A. Pułło – *Ustroje państw...* op. cit., s. 73.

[42] P. Sarnecki – *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wyd. Zakamycze, Warszawa 2003, s. 57.

[43] Ibidem.

[44] A. S. Bidwell – *Blaski i cienie...* op. cit., s. 158.

[45] Ibidem.

[46] Ibidem.

[47] E. Gdulewicz – *Ustrój polityczny...* op. cit., s. 36.

w danej chwili za stosowne, nie licząc się z opinią i uczuciami innych.[48] W praktyce przyjęło się, iż przedmiotem zapytań nie mogą być np. kwestie dotyczące rodziny królewskiej, prawa łaski czy spraw rozpatrywanych w komisjach.[49]

Pytania mogą być zadawane także w Izbie Lordów, ale z uwagi na specyfikę tej izby parlamentu brytyjskiego jest ich tam zdecydowanie mniej niż w Izbie Gmin. Ich rola jest jednak znacząca, biorąc pod uwagę, iż niekiedy Izbę Gmin opuszczają ustawy niedopracowane, których autorzy wręcz oczekują poprawienia swoich błędów w izbie wyższej.[50] Poza tym, lordów nie wiążą ograniczenia dotyczące zadawania pytań do członków rządu, którymi skrępowani są posłowie. Debata w Izbie Lordów jest nie tylko pozbawiona licznych rygorów formalnych, ale przede wszystkim uwolniona od konieczności ciągłego pamiętania o interesach politycznych danej partii.[51] Nie bez znaczenia jest również fakt, iż w izbie wyższej brytyjskiego parlamentu zasiadają w większości osoby cieszące się autorytetem, nierzadko o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Wszystkie te cechy mają wyraźny wpływ na jakość zadawanych w Izbie Lordów pytań, zmierzających rzeczywiście do uzyskania informacji od poszczególnych ministrów, co pozbawione jest zwykle charakteru politycznego i chęci działania we własnym interesie.

3. Praktyka Question Time

Nieskomplikowana procedura godziny pytań wymaga od posła jedynie zadania pytania i oczekiwania na uzyskanie odpowiedzi. Ta prostota czyni z *Question Time* instytucję bardzo popularną, skutecznie wykorzystywaną w celu zwrócenia uwagi opinii publicznej, a tym samym obywateli Królestwa, na postępowanie rządu.[52] Jak słusznie zauważa Andrzej Zięba, układ sił partyjnych w Izbie Gmin przesądza o tym, że instytucje kontroli parlamentarnej, w tym również zapytania poselskie, podporządkowane zostają rygorom walki politycznej.[53] Często wykorzystywane przez opozycję, wywołują skutki natury politycznej, a nie prawnej, ponieważ każdy zgłoszony przeciwko rządowi wniosek może upaść, z powodu

[48] Ibidem.

[49] A. Pułło – *Ustroje państw...* op. cit., s. 77.

[50] Ibidem, s. 69.

[51] Ibidem.

[52] E. Gdulewicz – *Ustrój polityczny...* op. cit., s. 41.

[53] A. Zięba – *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 41.

dysponowania przez partię rządzącą większością w Izbie Gmin.[54] Posiadanie większości, niezbędnej do efektywnego rządzenia, połączone z wiążącą posłów dyscypliną partyjną, daje rządowi pewność akceptacji swoich poczynań – frakcja może dyskutować i krytykować projekty rządowe, ale ostatecznie musi je poprzeć.[55] W praktyce odpowiedzialność rządu przed parlamentem sprowadza się więc tylko do udzielania odpowiedzi na zapytania poselskie, udziału w debacie oraz informowania o pracy resortów.[56] Między innymi dlatego ustrój polityczny Wielkiej Brytanii określa się często jako „dyktaturę pochodzącą z wyborów powszechnych" (*The Elective Dictatorship*).[57] Jak dobrze ukazuje przykład instytucji *Question Time*, parlament brytyjski bardzo powoli dostosowuje się do wyzwań, jakie przynosi wciąż zmieniający się świat. Anna Bidwell podkreśliła, że dotąd ta ostrożność, przeprowadzanie przemyślanych, nierewolucyjnych zmian (tak jak w przypadku godziny pytań) była zaletą, jednakże dalszy kierunek reformy poszczególnych instytucji i jego dynamika jest trudna do przewidzenia.[58]

Pytania w sprawach bieżących – Polska

Pytania w sprawach bieżących są instytucją stosunkowo nową w polskim systemie parlamentarnym, wprowadzoną za pośrednictwem przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Art. 115 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu. Zbigniew Witkowski zwrócił uwagę na fakt, iż ta procedura otworzyła możliwość wprowadzenia w Polsce tzw. „parlamentarnej godziny pytań", znanej m.in. w niemieckim Bundestagu, obu izbach włoskiego parlamentu, a przede wszystkim w brytyjskiej Izbie Gmin.[59] Jak sama nazwa wskazuje, procedura ta została wprowadzona w celu umożliwienia posłom kontroli nad działalnością rządu w sprawach związanych z bieżącą

[54] Ibidem.

[55] E. Gdulewicz – *Ustrój polityczny...* op. cit., s. 32.

[56] A. Pułło – *Ustroje państw...* op. cit., s. 90.

[57] *The 'Elective Dictatorship' – Fact or* Fiction, w: http://www.aspg.org.au/journal/2002spring_17_2/6-Aldons-Dictators.pdf, dostęp: lipiec 2012 r.

[58] A. S. Bidwell – *Blaski i cienie...* op. cit., s. 172.

[59] Z. Witkowski – *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Wyd. TNOiK, Toruń 2011, s. 285.

polityką, jednakże w pozostałych kwestiach zasadne wydaje się być dalsze stosowanie dotychczasowych procedur związanych z interpelacjami i zapytaniami poselskimi.[60]

1. Procedura zadawania pytań w sprawach bieżących

Sposób sformułowania art. 115 Konstytucji nakazywał stworzenie w regulaminie Sejmu odpowiedniej procedury, umożliwiającej zadawanie pytań w sprawach bieżących. Zmiany wprowadzone zostały do rozdziału 4 w dziale III regulaminu i dotyczą w szczególności art. 191 i 196.[61] W tytule rozdziału 4, oprócz funkcjonujących do tej pory interpelacji, informacji bieżących i zapytań poselskich, dodany został termin „pytania w sprawach bieżących". Jak stanowi art. 191 ust. 1, wszystkie te instytucje mogą być użyte w stosunku do członków Rady Ministrów. Poza tym, w myśl art. 191 ust. 2, Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu punkt „Informacja bieżąca" oraz punkt „Pytania w sprawach bieżących".

Procedurę zadawania pytań w sprawach bieżących określa szczegółowo art. 196 regulaminu Sejmu. Ustęp 1 powyższego artykułu stanowi, iż pytania w sprawach bieżących zadawane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi. Widać wyraźnie, że w przeciwieństwie do uregulowań brytyjskiego *Question Time,* zadanie pytania na piśmie jest w Polsce nie tyle w ogóle niemożliwe, co po prostu skojarzone z inną instytucją – służą temu m.in. interpelacje poselskie. Po raz kolejny zostaje więc podkreślony charakter zadawanych w sprawach bieżących pytań, które muszą spełniać dwa warunki: muszą to być pytania o charakterze zasadniczym, dotyczące, co najistotniejsze, spraw aktualnych.[62] Poseł, chcący skorzystać z tej formy kontroli nad rządem, obowiązany jest poinformować pisemnie Marszałka Sejmu o ogólnej tematyce pytania i jego adresacie, na co ma czas do godz. 21^{00} dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 196 ust. 2). Jak wynika z ust. 3, kolejność zadawania pytań w ramach posiedzenia określa Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Prezydium informuje też posłów, które ze zgłoszonych przez nich pytań zostają włączone do porządku dziennego obrad (art. 196 ust. 4). Ustęp 5 stanowi, iż odpowiedzi na postawione przez

[60] Ibidem s. 284.

[61] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,* M.P. z 2012 r., poz. 32.

[62] M. Kudej - *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy" nr 3/1998, s.16.

parlamentarzystów pytania udzielają ministrowie, do których są one kierowane, lub w wyjątkowych sytuacjach upoważnione przez nich osoby. Kolejny ustęp określa, że maksymalna liczba pytań zadanych w ramach omawianej procedury nie może przekroczyć jedenastu pytań. Rozpatrzenie przez Sejm pytania składa się z dwóch elementów: i) przedstawienia treści pytania oraz ii) udzielenia na nie odpowiedzi przez odpowiednią osobę, przy czym maksymalny czas na obie czynności wynosi odpowiednio 2 i 6 minut (art. 196 ust. 7). Ustęp 8 art. 196 wyklucza możliwość przeprowadzenia dyskusji nad pytaniem lub odpowiedzią. Jak wynika z jego treści, zadającemu pytanie przysługuje prawo do postawienia pytania dodatkowego, trwającego maksymalnie minutę (odpowiedź nie dłuższa niż 3 minuty), choć Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie czasu odpowiedzi na pytanie dodatkowe.

2. Praktyka instytucji w Polsce

Jak podkreślono we wstępie do tej części pracy, instytucja pytań w sprawach bieżących jest w Polsce na tyle nowa, iż rzetelna ocena zasadności jej wprowadzenia nie jest możliwa. Mając na uwadze popularność instytucji w Wielkiej Brytanii, można postawić pytanie, czy podobną popularnością cieszy się ona w Polsce. Odpowiedź jest niestety negatywna. W III kadencji Sejmu posłowie sięgnęli do pytań w sprawach bieżących tylko 311 razy, zaś do interpelacji i zapytań poselskich odpowiednio 7143 i 4289 razy.[63] Według najnowszych danych Kancelarii Sejmu, od początku prac Sejmu VII kadencji (listopad 2011 r.) do 2 lipca 2012 r. zgłoszono 164 pytania w sprawach bieżących, 5988 interpelacji i 1374 zapytania poselskie.[64] O ile liczbę zadanych pytań w czasie III kadencji Sejmu (1997–2001 r.) można uzasadnić nieznajomością przez posłów procedury ich stosowania oraz ewentualnych skutków, o tyle ich stosunkowo mała liczba w kolejnych latach, aż do chwili obecnej, może już budzić zdziwienie. Ze statystyk jednoznacznie wynika, jak to trafnie ujął Zbigniew Witkowski, że „w Polsce praktyka parlamentarna nie potwierdza efektów wiążących się z oczekiwaniami łączonymi z wprowadzeniem procedury pytań w sprawach bieżących."[65] Znacznie bardziej atrakcyjne dla posłów wydają się być tradycyjne

[63] *Question Time w prawie konstytucyjnym...* op. cit., s. 290.

[64] *Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu*, w: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page/prace_sejmu, dostęp: lipiec 2012 r.

[65] *Question Time w prawie konstytucyjnym...* op. cit., s. 290.

środki służące zapewnieniu kontroli parlamentu nad rządem, tj. interpelacje i zapytania poselskie.[66]

3. Postulaty reformy instytucji

Wyraźnie widać, że w Polsce nie tylko teoria, ale i praktyka funkcjonowania pytań wzorowanych na brytyjskim *Question Time* dalece odbiega od pierwowzoru. Wśród posłów, a więc potencjalnie podmiotów najbardziej zainteresowanych sprawnym funkcjonowaniem omawianej instytucji, pojawiły się jednak postulaty reformy, mające na celu zbliżenie jej charakteru do wzorca z Wysp Brytyjskich. Chodzi tu o projekt posłów Klubu Poselskiego Lewica, zgłoszony 29 września 2009 r., który warto w tym miejscu pokrótce omówić.[67] Projekt ten zakłada zmiany w regulaminie Sejmu, polegające na dodaniu po art. 191 artykułu 191a oraz zmianę tytułu rozdziału 4. Rozdział 4 ma być według projektu zatytułowany: „Godzina pytań, interpelacje, informacje bieżące, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących". Nawiązanie do brytyjskiej instytucji *Question Time* jest w tym projekcie bardzo wyraźne. Owa „godzina pytań" ma jednak nieco inny charakter niż brytyjski pierwowzór. W zamyśle projektodawców adresatem zadawanych w jej ramach pytań ma być tylko i wyłącznie premier (w Wielkiej Brytanii: *Prime Minister's Questions*). W ustępie 1 art. 191a precyzuje się, iż klubowi przysługuje prawo zadawania pytań do Prezesa Rady Ministrów, nie rzadziej niż na co drugim posiedzeniu Sejmu RP. Podkreśla się przy tym, że w pierwszej kolejności przywilej ten przysługuje klubom opozycji (ust. 7), jakkolwiek Prezes Rady Ministrów ma obowiązek odpowiedzi na pytania wszystkich klubów poselskich (ust. 6). Przedmiotem pytań mogą być wyłącznie sprawy o zasadniczym charakterze, odnoszące się do problemów związanych z polityką państwa (ust. 2). Art. 191a ust. 3 stanowi, iż pytania te zadaje się premierowi bez uprzedniego zgłoszenia, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach i przy niemożności stawienia się szefa rządu na posiedzeniu, w jego zastępstwie na pytania może odpowiedzieć wicepremier. Czas zadania pytania nie może przekroczyć 3 minut, a podmiotami uprawnionymi do ich zadania są przewodniczący klubów parlamentarnych lub upoważnieni przez nich posłowie (ust. 4). W myśl ust. 5, każdy klub ma prawo zadania jednego pytania podstawowego i jednego dodatkowego. Jeżeli po odpowiedzi

[66] Ibidem.

[67] http://www.sld.org.pl/download/index/biblioteka/354, dostęp: lipiec 2012 r.

na pytania wszystkich klubów nie zostanie wyczerpany czas jednej godziny, kluby mają prawo do kolejnych pytań.

Projekt Lewicy, zmierzający do wprowadzenia nowej instytucji do polskich procedur parlamentarnych, powstał w 2009 r. na fali protestów wywołanych postępowaniem rządu w stosunku do tzw. „katarskiej transakcji" dotyczącej prywatyzacji stoczni i wielu nieprawidłowości w funkcjonowaniu polskiej armii. Poseł KP Lewica Tadeusz Iwiński zwracał wówczas uwagę na fakt, iż „w Polsce wyraźnie osłabła funkcja kontrolna Sejmu w stosunku do rządu; jej wzmocnienie powinno stać się w drugiej połowie kadencji parlamentarnej (VI kadencji – przyp. M.D.) najważniejszym zadaniem posłów".[68] Według polityków Lewicy, gorąca debata odbywa się w Polsce w kuluarach sejmowych i studiach telewizyjnych, za mało jest jej zaś na sali sejmowej.[69] W podobnym tonie wypowiadał się poseł Jerzy Szmajdziński. W jego przekonaniu „nie ma lepszego miejsca w demokracji niż sala sejmowa, która buduje emocje, ale i łagodzi obyczaje".[70] „Godzina pytań" do premiera, wzorowana na podobnych rozwiązaniach stosowanych powszechnie w „państwach dojrzałych demokracji: Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii i Kanadzie", ma w zamyśle doprowadzić do większego wpływu parlamentarzystów na działanie premiera, a także lepsze ich informowanie o bieżącej działalności szefa rządu.[71]

Projekt Lewicy, złożony we wrześniu 2009 r. został przez Prezydium Sejmu odrzucony, mimo to klub ponowił wniosek o jego rozpatrzenie 20 marca 2010 r. W związku ze śmiercią jednego z głównych autorów projektu, posłanki Jolanty Szymanek-Deresz niespełna 3 tygodnie później, projekt został zarzucony. Jest jednak szansa, że w obecnej sytuacji politycznej kraju i konieczności uzyskiwania przez posłów regularnych informacji od Prezesa Rady Ministrów, projekt ten zostanie ponowiony, ewentualnie po uprzedniej modyfikacji.

---

[68] *Lewica chce w Sejmie godziny pytań do premiera,* w: *http*://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/lewica;chce;w;sejmie;godziny;pytan;do; premiera,29,0,523293.html, dostęp: lipiec 2012 r.

[69] *KP Lewica proponuje w Sejmie godzinę pytań do premiera,* [w:] Przegląd Wydarzeń nr 46/2009, s.2.

[70] Ibidem.

[71] *Lewica upomina się o godzinę pytań do premiera Tuska,* w: *http*://m.newsweek.pl/polska,lewica-upomina-sie-o-godzine-pytan-do-premiera-tuska,55589,1,1.html, dostęp: lipiec 2012 r.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż rola instytucji *Question Time* jako formy kontroli nad rządem jest w Wielkiej Brytanii znacząca. Jest to nie tylko szansa na uzyskanie od ministrów informacji i naciskanie na podejmowanie przez nich działań w określonych sprawach, ale także sprawdzian efektywności funkcjonowania ekipy rządzącej, którego negatywny wynik przejawia się zazwyczaj we wzroście notowań partii opozycyjnej. Tego samego o polskim odpowiedniku powyższej instytucji powiedzieć już nie można. Pytania w sprawach bieżących nie odgrywają istotnej roli w polskim systemie parlamentarnym, można wręcz powiedzieć, że są najsłabszym indywidualnym instrumentem umożliwiającym kontrolę nad rządem ze strony parlamentarzystów.[72] Być może wpływ na to ma fakt, iż posłom przysługuje w Polsce dość szeroka gama indywidualnych środków kontroli nad rządem, by wymienić tylko często wykorzystywane interpelacje i zapytania poselskie. Poza tym, polska „godzina pytań" jest wprawdzie transmitowana przez telewizję, jednak w przeciwieństwie do brytyjskiego pierwowzoru nie aktywizuje dialogu społecznego ani politycznego w parlamencie.[73] Postulaty reformy instytucji, wniesione m.in. przez Klub Poselski Lewica w 2009 r. i ponowione w 2010 r. nie znajdują uznania wśród praktyków stosowania prawa, co w zestawieniu z nikłym zainteresowaniem posłów instytucją pytań w sprawach bieżących prowadzi do konkluzji, iż w Polsce nie ma woli politycznej do pełnego wprowadzenia i efektywnego wykorzystywania instytucji wzorowanej na brytyjskim *Question Time*. W tym miejscu do głosu dochodzi kontekst wcześniej mało eksponowany, mianowicie odmienny poziom kultury politycznej w Polsce i Wielkiej Brytanii i całkiem inny stopień zaangażowania ich obywateli w sprawy kraju. Tego typu zaległości nie da się niestety zmienić tak szybko jak wprowadzić instytucję pytań w sprawach bieżących do polskiej Konstytucji i regulaminu Sejmu, co skutkuje małym zainteresowaniem omawianą instytucją, a nic nie wskazuje na to, by coś w tej kwestii miało się wkrótce zmienić.

[72] *Question Time w prawie konstytucyjnym...* op. cit., s. 291.

[73] Ibidem.

Sylwia Młynarczyk

Marlena Niedźwiedź

Koło Naukowe Prawa Administracyjnego WPiA UKSW

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - Raport z realizacji projektu *Studencki Monitoring WSA*

The present study is a report from the Project "Students' Monitoring of the Voivodeship Administrative Court". The aim of the project was to observe the work of the administrative courts. Observers study was focused on Voivodeship Administrative Court in Warsaw. The project was mainly focused to investigate the position of the parties, that is, the citizen and public authority, which is characteristic for the appeal proceedings. Students have observed the way in which the court organizes its work and provides a right of access to justice and the availability of the court, punctuality, conduct of hearings, judges' culture, evidence hearings atmosphere in the room during evidence hearings. Based on observations, the most common errors which have occurred are the lack of punctuality of the hearings and a long wait time to the proceedings. Apart from the abovementioned errors the overall assessment of the functioning of the Voivodeship Administrative Court is positive.

Wstęp

Projekt „Studencki Monitoring WSA" został zainicjowany przez dwie studentki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, działające w Kole Naukowym Prawa Administracyjnego funkcjonującym przy Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego UKSW. Wzięło w nim udział 11 studentów. Inspiracją dla realizacji tego przedsięwzięcia była działalność Fundacji Court Watch Polska, której celem jest obserwacja funkcjonowania sądów powszechnych (rejonowych i okręgowych) w całej Polsce.

Naszym celem było przyjrzenie się pracy sądów administracyjnych z uwagi na to, że dotychczas żaden podmiot, w tym również FCWP nie objął ich swoją działalnością. Mając powyższe na uwadze, przedmiotem naszego zainteresowania stały się Wojewódzkie Sądy Administracyjne. Ze względu na fakt, iż jest to pierwsza edycja tego projektu postanowiłyśmy

skupić się na pracy tylko WSA w Warszawie. Takie założenie podyktowane było chęcią zorientowania się, z jakim odbiorem i efektem spotka się nasza inicjatywa.

Korzystając z publicznego charakteru postępowań sądowych zaczęliśmy obserwować sposób, w jaki funkcjonuje WSA w Warszawie. Nie badaliśmy prawidłowości merytorycznych rozstrzygnięć. Nasz projekt głównie nastawiony był na zbadanie pozycji strony – obywatela, w stosunku do strony przeciwnej – organu, co jest charakterystyczne dla postępowania sądowo - administracyjnego.

Obserwowaliśmy sposób, w jaki sąd organizuje swoją pracę i zapewnia prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Badaliśmy takie aspekty jak: dostępność do sądu, punktualność, kultura prowadzenia rozpraw przez sędziów, jawność rozpraw, atmosfera panującą na sali.

Podstawą obserwacji był formularz opracowany przez inicjatorki projektu przy współpracy z FCWP. Składał się on z 29 pytań zarówno zamkniętych jak i otwartych (patrz załącznik nr 1). Formularz zawierał relację z przebiegu rozpraw. Obserwatorzy w sposób dowolny wybierali dzień obserwacji, jaki i przedmiot sprawy. Zwracali oni uwagę na czas rozpoczęcia rozpraw, sposób wywoływania kolejnych spraw z wokandy, przedstawienie przedmiotu sprawy przez sędziego sprawozdawcę, posiadanie profesjonalnego pełnomocnika przez strony, długość prowadzonych postępowań, pracę sędziego, sposób protokołowania. Ponadto obserwatorzy oceniali czy sędzia informował uczestników o ich prawach i obowiązkach procesowych oraz czy pozwolił im się swobodnie wypowiedzieć. Ostatni punkt Naszego formularza poświęcony był subiektywnej ocenie wymiaru sprawiedliwości, której dokonywał obserwator.

Pytania zawarte w formularzu posłużyły nam, jako narzędzie badawcze. Taka metoda obserwacji była naszym zdaniem najbardziej odpowiednia dla osiągnięcia zamierzonego przez nas celu, czyli zbadanie pozycji strony w postępowaniu sądowo - administracyjnym.

Niniejsze sprawozdanie opracowałyśmy na podstawie danych zgromadzonych przez naszych obserwatorów w postaci omówienia poszczególnych kwestii postępowania sądowo-administracyjnego, których formularz dotyczył.

FUNKCJONOWANIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE

Czy rozprawa umieszczona na wokandzie odbyła się?

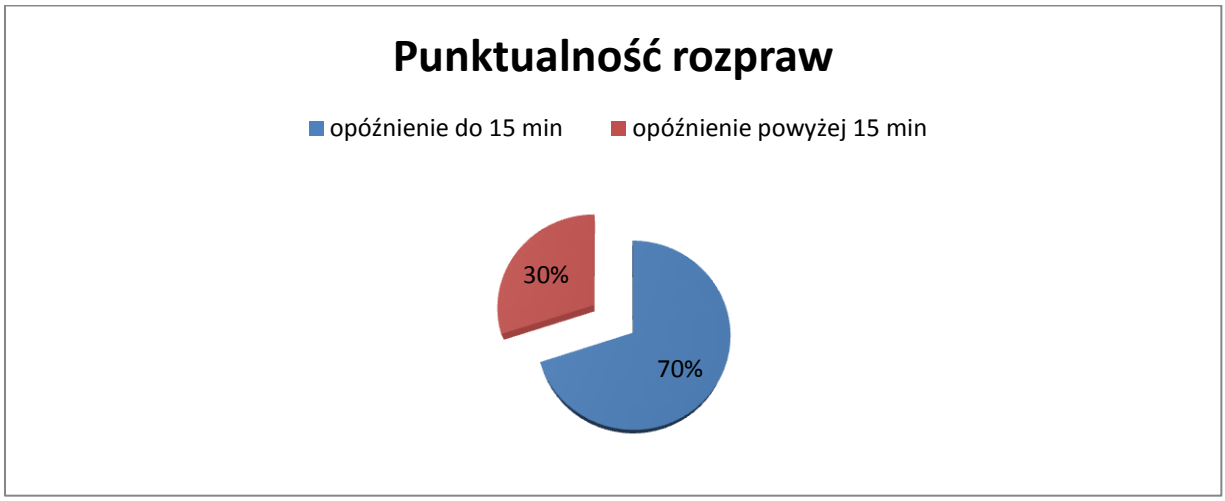
W okresie od 1.03.2014 r. do 31.05.2014 r. studenci warszawskich uczelni wyższych przeprowadzili łącznie 95 obserwacji. Jak wspomniano we wstępie, obserwatorzy uczęszczali na rozprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie.

Z przykrością należy stwierdzić, iż nie wszystkie zaplanowane danego dnia rozprawy się odbyły. Planowo przeprowadzono 82 z 95 spraw, pozostałe 13 nie miały miejsca. Na szczęście nikt, oprócz obserwatorów nie czekał na odwołaną rozprawę. Zainteresowane strony zostały odpowiednio wcześniej poinformowane.

Na dużą pochwałę zasługują elektroniczne wokandy. Przy każdej sali rozpraw działały one bez zarzutu, wyświetlając jaka sprawa jest w danym momencie rozpatrywana. Oprócz elektronicznej wokandy, na każdych drzwiach sali rozpraw były również przymocowane ich papierowe odpowiedniki. O terminie i ilości rozpatrywanych spraw każda osoba zainteresowana, w tym również obserwatorzy, mogli dowiedzieć się z Elektronicznego Terminarza Rozpraw znajdującego się na stronie internetowej WSA w Warszawie (patrz: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl/8/elektroniczny_terminarz_rozpraw_etr.html).

Czy rozprawa odbyła się punktualnie?

Przeprowadzane obserwacje miały na celu wykazanie, czy zaplanowane na dany dzień rozprawy odbywały się punktualnie. Z precyzyjnie zanotowanych spostrzeżeń wynika, że czas oczekiwania na wywołanie sprawy w 70% był krótszy niż 15 min. W pozostałych 30 % przypadków ten czas był dłuższy niż 15 min. Najdłuższy czas oczekiwania wynosił 50 min.



Rys. wykres nr 1.

Do najczęstszych przyczyn opóźnienia należy przedłużenie poprzedniej rozprawy. Innymi wymienianymi przez obserwatorów powodami niepunktualnego rozpoczęcia rozprawy było oczekiwanie na przybycie sędziego sprawozdawcy lub protokolanta.

Należy podkreślić, iż w większości przypadków osoby zebrane na sali nie zostały przeproszone za konieczność tak długiego oczekiwania. Brak było jakichkolwiek wyjaśnień co do niepunktualności. Jak podkreślali obserwatorzy, sami dochodzili oni do wniosku co tak naprawdę było przyczyną rozbieżności w godzinie podawanej na wokandzie z rzeczywistym czasem rozpoczęcia rozprawy. Przedłużenie trwania poprzednich rozpraw było częstą przyczyną opóźnień kolejnych obserwowanych postępowań.

Jaki był przebieg rozprawy?

Rozprawy wywoływane były przez protokolantów, którzy robili to przeważnie dostatecznie głośno i wyraźnie, podając nazwiska stron oraz przedmiot sprawy.

Istotne dla nas podczas prowadzonych obserwacji było uzyskanie informacji czy sędzia miał zastrzeżenia, co do obecności obserwatora na sali rozpraw. Co do zasady rozprawy są jawne i każda pełnoletnia osoba fizyczna może w nich uczestniczyć w charakterze publiczności. Z opinii obserwatorów wynika, że zaledwie w 3 przypadkach sędzia zapytał się kim są i czy są związani ze sprawą, bądź z którąś ze stron. Nie zdarzyło się, aby ktokolwiek z publiczności w tym obserwator, został wyproszony z sali z uwagi na to, iż sędzia sobie tego życzył. Każda z rozpraw powinna rozpocząć się według takiego samego schematu. Pierwszym jego etapem jest krótkie i zwięzłe przedstawienie

sprawy, by przypomnieć o co toczy się spór.
W opinii obserwatorów w 83% zaobserwowanych rozpraw sędzia sprawozdawca przestawił stan sprawy w sposób zrozumiały i wyczerpujący. Zaledwie w 5 z 95 rozpraw sędzia uczynił to lakonicznie i bardzo cicho. Czas pomiędzy jedną a drugą rozprawą w tej samej sprawie zawsze jest bardzo długi, dlatego też niezwykle istotne wydaje się przypomnienie poszczególnych ustaleń oraz stanu faktycznego.

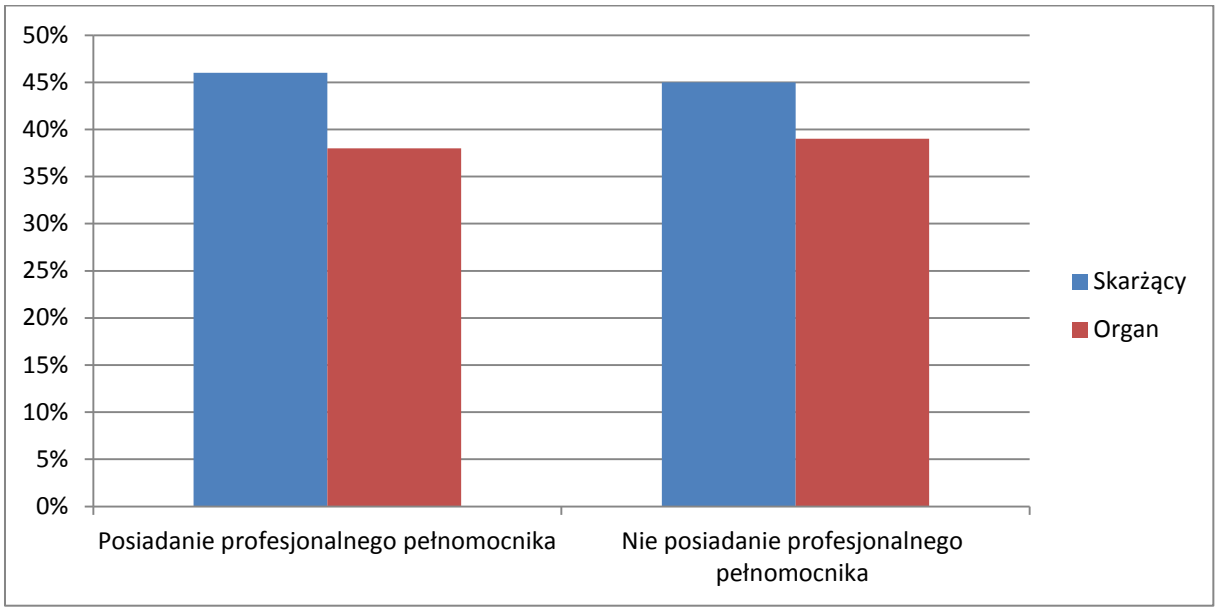
Czy skarżący oraz organ posiadali profesjonalnego pełnomocnika?

Celem prowadzonych obserwacji, była chęć sprawdzenia pozycji strony – obywatela, w stosunku do strony przeciwnej – organu, co jest charakterystyczne dla postępowania sądowo-administracyjnego. Jako jeden z wyznaczników wzajemnej pozycji stron wobec siebie z pewnością jest posiadanie pełnomocnika profesjonalnego, czyli podmiotu, który reprezentuje stronę podczas rozprawy.

Wybór pełnomocnika należy do strony, jest to wybór całkowicie niezależny. Aby umocowany przez stronę pełnomocnik mógł podejmować w jej imieniu czynności procesowe, musi odpowiadać wymaganiom stawianym przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270). Pełnomocnik procesowy musi być zdolny do reprezentowania strony w postępowaniu sądowym. Osoba pełniąca funkcję pełnomocnika musi posiadać zdolność procesową, czyli zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądowo-administracyjnych.

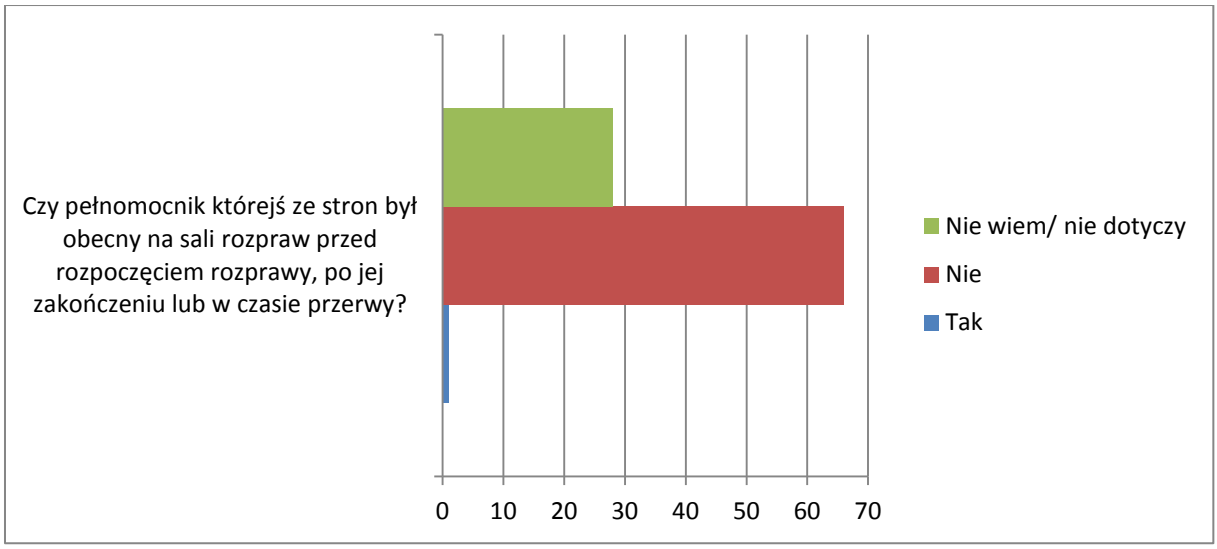
Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że nie we wszystkich rozprawach strony posiadały profesjonalnych pełnomocników. Bardzo rzadko zdarzało się również by obie strony z niego korzystały. W przeważającej mierze spraw na sali rozpraw stawiała się tylko jedna ze stron.

Skarżący posiadał profesjonalnego pełnomocnika w 46% przypadków, zaś organ w 45 % przypadków. Zbliżone wyniki można również zaobserwować, co do nie korzystania z profesjonalnego pełnomocnika przez obie strony. W 38 % nie posiadał go skarżący, a w 39% organ.



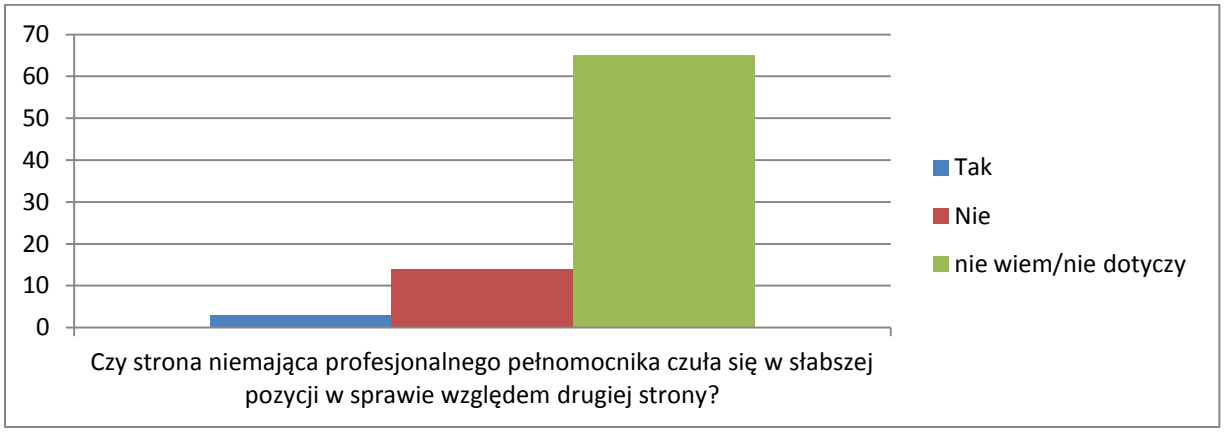
Rys. wykres nr 2.

Niezwykle ważna jest kwestia obecności pełnomocnika którejś ze stron na sali rozpraw przed rozpoczęciem rozprawy, po jej zakończeniu lub w czasie przerwy. Zawsze takie sytuacje wprowadzają element oburzenia, niepewności co do rozstrzygnięcia. Na 95 zaobserwowane sprawy tylko w jednym przypadku pełnomocnik jednej ze stron był obecny na sali rozpraw poza czasem jej trwania. Z uwagi na fakt, iż w nielicznych sytuacjach strony korzystały z usług profesjonalnego podmiotu, liczba nieprawidłowości jest bardzo mała.



Rys. wykres nr 3.

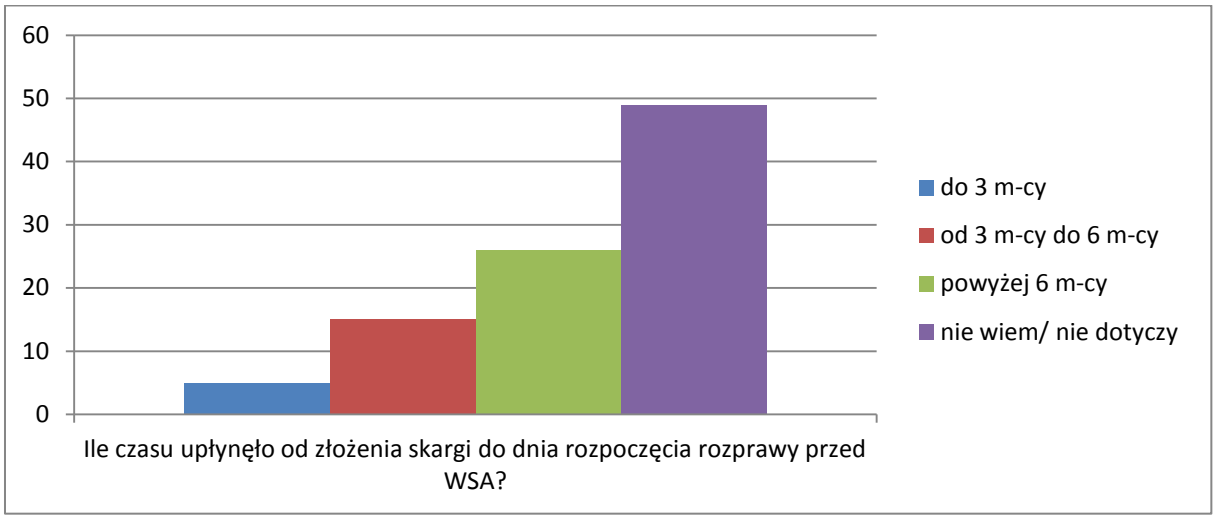
Mając na uwadze cel prowadzonych obserwacji, a więc kwestię równości broni w postępowaniu administracyjnym, jednym z zadań obserwatorów było nawiązanie kontaktu ze stroną skarżącą w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie: Czy strona niemająca profesjonalnego pełnomocnika czuła się w słabszej pozycji w sprawie względem drugiej strony? W związku z tym, że w przeważającej liczbie przypadków, na sali rozpraw przebywali tylko reprezentanci stron w postaci pełnomocników, odpowiedź na to pytanie nie mogła być uzyskana. Nie zmienia to faktu, że podczas przeprowadzonych rozmów, zdarzyły się odpowiedzi pozytywne na wyżej postawione pytanie. Osoby fizyczne w starciu z organem czują się niejednokrotnie bezbronne, pominięte. Odnoszą wrażenie, że wynik sprawy jest z góry przesądzony.



Rys. wykres nr 4.

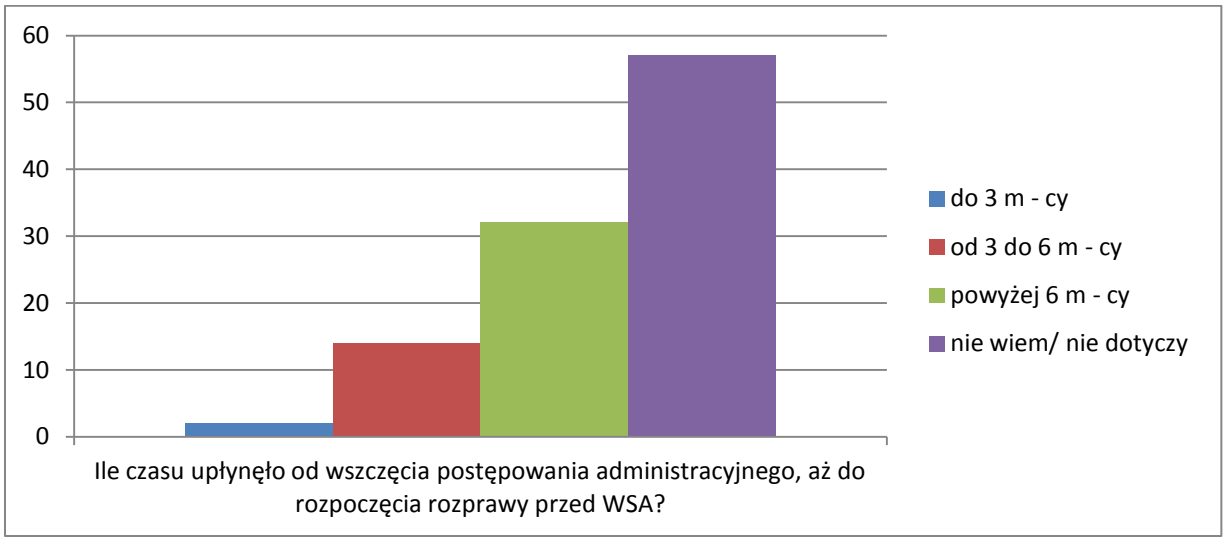
Jaki był czas prowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego?

W polskim sądownictwie prowadzenie postępowań jest niezywkle długotrwałe. Od złożenia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy mija kilka miesięcy. W przypadku postępowań administracyjnych w przeważającej części badanych przypadków, czas ten wynosi ponad 6 miesięcy. Na 95 zaobserwowanych rozpraw, w 5 z nich, czas od złożenia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy przed WSA wynosił mniej niż 3 miesiące, w 15 przypadkach wynosiła mniej niż 6 m-cy lecz powyżej 3 m-cy. Natomiast w 26 sprawch czas ten był dłuższy niż 6 miesięcy.



Rys. wykres nr 5.

Kolejna badana kwestia dotyczyła czasu, jaki minął od wszczęcia postępowania administracyjnego, aż do rozpoczęcia rozprawy przed WSA. W tym przypadku, można odnaleźć analogię to wyżej przedstawionych spostrzeżeń. Tylko w 2 przypadkach termin ten wynosił mniej niż 3 miesiące, w 14 przypadkach mieścił się on w przedziale od 3 do 6 miesięcy, a w 32 przekraczał on 6 miesięcy.



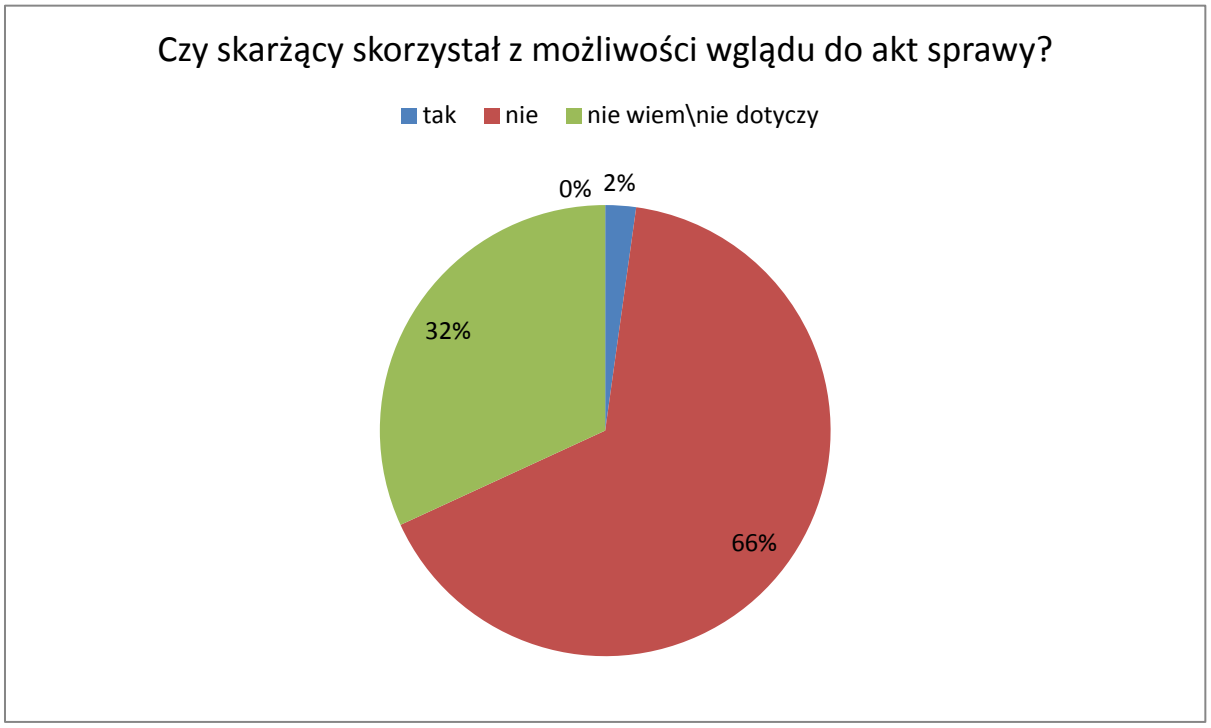
Rys. wykres nr 6.

Czy strony skorzystały z możliwości wglądu do akt sprawy?

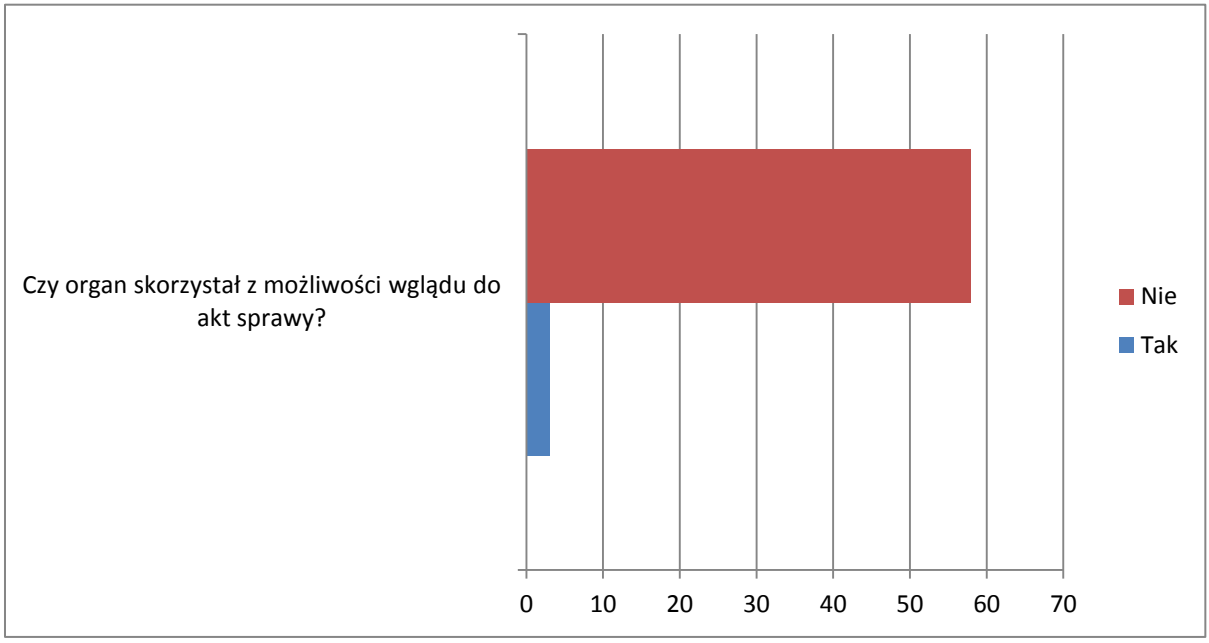
Stronom postępowania sądowo-administracyjnego przysługuje prawo wglądu do akt postępowania. Normatywną podstawą powyższego uprawnienia jest art. 12 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270) . Udostępnienie stronom akt sprawy obejmuje prawo do przeglądania akt, otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z akt.

Uzyskanie informacji na ten temat wymagało bezpośredniego kontaktu ze stronami, nie zawsze było to możliwe, dlatego w przeważającej liczbie spraw nie mamy danych w tej kwestii, ale pomimo tego prezentujemy informacje, które udało nam się uzyskać. Z naszych badań wynika, że w 66% spraw skarżący nie skorzystał z możliwości wglądu w akta sprawy, w 2% skorzystał z tej możliwości, a co do 32% spraw nie mamy danych z powodu braku możliwości uzyskania informacji w tej kwestii.

Jeżeli chodzi o organ to tylko w ustalonych przez nas 3 przypadkach skorzystał on z powyższego prawa. W 58 przypadkach nie.



Rys. wykres nr 7.



Rys. wykres nr 8.

Jak skarżący i organ ocenia atmosferę panującą na sali rozpraw?

Jeżeli chodzi o ocenę atmosfery panującej na sali rozpraw przez skarżącego to na podstawie informacji uzyskanych w 6 sprawach, 6 opinii jest pozytywnych i skarżący ocenia atmosferę panującą na sali rozpraw, jako pozytywną i nienaruszającą powagi sądu. Co do reszty spraw nie udało nam się zgromadzić danych.

Nie udało nam się uzyskać informacji ze strony organu, co do atmosfery panującej na sali rozpraw.

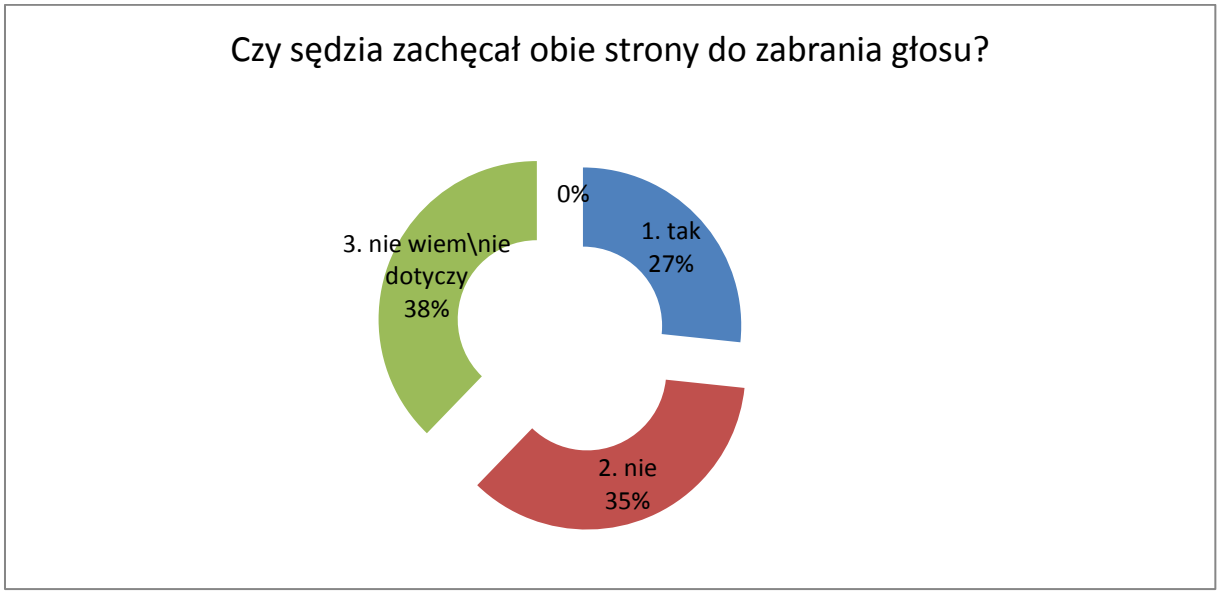
Czy sędzia zachęcał obie strony do zabrania głosu?

Zgodnie z ustawą - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270) i Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169 poz. 1646) po wywołaniu sprawy, sprawdzeniu obecności stron i pełnomocników oraz po sprawozdaniu sędziego strony, najpierw skarżący, a potem organ zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy faktyczne i prawne na uzasadnienie swoich żądań i wniosków. Strony mogą również

ustosunkowywać się do wypowiedzi drugiej strony nie mają jednak, co do tego obowiązku. Mogą również ponownie zabrać głos, co do twierdzeń strony przeciwnej.

Na podstawie obserwacji rozpraw nasi obserwatorzy odnotowali, że w 35% spraw sędzia nie zachęcał stron do zabrania głosu, natomiast w 26% już tak.

Taki stan nie jest korzystny dla oceny wymiaru sprawiedliwości i poczucia sprawiedliwości przez stronę, która sprawę przegrała, a nie wypowiedziała się, co do swojego stanowiska i twierdzeń przedstawionych przez drugą stronę pomimo tego, że dobrowolnie zachowywała się biernie. Sąd zachęcając stronę do zabrania głosu powoduje, że odczuwa ona zaangażowanie sądu w jej sprawy, a niejednokrotnie to, że strona wypowie się, co do kwestii do których bez zachęty by się nie wypowiedziała.

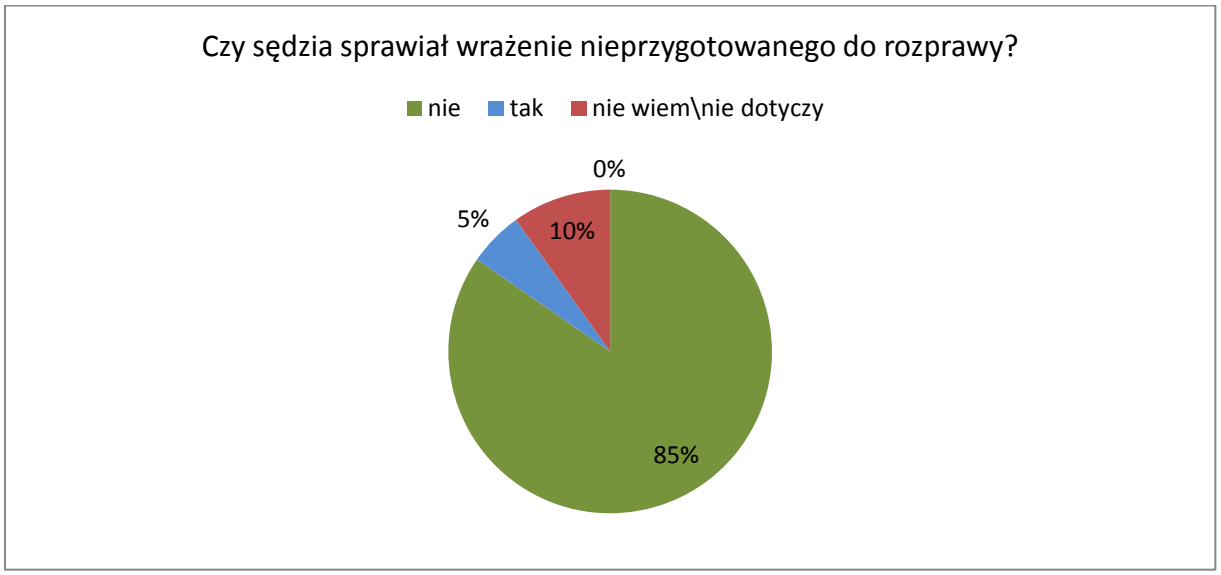


Rys. wykres nr 9.

Czy sędzia sprawiał wrażenie nieprzygotowanego do rozprawy?

Bardzo ważnym elementem w czasie rozprawy jest przedstawienie przez sędziego sprawozdawcę stanu sprawy. Jest to obowiązek sędziego. Ma to wykazać stronom, że sąd orzekający zapoznał się ze sprawą, a zwłaszcza z zarzutami skargi i w sposób prawidłowy uchwycił jej istotę.

Z naszych obserwacji wynika, że sędziowie dobrze przygotowują się do rozpraw i biegle poruszają się w zgromadzonym materiale dowodowym. Obserwatorzy pozytywnie ocenili pracę sędziów, na co wskazuje poniższy wykres.



Rys. wykres nr 10.

Czy zdarzyło się, że sędzia zwrócił się do kogoś na sali w sposób niekulturalny, lekceważący lub agresywny?

Z formularzy naszych obserwatorów wynika, że tylko w 4 przypadkach miało miejsce takie zachowania sędziego. Wynik ten wskazuje, iż co do zasady na salach rozpraw panuje wysoka kultura osobista. Stan ten pozytywnie wpływa na atmosferę panującą na sali rozpraw, a jednocześnie na komfort dla stron postępowania, jak również na pozytywną opinię o wymiarze sprawiedliwości i poczuciu sprawiedliwości przez strony.

Czy według Twojej oceny sędzia traktował obie strony tak samo?

Kwestia ta ma bardzo duże znaczenie z tego względu, że po jednej stronie występuje podmiot, który wcześniej korzystał z uprawnień do władczego kreowania sfery praw i obowiązków podmiotu będącego drugą stroną postępowania. Zależało nam na zbadaniu czy obie strony postępowania miały taką samą możliwość podejmowania czynności procesowych, jak i możliwość wypowiedzenia się, co do istoty sprawy i co do zebranego materiału dowodowego.

Nasi obserwatorzy nie odnotowali żadnego przypadku nierównego traktowania stron przez sędziego.

Czy sędzia zwracał się do stron w sposób jasny i zrozumiały dla nich?



Rys. wykres nr 11.

Czy sędzia mówił dostatecznie głośno?

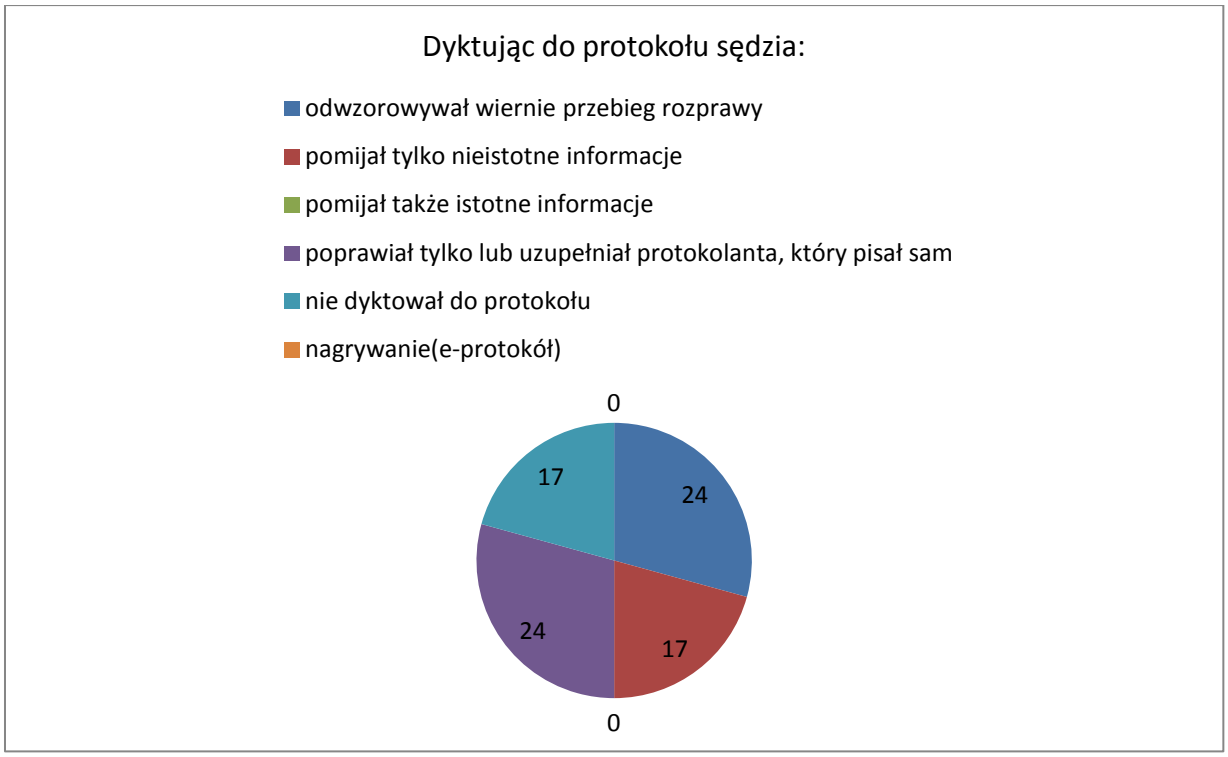


Rys. wykres nr 12.

Sporządzanie protokołu

Protokołowanie przebiegu rozpraw odbywało się w sposób tradycyjny, czyli protokolant zapisywał na komputerze to, co sędzia mu dyktował, a dysponujący osobnym monitorem sędzia kontrolował zapis. Żadna z obserwowanych rozpraw nie była nagrywana. Na podstawie obserwacji możemy stwierdzić, że jakość protokołowania jest zróżnicowana. Pojawiły się liczne rozprawy, gdzie sędzia dyktował do protokołu, wiernie odwzorowując przebieg rozprawy. Nasi obserwatorzy zaobserwowali jednak taką samą ilość rozpraw gdzie

to protokolant sporządzał protokół, będąc jedynie uzupełnianym przez sędziego. Wynik obserwacji szczegółowo przedstawia poniższy wykres.



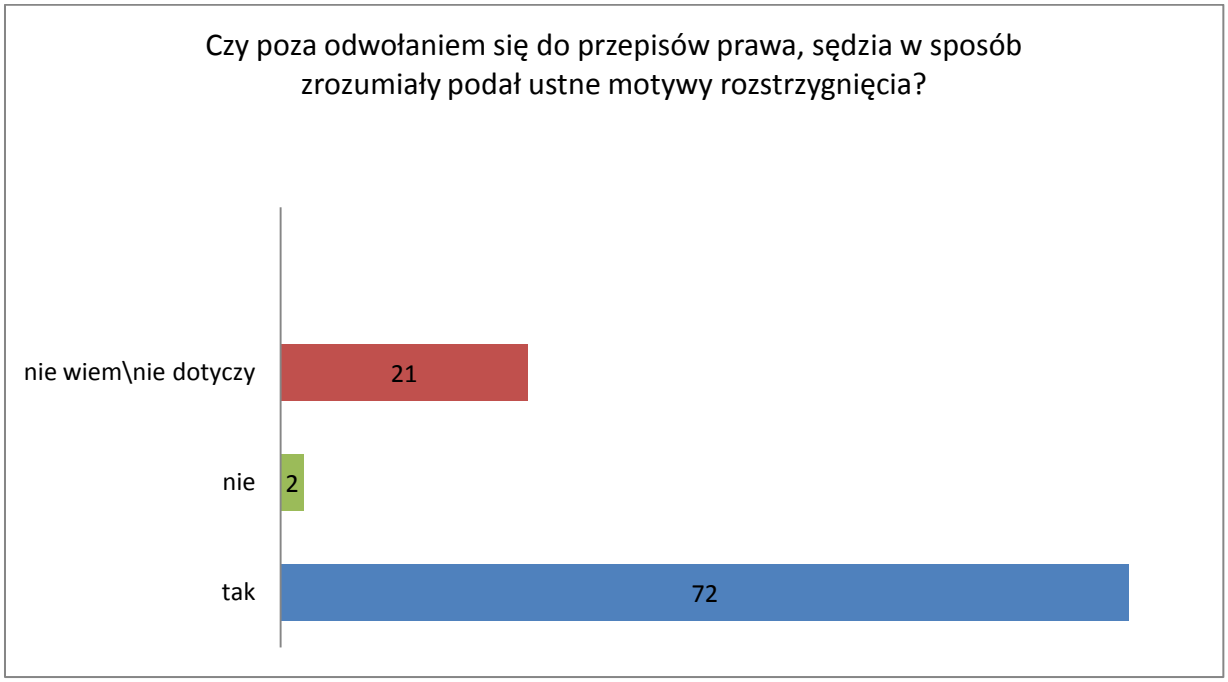
Rys. wykres nr 13.

Czy poza odwołaniem się do przepisów prawa, sędzia w sposób zrozumiały podał ustne motywy rozstrzygnięcia?

Po ogłoszeniu wyroku zgodnie z art. 139 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270) przewodniczący lub sędzia sprawozdawca powinien podać ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia. Należy przez to rozumieć podanie tych racji, które zaważyły na rozstrzygnięciu wyrażonym w wyroku. Ustne uzasadnienie wyroku nie musi być pełne, powinno jednak odpowiadać zasadniczym powodom rozstrzygnięcia ustalonym w toku narady i przyjętym przez skład orzekający w wyniku głosowania.

Badaliśmy przedstawienie motywów rozstrzygnięcia w sposób zrozumiały dla stron, ponieważ w dużej mierze spraw może to przyczynić się do zrozumienia przez stronę, która sprawę przegrała, dlaczego tak się stało oraz, że nie można było wydać innego rozstrzygnięcia. Może mieć to również wpływ na niewnoszenie środków zaskarżenia.

Nasi obserwatorzy ustalili, że w 80% zaobserwowanych spraw sędziowie w sposób zrozumiały dla stron przedstawiali ustne motywy rozstrzygnięcia, a tylko w 2% nie robili tego w taki sposób.

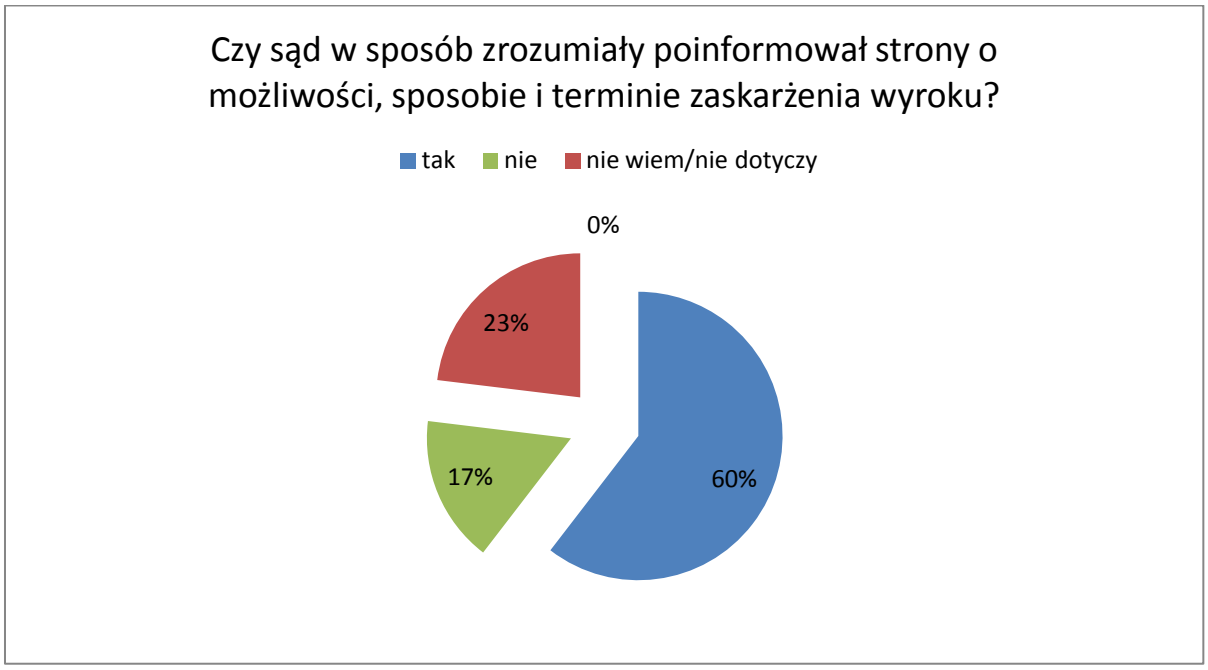


Rys. wykres nr 14.

Czy sąd w sposób zrozumiały poinformował strony o możliwości, sposobie i terminie zaskarżenia wyroku?

Stronie działającej bez adwokata lub radcy prawnego przewodniczący lub sąd powinien udzielić wskazówek lub pouczenia, co do sposobu i terminu wniesienia środka odwoławczego. Jeżeli sąd zrobi to w sposób niezrozumiały dla strony to może spowodować to, że strona nie będzie dochodziła dalej swoich praw, gdyż nie będzie wiedziała o takiej możliwości.

Poniższy wykres przedstawia wynik naszych obserwacji, co do tej kwestii.

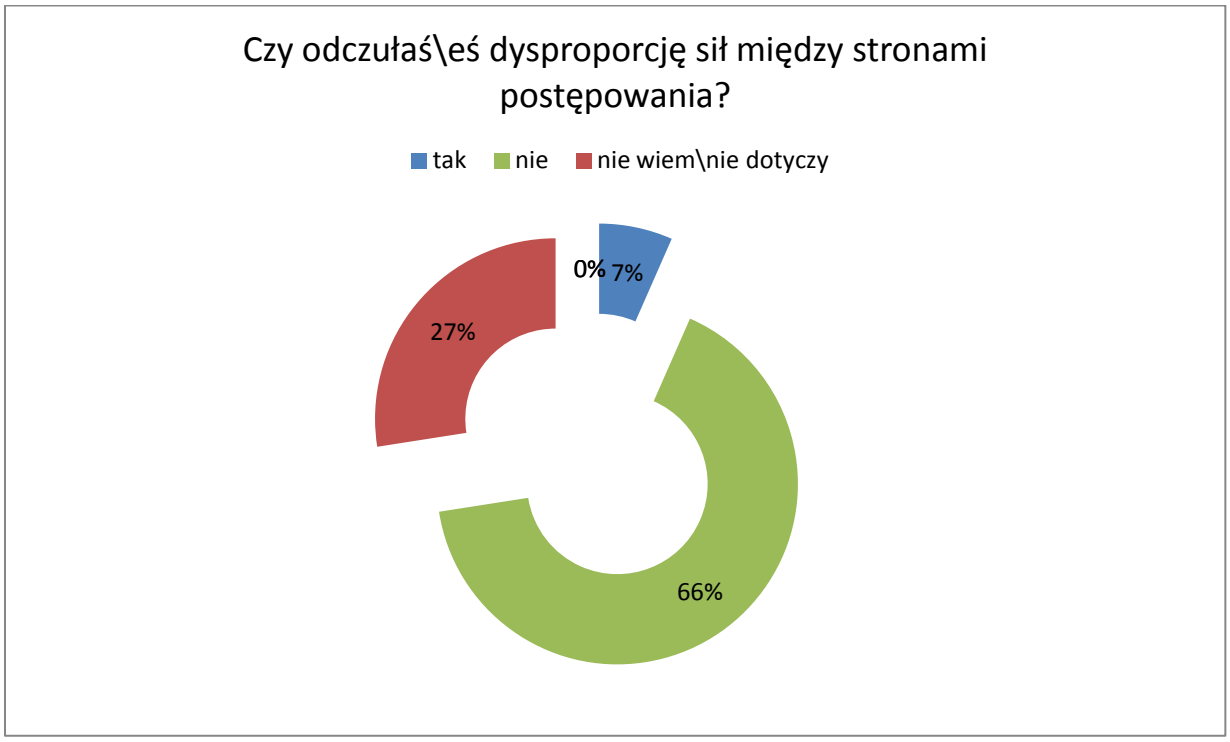


Rys. wykres nr 15.

Czy odczułaś\eś dysproporcję sił między stroną-organem, a stroną-zwykłym człowiekiem?

Zamieściliśmy takie pytanie w formularzu, ponieważ bardzo często pojawiają się opinie, że zwykły człowiek nie ma szans wygrać sprawy w sądzie, jeżeli po drugiej stronie sporu jest organ wyposażony w prawników na etacie. Jako dodatkowy argument dla takich opinii służy to, że podmiot ten wcześniej korzystał z uprawnień do władczego kreowania sfery praw i obowiązków drugiej strony.

Nasi obserwatorzy dokonali subiektywnej oceny sił w postępowaniu między stronami, z której wynikło, że w ponad połowie spraw dysproporcja sił między stronami nie jest odczuwalna (66%). Dysproporcję obserwatorzy odnotowali w 27% zaobserwowanych rozpraw.



Rys. wykres nr 16.

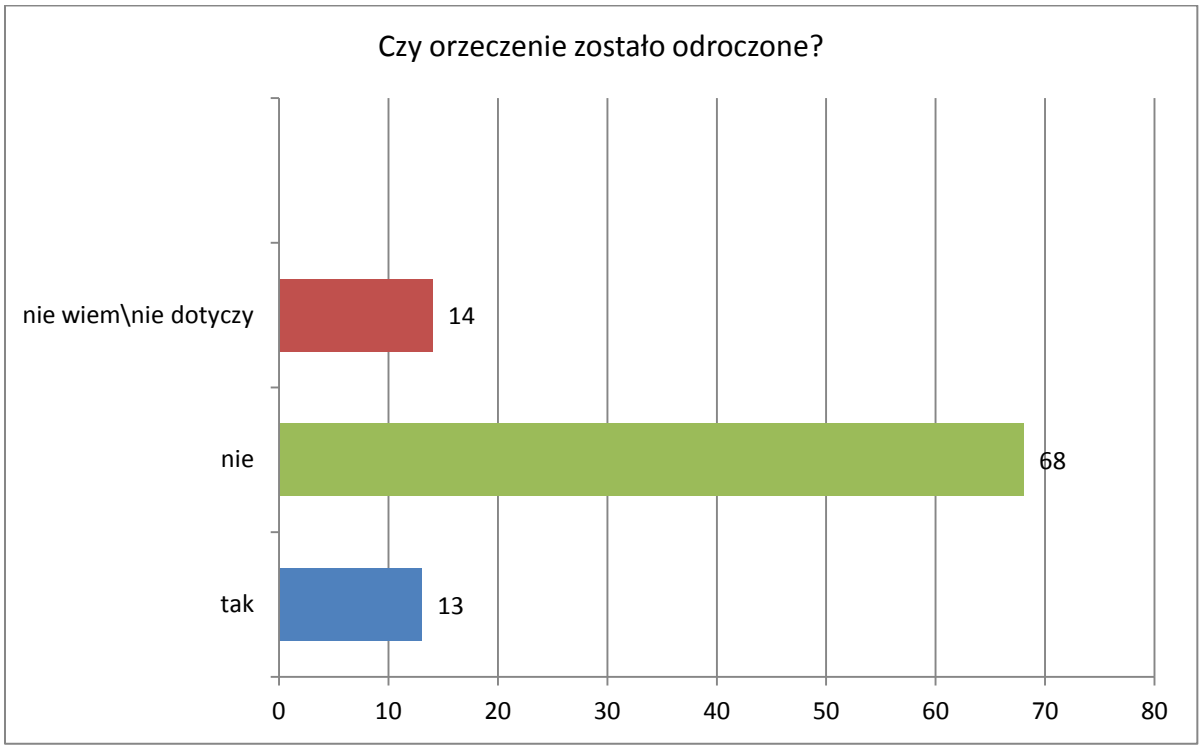
Czy atmosfera na sali odpowiadała powadze instytucji sądu?

Wynik analizy tej kwestii okazał się bardzo pozytywny, gdyż nie padła żadna odpowiedź negatywna.

Czy orzeczenie zostało odroczone?

Spośród zaobserwowanych rozpraw 74% zakończyło się wydaniem orzeczenia, natomiast 13 z nich, co stanowiło 14% zostało odroczone. Przypomnijmy, że odroczenie rozprawy następuje m.in. jeżeli sąd stwierdzi nieprawidłowość w zawiadomieniu którejkolwiek ze stron, nieobecność strony lub jej pełnomocnika jest wywołana nadzwyczajnym wydarzeniem, nieobecność strony lub jej pełnomocnika jest wywołana inną znaną sądowi przeszkodą, której nie można przezwyciężyć, a może nastąpić w razie zaistnienia innych ważnych przyczyn.

W jednej ze spraw powodem jej odroczenia była konieczność obecności obu stron na następnej rozprawie.



Rys. wykres nr 17.

Podsumowanie

Celem projektu „Studencki monitoring WSA" było zbadanie pozycji strony w postępowaniu sądowo - administracyjnym. Przedmiotem naszego zainteresowania stał się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Nie badaliśmy prawidłowości merytorycznych rozstrzygnięć. Obserwowaliśmy wyłącznie sposób, w jaki sędziowie organizują swoją pracę i zapewniają jednostkom prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Do badanych aspektów należała m. in.: dostępność do sądu, punktualność, kultura prowadzenia rozpraw przez sędziów, jawność rozpraw, atmosfera panującą na sali.

Wśród najczęściej powtarzających się problemów dotyczących funkcjonowania WSA należy wymienić brak punktualności rozpraw. Jaką główną przyczynę opóźnień, nasi obserwatorzy wymieniali przedłużenie się wcześniejszej rozprawy. Należy podkreślić, że obserwatorzy sami dochodzili do wniosku co było przyczyną rozbieżności w godzinie podanej na wokandzie z rzeczywistym czasem rozpoczęcia rozprawy, ponieważ w przeważającej mierze przypadków nikt nie podał przyczyny ani nie przeprosił za opóźnienie.

Kolejnym zaobserwowanym problem jest czas prowadzonego postępowania. W polskim sądownictwie prowadzenie postępowań jest niezywkle długotrwałe. Od złożenia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy mija kilka miesięcy. W przypadku postępowań administracyjnych w przeważającej części badanych przypadków czas ten wynosił ponad 6 miesięcy.

Poza wyżej wyminionymi nieprawidłowościami ogólna ocena funkcjonowania WSA w Warszawie jest pozytywna.

Zgodnie z dokonanymi obserwacjami, stwierdzić należy, że w postępowaniu sądowo-administracyjnym strony traktowane są zgodnie z zasadą równości stron. Przemawia za tym sposób prowadzenia rozpraw przez sędziów oraz zachęcanie obu stron do zabrania głosu i przedstawienia swojego stanowiska w sprawie.

Dodatkowo według naszych obserwatorów fakt posiadania profesjonalnego pełnomocnika przez stronę nie wpływał na jej lepsze traktowanie przez sędziego oraz na wynik postępowania. Strona nie posiadająca profesjonalnego pełnomocnika nie czuła się więc z tego powodu w gorszej pozycji względem drugiej strony, która takiego pełnomocnika posiadała.

Konkludując, należy wskazać, że zwykły obywatel w starciu z organem w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma zagwarantowaną realną możliwość dochodzenia swoich praw. Wbrew powszechnie panującemu poglądowi wśród społeczeństwa nie jest on tu na straconej pozycji. Przeprowadzone przez nas badania jednoznacznie wskazują, że pozycja strony – obywatela, w stosunku do strony przeciwnej – organu, w postępowaniu sądowo – administracyjnym nie jest gorsza. Rozstrzygnięcia wydawane przez sędziów WSA w Warszawie zawsze miały oparcie w przepisach prawa, a sędziowie w większości spraw podawali zrozumiałe dla stron ustne motywy rozstrzygnięcia.

Opiekun naukowy:
Dr Mariusz Szyrski

Obserwatorzy:
Konstancja Gierba, Marta Hyziak, Kacper Krawczyk, Karolina Leszek, Oskar Niedbalski, Joanna Plucińska, Sara Radzicka, Agata Romanowska, Sylwia Szutko

Patroni:
Fundacja Court Watch Polska

Informacje o Autorach

Michał Dahl - student prawa i studiów wschodnich w Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prelegent podczas kilkunastu konferencji krajowych i międzynarodowych. Zainteresowania naukowe: geopolityka Bliskiego Wschodu, polityka zagraniczna Turcji, prawo konstytucyjne i międzynarodowe.

Anna Łabuzek - studentka V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka Szkoły Prawa Brytyjskiego i Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Cambridge, koordynatorka Polskiego Forum Arbitrażu 2015.

Marlena Niedźwiedź - studentka IV roku prawa na WPiA UKSW w Warszawie, absolwentka administracji na WPiA UKSW w Warszawie, wolontariuszka Fundacji Court Watch Polska, członkini Koła Naukowego Prawa Administracyjnego oraz Koła Naukowego Prawa Prywatnego UKSW, wolontariuszka Uniwersyteckiej Studenckiej Poradni Prawnej WPiA UKSW.

Sylwia Młynarczyk - absolwentka kierunku administracja Wydziału Prawa i Administracji UKSW oraz europeistyki Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW, wolontariuszka Fundacji Court Watch Polska, członkini Koła Naukowego Prawa Administracyjnego oraz Koła Naukowego Forum Prawa Publicznego.