

PROPOZYCJE
ZMIAN LEGISLACYJNYCH ORAZ W ZAKRESIE EDUKACJI MŁODZIEŻY
OPRACOWANE PRZEZ ZESPÓŁ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
NA DRUGI KONGRES PRAWNIKÓW WIELKOPOLSKI

I. PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH

1. Proponujemy wprowadzenie zmian proceduralnych służących likwidacji barier w dostępie do administracji publicznej i jej kontroli

1.1. Propozycja zmian w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej jako: „k.p.a.”) była w ostatnich latach stopniowo dostosowywana do wymogów komunikacji elektronicznej. Niemniej jednak nadal występują problemy, gdy zachodzi konieczność łączenia elementów procedur tradycyjnych i elektronicznych. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, kiedy strona zamierza złożyć wniosek w formie elektronicznej dysponując jedynie postacią papierową dokumentu urzędowego (decyzji, zaświadczenia itp.), którego załączenie jest wymagane w danym postępowaniu administracyjnym. W świetle aktualnych regulacji prawa materialnego, wymagających złożenia przez wnioskodawcę określonej dokumentacji pochodzącej od innego organu administracji publicznej, przesłanie do organu takiej dokumentacji jedynie w postaci, załączonego do wniosku elektronicznego, skanu może okazać się niewystarczające, gdyż formalnie rzecz biorąc, skan dokumentu (np. w formacie pdf albo innym) stanowi wyłącznie jego kopię; traci tym samym status poświadczanego odpisu. W konsekwencji strona będzie z reguły zmuszona do fizycznego dostarczenia wymaganej dokumentacji, w tradycyjnej (papierowej) formie, do siedziby organu. To z kolei zaprzecza istocie postępowania elektronicznego, które w założeniu, w całości ma być prowadzone za pomocą elektronicznych środków komunikacji.

W związku z powyższym warto by poddać pod rozwagę zasadność dodania regulacji, która, z jednej strony, dawałaby wnioskodawcy możliwość wprowadzenia dotychczas papierowego dokumentu urzędowego do elektronicznych kanałów komunikacji, natomiast z drugiej strony, pozwalałaby organowi - w sytuacjach nie budzących uzasadnionych

wątpliwości - traktować nadesłanie dokumentu w postaci elektronicznej na równi ze złożeniem odpisu dokumentu urzędowego w formie papierowej.

Tego rodzaju uniwersalna regulacja dotycząca statusu załącznika w postaci skanu oryginału papierowego dokumentu urzędowego (poświadczonego odpisu) powinna znaleźć się w przepisach k.p.a. Przyjęta w postępowaniu administracyjnym zasada ograniczonego formalizmu pozwala zaproponować dodanie w tym celu do art. 63 k.p.a. przepisu (oznaczonego np. jako ust. 3b) o następującej treści:

„Wnoszący podanie w formie dokumentu elektronicznego może załączyć do niego załączniki zapisane w formatach danych i w sposób zgodny z przepisami odrębnymi. Przedłożenie wraz z podaniem załączników będących elektronicznymi kopiami oryginalnych papierowych dokumentów urzędowych albo ich poświadczonych odpisów wywołuje skutki prawne, jak złożenie takiego dokumentu w formie papierowej. Jednakże organ administracji publicznej może wezwać wnoszącego podanie do dostarczenia dokumentu w formie papierowej w każdym przypadku, gdy przedłożona elektroniczna kopia dokumentu nie pozwala na weryfikację jego autentyczności lub integralności”.

1.2. Zmiany w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wzmianka).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Nr 270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”) nie zawiera regulacji, która - wzorem np. art. 63 § 1, 3a i 4 k.p.a. - umożliwiałaby wnoszenie do sądu administracyjnego pism procesowych (w tym skarg) w postaci elektronicznej. Należy jednak zauważyć, że aktualnie w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego trwają prace nad wypracowaniem stosownych, szczegółowych rozwiązań.

2. Proponujemy zmiany dotyczące ułatwienia dostępu do niektórych świadczeń, w tym zwłaszcza związanych z edukacją młodzieży.

2.1. Propozycja zmiany w ustawie o pomocy społecznej w zakresie przyznawania zasiłków celowych.

W myśl art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.; dalej: „u.pom.spół.”) w celu zaspokojenia

niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy (ust. 1), w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (ust. 2).

Pojęcie „niezbędnej potrzeby życiowej” jest rozumiane w orzecznictwie bardzo wąsko - jako potrzeba, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, zagrożone są warunki jej istnienia, a w szczególności życia lub zdrowia (zob. wyr. NSA z 16.02.2011 r., I OSK 1770/10, CBOSA¹). W rezultacie organy administracji, a w ślad za nimi także sądy administracyjne, zwykle odmawiają przyznania zasiłku na potrzeby związane edukacją, jak np. zakup książek, pomocy naukowych, udział w kursach, pokrycie innych wydatków związanych z podjęciem lub kontynuowaniem nauki. Przykładowo za „niezbędną potrzebę życiową” nie zostały uznane świadczenia obejmujące: zwrot kosztów poniesionych w związku z podjęciem nauki i uregulowaniem należności za pobyt w domu studenckim (zob. wyr. NSA z 16.02.2011 r., I OSK 1770/10, CBOSA), pokrycie kosztów szkolenia (zob. wyr. WSA w Kielcach, I SA/Ke 659/10, CBOSA), udział w obowiązkowej wycieczce szkolnej (zob. wyr. WSA w Warszawie, I SA/Wa 590/09, CBOSA). Tymczasem w praktyce zdarzają się sytuacje, gdy tego rodzaju potrzeby nie są zaspokojone (w całości lub w części) ze środków własnych lub innych źródeł pomocy materialnej dla uczniów (takich jak np. stypendium szkolne lub zasiłek szkolny z ustawy z 07.09.1991 r. o systemie oświaty; Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) i potrzebujący występują wówczas o zasiłek celowy, np. na zakup przyborów szkolnych (por. stan faktyczny opisany w wyr. WSA w Poznaniu z 24.05.2012 r., IV SA/Po 76/12, CBOSA).

W związku z powyższym – w celu uelastyczenia omawianej regulacji w sposób bardziej przyjazny dla młodzieży i uniknięcia ewentualnych wątpliwości – warto by rozważyć uzupełnienie przykładowego wykazu celów, na jaki może zostać przyznany zasiłek celowy, o wydatki związane z edukacją, w szczególności z zakupem podręczników lub innych przyborów szkolnych, a może nawet pomocy naukowych (np. laptopów). Stąd propozycja nadania nowego brzmienia przepisowi art. 39 ust. 2 u.pom.spół. (proponowane zmiany podkreślono), jak np.:

„Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku

¹ CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

domowego, niezbędnych podręczników lub innych przyborów szkolnych, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.”

2.2. Propozycja zmiany w ustawie o systemie oświaty w zakresie stypendiów szkolnych

W rozdziale 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.; dalej jako: „u.sys.ośw.”) uregulowana została m.in. pomoc materialna o charakterze socjalnym dla uczniów. Stypendia szkolne przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej przez wójta lub burmistrza (art. 90m i art. 90n u.sys.ośw.). Problem, który nie został zauważony przez ustawodawcę dotyczy sytuacji, kiedy uczeń ma miejsce zamieszkania w innej gminie, niż ta gmina, w której znajduje się szkoła, do której uczęszcza. Dotyczy to zwłaszcza aglomeracji takich, jak poznańska. W opisanej sytuacji żadna z gmin będących w sporze nie chce ustalić i wypłacić stypendium.

W związku z powyższym należałoby postulować rozstrzygnięcie przez ustawodawcę tej kwestii, w kierunku powierzenia rozstrzygnięcia ww. spraw organowi gminy, na terenie której (...) *uczeń ma miejsce zamieszkania.*

2.3. Propozycja zmiany w ustawie o systemie oświaty w zakresie dofinansowania kosztów kształcenia

Zgodnie z art. 70b u.sys.ośw. pracodawcom, którzy zawarli z młodocianym pracownikiem umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, przysługuje dofinansowanie kosztów kształcenia. W sytuacji, kiedy młodociany pracuje kolejno u co najmniej dwóch pracodawców, pojawia się problem proporcjonalnego zwrotu kosztów kształcenia. Obecny art. 70b ust. 5 wydaje się w tej mierze niewystarczający. Przede wszystkim poprzedni pracodawca może ubiegać się o zwrot kosztów dopiero, gdy młodociany zda egzamin zawodowy po zakończeniu pracy u ostatniego pracodawcy. Wydaje się, że zwrot kosztów kształcenia nie powinien być uzależniony od tego, jak młodociany poradzi sobie podczas egzaminu, gdyż zależy to zasadniczo od postawy samego młodocianego.

W związku z powyższym zasadnym wydaje się dokonanie stosownej zmiany legislacyjnej - tak, aby pracodawca miał większą pewność zwrotu kosztów poniesionych na wykształcenie młodocianego pracownika. To z kolei mogłoby zwiększyć skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników młodocianych w celu przygotowania zawodowego. Pozytywnie

z kolei należy ocenić zmianę wprowadzoną od 1 września 2012 r. uznającą dofinansowanie takie za pomoc *de minimis*.

2.4. Propozycja zmiany w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1 poz. 7, ze zm.), ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej (dziecka) lub jej przedstawiciela ustawowego. Zatem wniosek w imieniu osoby nieletniej może złożyć tylko rodzic lub, jeżeli żaden z rodziców nie może reprezentować dziecka - kurator ustanowiony przez sąd opiekuńczy (art. 98 i art. 99 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego). Chodzi w tym przypadku o tego rodzica, który nie jest wierzycielem alimentacyjnym. W praktyce tak wąski krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku może rodzić trudności z uzyskaniem świadczenia, szczególnie, gdy dziecko faktycznie znajduje się pod opieką dziadków, dorosłego rodzeństwa lub innych krewnych. Wówczas, jeśli ten rodzic, który nie jest wierzycielem alimentacyjnym, nie będzie zamierzał złożyć wniosku, to droga dochodzenia świadczeń od dłużnika alimentacyjnego poprzez fundusz alimentacyjny zostanie zamknięta.

W związku z powyższym należałoby postulować wprowadzenie zmian do omawianej ustawy w kierunku poszerzenia kręgu osób uprawnionych od złożenia ww. wniosku.

Tytułem przykładu można wskazać, że przy zasiłkach rodzinnych, które związane są przede wszystkim z kosztami wychowania i edukacji dzieci, krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku o ustalenie zasiłku jest znacznie szerszy, obejmując m.in. opiekuna faktycznego dziecka - zob. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.).

3. Proponujemy zmiany zmierzające do ułatwienia podejmowania działalności gospodarczej.

3.1. Propozycja zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy obniżająca ryzyko wiążące się z korzystaniem ze środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.; dalej: „u.prom.zatr.”) przewiduje w art. 46 ust. 1 pkt 2 – jako jeden z tzw. instrumentów rynku pracy – możliwość przyznania bezrobotnemu jednorazowo **środków na podjęcie działalności gospodarczej** (w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności), w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia (a w przypadku gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych środków nie może przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu). Zarazem art. 46 ust. 3 u.prom.zatr. przewiduje, że osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą lub była członkiem spółdzielni socjalnej przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków.

Cytowany art. 46 ust. 3 u.prom.zatr. jest bardzo rygorystyczny, gdyż ustanawia obowiązek zwrotu bez względu na przyczyny przedwczesnego zakończenia prowadzenia „subsydowanej” działalności gospodarczej, a więc także w sytuacji, gdy doszło do tego z przyczyn niezawinionych przez beneficjenta pomocy (np. z powodu zdarzenia losowego, jak wypadek, choroba; nierzetelność kontrahenta itp.). Dla porównania należy wskazać, że w przypadku innych świadczeń, jak stypendium finansowane ze środków Funduszu Pracy w okresie odbywania przez bezrobotnego szkolenia (art. 41 u.prom.zatr.) lub sfinansowanie z Funduszu Pracy kosztów studiów podyplomowych bezrobotnego (art. 42a u.prom.zatr.) ustawodawca uzależnia obowiązek zwrotu ww. świadczeń (w sytuacji, gdy cel tych świadczeń nie został osiągnięty, tj. szkolenie nieukończone, studia przerwane) od winy beneficjenta (zob. art. 41 ust. 6 i art. 42a ust. 4 u.prom.zatr.).

Wskazany - jak się wydaje nie dość uzasadniony - rygoryzm art. 46 ust. 3 u.prom.zatr. może, po pierwsze, zniechęcać, zwłaszcza młodych ludzi, do podejmowania działalności gospodarczej z wykorzystaniem środków z Funduszu Pracy. Po drugie, w sytuacji fiaska takiej działalności - i związanej z tym konieczności zwrotu otrzymanych świadczeń wraz z odsetkami (a są to częstokroć kwoty wynoszące w sumie kilkanaście albo nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych) - uniemożliwiać „beneficjentowi” powrót na rynek pracy lub

zachęcać do zatrudnienia w szarej strefie (w celu uniknięcia egzekucji zadłużenia). Problemu nie rozwiązuje przewidziana w art. 76 ust. 7 u.prom.zatr. możliwość odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub nawet umorzenia (w całości lub w części) ww. należności, gdyż rozstrzygnięcia w tej mierze pozostawione są uznaniu organu. Organy zaś nie są zbyt skłonne do umarzania takich należności, zasłaniając zwykle się dbałością o efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, a w odniesieniu do młodych przedsiębiorców podnosząc dodatkowo, że beneficjent jest osobą młodą, mającą możliwość podjęcia zatrudnienia i spłaty zadłużenia w przyszłości.

W związku z powyższym - aby zwiększyć aktywizację zwłaszcza młodych ludzi na rynku pracy poprzez podejmowanie własnej działalności gospodarczej - warto by rozważyć zmianę art. 46 ust. 3 u.prom.zatr., np. w następujący sposób (proponowane zmiany podkreślono lub przekreślono):

„Osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli z przyczyn przez siebie zawinionych prowadziła działalność gospodarczą lub była członkiem spółdzielni socjalnej przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo ~~naruszone zostały~~ naruszyła inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków.”

3.2. Propozycja zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej umożliwiające zaskarżenie braku dokonania (odmowę) wpisu do ewidencji działalności gospodarczej

Niżej proponowana zmiana w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm. dalej jako: „u.s.d.g.”) - związana z procedurą wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (zwanej dalej: „CEIDG”), który warunkuje dopuszczalność podjęcia działalności gospodarczej (art. 14 ust. 1 u.s.d.g.) - może okazać się szczególnie istotna dla młodych ludzi, wkraczających dopiero na samodzielną drogę zawodową, a więc zwykle nie posiadających dużego doświadczenia w zakresie załatwiania spraw urzędowych.

W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 27 ust. 1 u.s.d.g., wpis do CEIDG jest dokonywany, jeżeli wniosek jest złożony przez osobę uprawnioną i jest poprawny. W art. 27 ust. 2 u.s.d.g. ustawodawca określił, jaki wniosek uznaje za niepoprawny. Złożenie

wniosku niepoprawnego ma taki skutek, że w przypadku wniosku składanego drogą elektroniczną system teleinformatyczny CEIDG informuje niezwłocznie składającego o niepoprawności tego wniosku, a w przypadku złożenia go drogą tradycyjną (tj. w urzędzie gminy osobiście lub listem poleconym), organ gminy niezwłocznie wzywa do skorygowania lub uzupełnienia wniosku, wskazując uchybienia, w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 27 ust. 3 i 4 u.s.d.g.).

Koncepcja poprawności i niepoprawności wniosku o wpis zdaje się w pełni „cyfryzować” relacje pomiędzy jednostką (obywatелеm) a organem administracji publicznej. Zgodne jest to z ogólną koncepcją e-administracji. Jednakże pozostawienie wpisu bez rozpoznania, bez zapewnienia jednoczesnej możliwości odwołania się (czy złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) do organu administracji wyższego stopnia wydaje się być sprzeczne z Konstytucją RP oraz z k.p.a. Zakładając, że sam wpis do CEIDG ma charakter czynności faktycznej (materialno-technicznej), to jednak brak wpisu (odmowa) winna przybrać formę decyzji administracyjnej (art. 104 § 1 i 2 k.p.a.), jako że przesądza o prawach przysługujących stronie. Takie rozwiązanie obowiązywało w poprzedniej ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej - art. 7c (przepisy obowiązujące w tym zakresie do dnia 1 lipca 2011 r.; Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Także tekst pierwotny u.s.d.g. przewidywał formę decyzji administracyjnej dla odmowy wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej - art. 32 u.s.d.g. w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. Nr 173, poz. 1807; data wejście w życie przepisów art. 23-45 u.s.d.g. określona została początkowo na dzień 1 stycznia 2007 r. - patrz art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1808).

Wniosek *de lege ferenda* polegałby na propozycji wprowadzenia do art. 27 u.s.d.g. regulacji gwarantującej, że brak wpisu do CEIDG przybiera formę decyzji administracyjnej, na którą przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 127 § 3 k.p.a.). Słuszne byłoby utrzymanie pierwszej próby skorygowania wniosku nieprawidłowego w trybie art. 27 ust. 4 u.s.d.g., ale w razie powtórnej „nieprawidłowości” tegoż wniosku odmowa wpisu winna mieć formę decyzji administracyjnej - eliminując „pozostawienie wniosku bez rozpoznania”.

Możliwość skarżenia braku wpisu do CEIDG ma doniosłe znaczenie gwarancyjne i ochronne dla jednostki, w tym dla młodego człowieka wkraczającego w „dorosłe” i samodzielne życie zawodowe. Należy nadmienić, że prowadzenie działalności gospodarczej

bez właściwego wpisu do CEIDG stanowi wykroczenie (art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń). Od uzyskania wpisu do CEIDG (tym samym od nabycia formalnego statusu „przedsiębiorcy”) uzależniona jest możliwość podjęcia dalszych działań gospodarczych, w tym możliwość uzyskania koncesji, zezwolenia, licencji, wpisu do rejestru działalności regulowanej, itd.

4. Propozycja zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych

Zgodnie z ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. Nr 361, ze zm.; dalej: „u.p.d.o.f.”) w art. 7 ust. 1 przewidziano jako zasadę, że dochody małoletnich dzieci własnych i przysposobionych dolicza się do dochodów rodziców, chyba że rodzicom nie przysługuje prawo pobierania pożytków ze źródeł przychodów dzieci. Wyjątek przewidziano dla dochodów małoletnich z pracy, stypendiów oraz dochodów z przedmiotów oddanych im do swobodnego użytku. Małoletnie dzieci podlegają odrębnemu opodatkowaniu zatem tylko i wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w u.p.d.o.f. dochodów.

Istnieją jednak takie sytuacje i stany faktyczne, w których małoletni dysponują majątkiem przynoszącym dochody podatkowe w postaci np. czynszu najmu lub dzierżawy z będących ich własnością nieruchomości, czy z odziedziczonej działalności gospodarczej, od których jednak nie mogą samodzielnie rozliczyć podatku. Wprowadzenie możliwości wyboru indywidualnego rozliczania podatku dochodowego przez osoby małoletnie - na wspólny wniosek małoletniego dziecka i rodziców, bądź opiekunów - spowodowałoby zwiększenie ich aktywności w sferze gospodarczej, a także wzrost świadomości podatkowej. Z drugiej strony ułatwiałoby „wejście w dorosłość”, poprzez tworzenie wiarygodności gospodarczej czy kredytowej jeszcze przed uzyskaniem pełnoletniości.

Decyzję jednak o wyborze formy samodzielnego rozliczenia z wszystkich dochodów osiągniętych przez osoby małoletnie należałoby pozostawić im samym i ich przedstawicielom prawnym, tj. najczęściej rodzicom. Ze względów systemowych decyzję taką mogłyby podejmować jedynie osoby małoletnie posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych - w myśl art. 15 Kodeksu cywilnego - za pisemną zgodą rodziców. Byłoby to w prawie podatkowym rozwiązanie analogiczne do art. 17 Kodeksu cywilnego, dotyczącego czynności prawnych.

II. WSKAZANIE ZAGADNIENI Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO, KTÓRE WINNY BYĆ ZNANE MŁODYM POLAKOM

Treść pism procesowych, sporządzanych samodzielnie przez strony postępowania prowadzi do wniosku, że świadomość prawna tych podmiotów nie jest wysoka. Niekiedy skargi do sądu administracyjnego inicjowane bywają właśnie z braku elementarnej wiedzy o przysługujących prawach, czy istocie toczących się postępowań. Bez wątpienia podniesienie świadomości prawnej winno być realizowane w ramach podstawowej edukacji. Zapobiegłoby to inicjowaniu niepotrzebnych postępowań administracyjnych, mnożeniu spraw, jak również przedłużaniu postępowań administracyjnych przez same strony. Do podstawowych zagadnień, których istnienie należałoby uświadamiać, wydają się należeć kwestie następujące.

1. Pouczenie jako obligatoryjny element każdej decyzji (postanowienia), który zawarty jest w treści uzasadnienia lub rozstrzygnięcia na jego końcu. Ważne są skutki (nie)zastosowania się do pouczenia. Należałoby zatem zwracać uwagę, że pod każdą decyzją (postanowieniem) zawarte powinny być instrukcje o możliwości (bądź braku możliwości) odwołania się od treści doręzonego pisma. Należy wzbudzić świadomość skutków zastosowania się do pouczenia, nawet jeśli okaże się ono błędne. Konieczność czytania otrzymanych w postępowaniu administracyjnym pism w całości.
2. Wiele kłopotów sprawia także sformułowanie „za pośrednictwem”, przy konstrukcji trybu składania odwołań, zażaleń, skarg. Należałoby wyjaśnić, co oznacza zawarte w takim pouczeniu sformułowanie, iż odwołanie (zażalenie, skarga) służy do organu wyższego stopnia „za pośrednictwem” organu I instancji. Należy wyjaśnić, że pisma kierowane do wyższych instancji „co do zasady” kierujemy na adres tego organu, który wydał zaskarżone orzeczenie, czyli organu I instancji, który przekazuje odwołanie wraz z aktami całej sprawy administracyjnej.
3. Podejmowanie decyzji przez dorosłego domownika, w ramach tzw. doręczenia zastępczego. Należałoby uświadomić sposób, skutki i konsekwencje takich doręczeń (jako równoważnych dokonanych wprost adresatom). Ponadto podjęcie pisma w tym trybie nastąpić może wyłącznie do rąk dorosłego domownika. Wadliwość doręczenia będzie zatem można podnosić, jeśli strona będzie w stanie wykazać, że np. doręczenia dokonano do rąk osoby niepełnoletniej, albo osoby nie mieszkającej wspólnie z adresatem. Po drugie - należałoby uświadomić skutki tzw. doręczenia zastępczego. Oznacza ono

bowiem, że bieg rozpoczęły terminy do wniesienia środków odwoławczych, czy też skorzystania z innych gwarancji procesowych (np. do zapoznania się z aktami sprawy - art. 10 k.p.a.).

4. Z kwestią doręczeń wiąże się także tzw. fikcja doręczenia i jej skutki. Należałoby wyrobić świadomość, że niepodjęcie pisma po jego awizowaniu, złożonego przez listonosza w placówce pocztowej również wywołuje określone skutki. Należy wyjaśnić, że upływ ustawowego terminu, od dnia złożenia w skrzynce pierwszego i powtórnego awizo, po 14 dniach skutkuje tzw. fikcją doręczenia. Oznacza to, że z tym dniem jesteśmy traktowani na równi z podmiotami, które zapoznały się z treścią pisma.
5. Popularyzacji wymaga także możliwość załatwiania spraw administracyjnych przez pełnomocnika. Zgodnie z art. 32 i art. 33 k.p.a. w każdej sprawie strona postępowania administracyjnego może zasadniczo działać przez pełnomocnika. Takim pełnomocnikiem może być w postępowaniu administracyjnym każda osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Może to być zarówno członek najbliższej rodziny, jak i osoba niespokrewniona z udzielającym pełnomocnictwa. Dla ważności pełnomocnictwa konieczne jest jedynie sporządzenie go na piśmie, opatrzenie datą i podpisem mocodawcy, czyli osoby udzielającej pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo musi także zawierać oznaczenie sprawy, której dotyczy i zostać złożone do akt tej sprawy prowadzonych przez dany organ. Jedynie, gdy organ administracji publicznej ma wątpliwości co do pełnomocnictwa, to może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony udzielającej pełnomocnictwa.
6. Zasadnym wydaje się obecnie przedstawianie i popularyzowanie wśród młodych Polaków możliwości oraz instrumentów komunikacji elektronicznej, jakie wprowadzono w ostatnim czasie w relacji pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej. Analiza praktyki działalności administracji publicznej nie pozwala oprzeć się wrażeniu, że proces elektronizacji procedur administracyjnych jest znacznie powolniejszy aniżeli można by oczekiwać, biorąc pod uwagę ułatwienia, niskie koszty i szybkość elektronicznych instrumentów komunikacji. Nieufność dla nowych elementów procedur administracyjnych i niechęć do korzystania z nich może być zrozumiała, jeśli chodzi o obywateli czy przedsiębiorców od lat przyzwyczajonych do tradycyjnych kontaktów z organami administracji publicznej. Niepokoi natomiast fakt, że młodzi Polacy - na co dzień chętnie korzystający z Internetu w celach prywatnych, edukacyjnych, a także

jako narzędzie poszukiwania i wykonywania pracy - rzadko wykorzystują ten instrument jako narzędzie kontaktu z organami administracji. Można wręcz odnieść wrażenie, że funkcja Internetu w kontaktach z administracją kończy się na wyszukaniu danych kontaktowych urzędu, ewentualnie na pobraniu z oficjalnej strony formularza wniosku. Warto wobec tego wskazać na instytucje prawne, które dają praktyczną możliwość komunikowania się z administracją na platformie elektronicznej.

Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego była w ostatnich latach stopniowo dostosowywana do wymogów komunikacji elektronicznej. Na uwagę zasługują chociażby takie regulacje, jak: art. 61 § 3a k.p.a., który stanowi, iż datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej; art. 63 § 1, 3a i 4 k.p.a. stanowiące, że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (§ 1). Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: (1) być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz (2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru (§ 3a). Nadto w myśl art. 63 § 4 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

Regulacje dotyczące stosowania elektronicznych form czynności w postępowaniu administracyjnym znajdują się dodatkowo w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, ze zm.; dalej jako: „u.inform.adm.”). Zdefiniowano tam podstawowy instrument odbioru podań – tzw. elektroniczną skrzynkę podawczą, a więc dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego

do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego (art. 3 pkt 17 u.inform.adm) oraz mechanizmy identyfikacji użytkowników. Zapewnienie pełnej sprawności elektronicznego obiegu dokumentów w postępowaniu administracyjnym wymaga, aby regulacje dotyczące tworzenia i składania takich dokumentów były kompletne w płaszczyźnie funkcjonalnej. Chodzi o to, by niezbędny dokument elektroniczny mogła wytworzyć nie tylko strona i złożyć go do organu administracji, ale także by całe postępowanie, w tym jego wynik, mogły być prowadzone w formach elektronicznych.

Warto byłoby wskazać także na art. 14 k.p.a., który dotychczas stanowił, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, a obecnie przyjęto, iż „sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów u.inform.adm, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”. Inne przepisy k.p.a. nakazują obligatoryjne doręczanie dokumentów w formie elektronicznej w sytuacjach, gdy strona lub inny uczestnik postępowania tego zażąda (art. 39¹ k.p.a.), określają sposób potwierdzania doręczenia dokumentu elektronicznego (art. 46 § 4 k.p.a.), sposób jego złożenia wywołujący skutki prawne (art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a.), a także, co istotne, przewidują możliwość podpisywania i doręczania decyzji oraz postanowień w formie elektronicznej (art. 107 § 1, 109 § 1, 124 § 1, art. 125 § 1 k.p.a.). Zapewnia się także możliwość wydania na żądanie wnioskodawcy elektronicznej formy zaświadczenia opatrzonego bezpiecznym podpisem (art. 217 § 4 k.p.a.) oraz umożliwia także elektroniczne załatwienie skarg (art. 238 § 1 k.p.a.).

III. PROPOZYCJE ZMIAN W CELU ZAPEWNIENIA LEPSZEJ EDUKACJI PRAWNEJ W SZKOŁACH PONADGIMNAZJALNYCH

1. Opracowanie podstawy programowej do przedmiotu uzupełniającego „Prawo w praktyce”, który, podobnie jak przedmioty historia i społeczeństwo oraz przyroda, byłby realizowanym w wymiarze 120 godzin przedmiotem obowiązkowym dla tych wszystkich uczniów, którzy nie wybraliby do realizacji w zakresie rozszerzonym przedmiotu wiedza o społeczeństwie.

lub

2. Opracowanie jednakowej podstawy programowej do 30-godzinnego, realizowanego fakultatywnie, przedmiotu uzupełniającego „Prawo w praktyce”, oraz dodatkowego wątku w ramach przedmiotu uzupełniającego historia i społeczeństwo.

Zastosowanie tej samej podstawy programowej zarówno dla odrębnego przedmiotu uzupełniającego jak i do jednego z wątków w przedmiocie historia i społeczeństwo wynika z tego, że, w świetle obecnie obowiązujących ramowych planów nauczania w liceach ogólnokształcących, łatwiejszym do zastosowania rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przedmiotu dodatkowego, a w technikach, w których dyrektor ma mniejszą liczbę godzin do dyspozycji, najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie treści związanych z prawem do obowiązkowego dla uczniów nieuczących się historii w zakresie rozszerzonym przedmiotu historia i społeczeństwo. W obu przypadkach uczniowie pogłębialiby swoją wiedzę z zakresu prawa.

3. W przypadku niemożności uzupełnienia podstawy programowej możliwe jest opracowanie programu i materiałów dydaktycznych do dodatkowego wątku w ramach przedmiotu historia i społeczeństwo oraz programu i materiałów dydaktycznych do fakultatywnego przedmiotu uzupełniającego „Prawo w praktyce”. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U z 2012 r. poz. 977) oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 204) dopuszczają taką możliwość. Należy się jednak liczyć, że udostępnione nauczycielom materiały dydaktyczne do wątku i/lub przedmiotu, dla których nie ustalono podstawy programowej, spotkają się z mniejszym zainteresowaniem, niż w przypadku, gdyby taka podstawa została opracowana. Celem jest objęcie edukacją prawną możliwie największej grupy uczniów.