

JOANNA KOWALCZYK
ORCID 0000-0001-5571-5175

*Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach*

POZASZKOLNA EDUKACJA PRAWNA DOROSŁYCH A KOMUNIKACJA MIĘDZY URZĘDEM A OBYWATELEM

ABSTRACT. Kowalczyk Joanna, *Pozaszkolna edukacja prawna dorosłych a komunikacja między urzędem a obywatelem* [Extracurricular Legal Adult Education and Communication Between the Clerk and the Citizen]. *Studia Edukacyjne* nr 59, 2020, Poznań 2020, pp. 75-90. Adam Mickiewicz University Press. ISSN 1233-6688. DOI: 10.14746/se.2020.59.6

Interaction between the office and the citizen in each state is the only way to solve administrative cases. This article focuses on the legal education of active and potential participants in administrative interaction. This text was written from the point of view of a citizen living in an institutionalized country. The author identified areas of social life that require the implementation of specific legal education plans for adults. The article shows that properly selected methods of legal education are a prerequisite for building an effective state and civil society.

Key words: legal education, andragogy, administration, communication competence

Wstęp

Przyjęty w Polsce ustrój demokratyczny stanowi podstawę budowania państwa prawa, czyli funkcjonalnego systemu organizacyjnego, posiadającego skuteczne narzędzia do podtrzymywania porządku publicznego i przestrzegania przepisów ustaw¹. Kształtowanie i rozwój najbardziej pożądaných komponentów demokracji uzależnione są jednak nie od samych instrumentów, które oferują akty normatywne, lecz od działań wspólnoty obywateli podtrzymującej sprawność wszystkich struktur państwowości. Aby urzeczywistnić założenia konstytucyjne wolności, praw oraz obowiązków człowieka i obywatela²: „rów-

¹ Por. J. Kowalczyk, *Pragmatyka komunikacji urzqd – obywatel*, Kraków 2017.

² Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.2017 r., DzU 1997, 78, poz. 483.

ności wszystkich wobec prawa³, równych praw w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym⁴ oraz równych praw do kształcenia”⁵, niezbędne staje się systematyczne wdrażanie planów edukacji prawnej w każdej fazie rozwoju państwa i tworzącej go społeczności.

W niniejszym artykule uwaga została skoncentrowana na pozaszkolnym kształceniu prawnym aktywnych i potencjalnych uczestników interakcji administracyjnej. Zakres opracowania objął przede wszystkim nieprofesjonalnych interlokutorów, to jest indywidualne strony dyskursu (obywateli). Cel parcyjny dokonanego oglądu wiązał się ze wskazaniem obszarów życia społecznego, wymagających implementowania wyspecyfikowanych planów edukacji prawnej, aby możliwe było trwałe umacnianie wspólnoty obywatelskiej przy jednoczesnym usprawnianiu działania państwa. Cel finalny dotyczył określenia faktycznych (rzeczywistych) skutków opracowania i implementowania mechanizmów pozaszkolnej edukacji prawnej osób dorosłych. Na potrzeby niniejszego opracowania i przy uwzględnieniu aspektów realnopoziomych badanego problemu przyjmuję, że przeciętny obywatel dorosły, to osoba, która ukończyła 18 lat, tym samym samoistnie nabyła status pełnoletności, posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz zakończyła naukę szkolną.

W niniejszym opracowaniu za podstawę metodologiczną przyjęto systemowe założenia pragmatyzmu, odnoszące się do aksjologii kulturowo-cywilizacyjnej panującej w analizowanym kręgu wspólnotowym oraz prakseologiczny paradygmat sprawnego działania, zastosowany do określenia celowości i skuteczności świadomych akcji i reakcji aktantów komunikacji administracyjnej. W ramach uwzględnionych kryteriów pragmatyzmu społecznego kluczową warstwę poznawczą stanowiła triada: kauzalność – teleologia – sposób. Komponent kauzalny pozwalał wyjawic przyczyny zachowań uczestników dyskursu urzędowego, element teleologiczny wiązał się z określeniem celowości podejmowanych przez nich działań, natomiast rozpatrzenie sposobów wchodzenia w relacje umożliwiało ocenę adekwatności stosowania narzędzi zinterioryzowanych (intuicyjnych) i ich wtórnych ekwiwalentów (przetrasponowanych cywilizacyjnie).

Edukacja prawna

W społeczeństwie obywatelskim stratyfikacja potrzeb, praw i obowiązków przybiera postać ugruntowanej kulturowo i cywilizacyjnie hierarchii

³ Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.2017 r., DzU 1997, 78, poz. 483.

⁴ Art. 33 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.2017 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

⁵ Art. 33 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.2017 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

wartości powszechnych. Wartościami łączącymi państwo i obywatela są uwrażliwienie na konieczność przestrzegania porządku prawnego (z perspektywy państwa) oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu (z perspektywy obywatela). Sposobem osiągnięcia wskazanych założeń jest między innymi ustawiczna edukacja prawna obywateli w każdym wieku. W tym wypadku kształcenie prawne to narzędzie długofalowej profilaktyki przestrzegania obowiązujących norm zachowania oraz przeciwdziałania i zwalczania czynów niedozwolonych (przestępstw, wykroczeń, zaniedbań czy zaniechań). W literaturze przedmiotu badacze analizując omawiane zjawisko, odnoszą je z jednej strony do wszelkich inicjatyw podnoszących wiedzę i świadomość prawną⁶, z drugiej – do systemu wychowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego⁷. Na tej podstawie i ze względu na zakres niniejszego opracowania oraz założenia metodologiczne przyjmuję, że edukacja prawna to zespół spójnych działań praktycznych przystosowujących członka społeczeństwa do funkcjonowania w ramach wspólnoty ustrukturyzowanej, to jest państwa.

Dynamika życia politycznego (ustawodawczego, wykonawczego i sądowego) wymaga systematycznego aktualizowania zdobytej wiedzy i wypracowanych kompetencji (kryterium przyczynowe). Zatem, przygotowanie prawne to nie tylko świadomość istnienia prawa i znajomość obowiązujących norm, ale przede wszystkim umiejętność wykorzystywania potencjału przepisów aktów normatywnych w konfrontacji z sytuacją rzeczywistą (kryterium celu). Kształcenie prawne ma więc wytworzyć w osobie edukowanej narzędzia umożliwiające samodzielne poruszanie się w sferze oficjalno-urzędowej (kryterium skutku). Praktyczny skutek nauczania utożsamiam zatem z kompetencjami do działania w rozumieniu P. Zbróga, to jest z

(...) pewnymi wyuczonymi sprawnościami, umiejętnościami, czyli możliwymi do reprodukcji zachowaniami (...), dostosowanymi do określonych okoliczności, dającymi się wybrać z określonego zbioru⁸.

⁶ Por.: A. Dudak, *Istota i znaczenie edukacji prawnej w kształtowaniu społeczeństwa otwartego*, Przegląd Pedagogiczny, 2014, 2; S. Malinowska, *Wybrane aspekty kreowania świadomości prawnej w społeczeństwie informacyjnym*, Problemy Profesjologii, 2016, 2; D. Woźnikowska-Fajst, *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, Warszawa 2012 i in.

⁷ Por.: D. Schmidt, *Koncepcja niemieckiej pedagogiki prawa w ujęciu Sigrun von Hasseln*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Integralnokulturowa analiza zagadnienia racjonalności*. Artykuły i szkice, red. J. Utrat-Milecki, Warszawa 2011; A. Dudak, *Istota i znaczenie edukacji prawnej*.

⁸ P. Zbróg, *O potrzebie ustawicznego kształcenia kompetencji komunikacyjnych uczniów we współczesnej szkole*, [w:] *Komunikacja w przestrzeni edukacyjnej*, red. E. Męcina-Bednarek, Kielce 2016, s. 104.

Edukacja prawna w państwie prawa

Znana maksyma prawnicza głosi, że nieznanomość prawa szkodzi (łac. *ignorantia iuris nocet*), inna – że nieznanomość prawa nie zwalnia z obowiązku jego przestrzegania (łac. *ignorantia iuris nocet*), a w bardziej restrykcyjnej formie: nieznanomość prawa nie zwalnia z odpowiedzialności. Każda z tych zasad odnosi się do obywatela jako podstawowego podmiotu praw i obowiązków, ustanowionych przez organy władzy. W państwie prawa, które apriorycznie wypełnia założenia społecznej hierarchii wartości, nałożenie obowiązków to jeden z wyznaczników budowania porządku publicznego. Jednak zgodne z podstawami demokracji, władza państwowa dysponuje narzędziami koordynacji stosunków społecznych, ale również udostępnia je i wyjaśnia ich działanie obywatelom (eksplikuje przyczyny, cele, sposoby i skutki). Jawność i zrozumiałość funkcjonowania prawa umożliwia bowiem członkom społeczeństwa obywatelskiego włączenie się do budowania zarówno wspólnotowych, jak i osobistych dóbr oraz osiągnięcia korzyści z umiejętności zastosowania odpowiednich przepisów w konkretnym postępowaniu.

W Polsce proces transformacji ustrojowej po 1989 roku zapoczątkował zmiany w postrzeganiu roli obywatela w państwie. Dostrzeżono bezpośredni związek aktywności i kompetencji prawnych mieszkańców ze sprawnością funkcjonowania struktur państwowych⁹. Zaczęły pojawiać się inicjatywy, zmierzające do włączania obywateli w procesy kreowania rzeczywistości powszechnej (np. budżet partycypacyjny, fundusz sołecki, inicjatywa ustawodawcza i in.)¹⁰. Wraz ze wzrostem świadomości, że państwo to nie aparat władzy, a „sprzężenie zwrotne” między obywatelem a ukonstytuowanymi i powszechnie obowiązującymi normami zachowania, systematycznie organizowane są akcje edukacyjne (np. regionalne i ogólnopolskie konkursy wiedzy o prawie, dni otwarte w urzędach, sądach i komisariatach policji, kampanie reklamowe i in.), mające na celu pogłębienie wiedzy prawnej obywateli, a tym samym zwiększenie ich zaufania do instytucji państwowych. Jednakże, adresatami większości inicjatyw edukowania prawnego są osoby młode (np. „Przychodzi uczeń do prawnika”, „Moja pierwsza edukacja prawna”, „Edukacja prawna młodzieży”, „Edukacja prawna w sądzie. Program dla dzieci i młodzieży” i in.). Dla osób dorosłych przewiduje się przede wszystkim po-

⁹ A.E. Wesołowska, *Kształcenie ustawiczne w polityce edukacyjnej państwa*, [w:] *Wyzwania współczesnej edukacji dorosłych. Andragogika jako przedmiot akademicki*, red. A. Fabiś, Mysłowice – Zakopane 2004.

¹⁰ Por. M. Wójcik, *Budżet obywatelski jako nowe zjawisko partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 2016, 1.

moc prawną¹¹, w mniejszym wymiarze poradnictwo edukacyjne¹², jako do-
raźnie działania jednostkowe. Przyjmując za A. Dudak, że

istotne jest posiadanie ogólnej orientacji w przepisach prawa, znajomość podstawo-
wych procedur, brak lęku przed udziałem w procedurach sądowych. Posiadanie za-
ufania do instytucji prawa (...)¹³

wprowadzenie systemu edukacji prawnej w każdym stadium rozwoju jed-
nostki i państwa należy uznać za obligatoryjny element budowania społec-
zeństwa obywatelskiego. Zasada równości wobec prawa implikuje bowiem
nałożenie na instytucje i osoby reprezentujące władzę państwową odgórnego
obowiązku wszechstronnego, ustawicznego oraz doraźnego kształcenia
prawnego obywateli. W optymalnym wymiarze edukacja prawna obejmuje
także profesjonalnych uczestników komunikacji administracyjnej, ponieważ
zakres kształcenia w tym obszarze nie ogranicza się do znajomości przepi-
sów. W państwie o strukturze demokratycznej miernikiem skuteczności edu-
kowania prawnego społeczeństwa jest nie tylko utrzymywanie porządku
publicznego¹⁴, ale przede wszystkim zagwarantowanie poczucia bezpieczeń-
stwa wszystkim członkom wspólnoty¹⁵. Aby było możliwe przejście porząd-
ku publicznego w bezpieczeństwo obywateli, konieczne jest skoordynowanie
obrazów świata i dążeń wszystkich uczestników interakcji oficjalno-prawnej
zarówno profesjonalnych, jak i nieprofesjonalnych. Zrównanie sił może na-
stąpić przede wszystkim poprzez wdrażanie odpowiednio przygotowanych
planów edukacji i doskonalenia urzędników oraz potencjalnych lub/i aktyw-
nych nieprofesjonalnych uczestników komunikacji administracyjnej.

Edukacja prawna dorosłych

W odróżnieniu od kształcenia dzieci i młodzieży, edukacja prawna osób
dorosłych wymaga podejmowania relatywnie odmiennych działań. Różni-

¹¹ Z bezpłatnej pomocy prawnej może skorzystać ograniczona grupa obywateli (m.in. oso-
by, które nie ukończyły 26. roku życia, osoby powyżej 65 lat, kombataneci, kobiety w ciąży).

¹² Na uwagę zasługuje projekt „Poradnictwo wsparciem i edukacją”, skierowany do
mieszkańców Warszawy. Głównym założeniem inicjatywy jest wczesne udzielanie systema-
tycznego i bezpłatnego wsparcia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym.

¹³ A. Dudak, *Istota i znaczenie edukacji prawnej*, s. 66.

¹⁴ Por.: J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, War-
szawa 1977; A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002; S. Pikulski, *Pod-
stawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeń-
stwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek,
S. Pikulski, Olsztyn 2000 i in.

¹⁵ J. Kowalczyk, *Pragmatyka komunikacji urzqd – obywatel*, Kraków 2017, s. 118-122.

ce zaczynają się już na poziomie ich fizycznej niedostępności, a kończą na mentalnym zamknięciu na zmiany. O ile dla dzieci i młodzieży przestrzenną granicą przymusu edukowania jest budynek szkoły i czas zajęć lekcyjnych, o tyle dorośli wymagają odrębnej formy motywowania do ustawicznego kształcenia lub/i samokształcenia prawnego, a także innych kanałów komunikowania. Jednym z najpoważniejszych problemów edukacji prawnej dorosłych jest również fakt, że przynajmniej część z nich nigdy nie miała do czynienia z kształceniem w tej dziedzinie (elementy kształcenia prawnego nie zawsze były włączone w zakres edukacji szkolnej)¹⁶. Zatem, dla pewnej grupy obywateli może to być pierwszy kontakt z materiały wyłożenia teorii i próbą zaimplementowania jej w działaniach faktycznych. U podstaw właściwie postępującego procesu edukowania prawnego dorosłych leży więc wypracowanie w tej grupie społeczeństwa przekonania, że ustawiczne dokształcenie się jest sztuką praktykowania wolności obywatelskiej. Zatem, skuteczna edukacja dorosłych zaczyna się od świadomości zmieniających się okoliczności życia, wymagających ciągłego adaptowania się do nowych sytuacji¹⁷. Kształcenie i doskonalenie dorosłych obywateli to proces przygotowania do zdarzeń przyszłych przy jednoczesnej konieczności mierzenia się z rzeczywistością obecną. Łączy kształcenie doraźne, przewidywanie sytuacji potencjalnych i rozwiązywanie problemów aktualnych. Andragogika w tym zakresie wymaga więc wszechstronnych i skutecznych rozwiązań *hic et nunc*, których skuteczność wcale nie jest zagwarantowana w przyszłości. W tym wypadku należy zdawać sobie sprawę z płynnej rzeczywistości polityczno-społecznej, w której to co działa, odpowiada zasadom postępowania i obecnym praktykom, i nie ma charakteru bezwzględnie trwałego. Prawo wymaga ciągłego ustalania znaczeń i aktualizowania jego treści. To jeden z najpoważniejszych problemów procesu edukowania prawnego, ponieważ przedmiot kształcenia przechodzi stałe modyfikacje (zmiany treści ustaw, wprowadzanie poprawek, wejście w życie nowych aktów normatywnych, zmiana interpretacji przepisów itd.). Dlatego, jakość systemów przygotowania prawnego jest bezpośrednio uzależniona od wypracowania standardów państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele i organy władzy stworzą spójną, autopojetyczną strukturę. W takim wypadku rezyliencja podmiotowa (elastyczność osobista) ukonstytuuje stabilność wewnętrzną państwa. Aby możliwe było osiągnięcie owej stabilności, konieczne są dwutorowe działania, zmierzające do wyrównania szans niepro-

¹⁶ G. Wierczyński, *Źródła pozyskiwania informacji o prawie*, [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 96. Wyniki badań były efektem wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych przez firmę GfK w 2013 roku na zlecenie autora publikacji.

¹⁷ Por. J. Wood, *Edukacja na rzecz efektywnego obywatelstwa*, [w:] *Edukacja obywatelska w działości*, red. A. Kordasiewicz, P. Sadura, Warszawa 2013.

fesjonalnych uczestników interakcji oficjalno-prawnej w konfrontacji z profesjonalnymi interlokutorami (urzędnikami).

Pozaszkolna edukacja prawna dorosłych obywateli. Rekomendacje

Cel główny edukacji prawnej zakłada wypracowanie umiejętności realnego funkcjonowania administracyjnego u nieprofesjonalnych uczestników dyskursu¹⁸. Efektywne edukowanie w tym zakresie leży u podstaw budowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym członkowie wspólnoty mają świadomość swoich praw i obowiązków oraz zaufanie do organów władzy. Prowadzenie ustawicznych i doraźnych procesów kształcenia obywateli jest wymogiem stawianym państwu demokratycznemu i wypełnieniem zasady równego dostępu do prawa, co potwierdzają cele zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju „Sprawne Państwo 2020”¹⁹. Na szczególną uwagę zasługują założenia: „Dobre prawo”, „Efektywne świadczenie usług publicznych” oraz „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Opierając się na ideach prymarnych wspomnianego programu, należy przyjąć, że wdrożeniowy etap edukowania prawnego dorosłych powinien zakładać oswojenie obywateli z funkcjonowaniem według określonych norm postępowania. Wypracowanie właściwych umiejętności praktycznych nie jest wystarczające do ukształtowania optymalnej relacji między urzędem a obywatelem, a w konsekwencji do stworzenia społeczeństwa darzącego strukturę państwowe (urzędy, organy władzy) zaufaniem. Trwała skuteczność planów edukacji prawnej może bowiem zależeć od czynników pozaoświatowych, takich jak wyeliminowanie strachu przed kontaktem z organami władzy, zniwelowanie wstydu ewentualnej niewiedzy, łatwość i powszechność dostępu do potrzebnych informacji. W tym wypadku upowszechnianie źródeł wiedzy stanowi fundament ustawicznego budowania kompetencji administracyjnych nieprofesjonalnych uczestników dyskursu urzędowego. Wartość społeczna i osobista kształcenia ustawicznego została podkreślona w strategii LLL – „Uczenie się przez całe życie” (ang. *lifewide life long learning*)²⁰, będącej praktyczną odpowiedzią na założenia „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2013”²¹. W każdym z wymienionych planów wskazano obowią-

¹⁸ Strategia rozwoju „Sprawne Państwo 2020”, [w:] Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 12.02.2013 r., poz. 136.

¹⁹ Tamże.

²⁰ *Perspektywa uczenia się przez całe życie*, [w:] Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 10.09.2013 r., nr 160/2013.

²¹ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, [w:] Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 05.02.2013 r., poz. 121.

zek działania organów administracji publicznej na rzecz formalnej, pozaformalnej i nieformalnej edukacji obywateli. Zgodnie z zakresem tematycznym niniejszego artykułu, uwaga została skoncentrowana na pozaformalnym i nieformalnym, to jest pozaszkolnym kształceniu prawnym dorosłych.

W ramach pozaszkolnego edukowania można wyróżnić dwa sposoby pozyskiwania informacji: jednostronny (podawczy) i dwustronny (interakcyjny). Kanałem jednostronnej dystrybucji prawnej są przede wszystkim środki masowego przekazu: Internet, telewizja, radio, prasa. Z kolei, edukowanie dwustronne opiera się na bezpośrednim lub pośrednim kontakcie obywatela z osobą posiadającą specjalistyczne kompetencje w tym zakresie (urzędnikiem, prawnikiem). Dokonując pragmatycznej typologizacji potencjału edukacyjnego na zasadzie selekcji kierunkowanej w ramach środków masowego przekazu, wskazano Internet jako optymalne i najbardziej perspektywiczne źródło masowego kształcenia podawczego (jednostronnego) podmiotów zbiorowych (społeczeństwa):

Najbardziej użytecznym narzędziem do poprawy funkcjonowania administracji, dla jej lepszego skupienia uwagi na użytkownika/obywatelu – jest wykorzystanie informatyzacji²².

Z kolei obszar kształcenia w ramach interakcji (sprzężenia zwrotnego) został omówiony na podstawie kontaktów obywatela z urzędnikiem jako reprezentatywnego typu administracyjnej relacji dwustronnej oraz najwyższej ocenianego przez respondentów źródła pozyskiwania informacji prawnej²³.

Internet

W dobie płynnej nowoczesności i wciąż postępującej globalizacji obywatel staje się konsumentem dóbr. Jednym z tych dóbr jest także *prawo*, będące produktem ustawodawczych dyrektyw. Postrzeganie przepisów ustaw przez społeczeństwo jako praktycznego narzędzia wymaga uświadomienia obywatelom, że potrzebują prawa i mogą z niego korzystać tak samo, jak z innych produktów codziennego użytku. Internet wydaje się najbardziej sprzyjającym kanałem dostarczania informacji o prawie w niekonwencjonalnej i przystępnej formie. Przykładem modelowego rozwiązania – edukowania przy jednoczesnym ocieplaniu wizerunku zbiurokratyzowanej i niedostępnej rzeczywistości prawnej – są powstałe w ostatnich latach portale i platformy teleinformatyczne. Politykę przymusu i groźby nałożenia sankcji zastąpił infota-

²² Strategia rozwoju „Sprawne Państwo 2020”, [w:] Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 12.02.2013 r., poz. 136.

²³ G. Wierczyński, *Źródła pozyskiwania informacji o prawie*, s. 102. Wyniki badań były efektem wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych przez firmę GfK w 2013 roku na zlecenie autora publikacji.

inwentowy przekaz z gotowym katalogiem rozwiązań najpopularniejszych problemów administracyjnych (obywatel.gov.pl, rodzina.gov.pl, epuap.gov.pl, biznes.gov.pl, pz.gov.pl i in.):

- Chcemy, żebyś załatwił tę sprawę szybko i sprawnie, dlatego zbieramy nasze usługi w jednym miejscu²⁴. Udostępniamy Ci kompleksową wiedzę o tym, jak założyć, prowadzić, zawiesić i zamknąć działalność gospodarczą²⁵;
- Załatwiasz sprawy urzędowe przez Internet²⁶.

Wprowadzenie nowych form edukowania prawnego daje perspektywę ukształtowania i utrwalania w obrazie świata obywatela przyjaznego wizerunku urzędów. Uczenie w ramach rozrywki i zabawa w czasie nauki oswoją suwerena z władzą państwową, sprzyjając przełamaniu bariery niechęci do kontaktów administracyjnych. Optymalną formę edukacyjną oferuje portal *obywatel.gov.pl*, mający paradygmatyczną strukturę powiązaną ze stronami-córkami (rodzina.gov.pl²⁷, bezpiecznyautobus.gov.pl²⁸, rodzina500plus.gov.pl²⁹, epuap.gov.pl³⁰). Podstawową zaletą portalu jest usystematyzowanie informacji dotyczących poszczególnych sfer interakcji administracyjnej obywatela z urzędem. Wskazówki odnoszące się do procedur postępowania w konkretnych sprawach są podane w sposób jasny i całościowy, a język komunikatów nosi znamiona ogólnej, a nawet potocznej odmiany:

- Uzyskaj dowód osobisty

Kończy się ważność twojego dowodu osobistego? Zbliżają się twoje 18. urodziny i chcesz wyrobić swój pierwszy dowód? Możesz to zrobić w dowolnym urzędzie, niezależnie od adresu zameldowania. Wniosek o dowód możesz złożyć także przez Internet. Sprawdź, jak uzyskać dowód osobisty³¹;

- Sprawdź swoje punkty karne

Jesteś kierowcą? Chcesz sprawdzić, ile masz punktów karnych? Możesz zapytać o nie w komisariacie policji lub – za pomocą usługi systemu CEPiK2.0 – uzyskać dostęp do aktualnych danych z ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Sprawdź, jak to zrobić³².

²⁴ *Obywatel.gov.pl*, <https://obywatel.gov.pl/>, [dostęp: 11.09.2017].

²⁵ *Punkt kontaktowy*, <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/>, [dostęp: 10.09.2017].

²⁶ *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, <https://epuap.gov.pl/wps/portal>, [dostęp: 10.09.2017].

²⁷ *Rodzina.gov.pl*, <https://rodzina.gov.pl>, [dostęp: 12.09.2017].

²⁸ *Bezpłatny raport z Centralnej Ewidencji Pojazdów*, <https://bezpiecznyautobus.gov.pl>, [dostęp: 10.09.2017].

²⁹ *Rodzina 500+. Program wsparcia dla rodziców*, <https://rodzina500plus.gov.pl>, [dostęp: 29.08.2017].

³⁰ *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, <https://epuap.gov.pl/wps/portal>, [dostęp: 10.09.2017].

³¹ *Obywatel.gov.pl*, <https://obywatel.gov.pl/>, [dostęp: 11.09.2017].

³² Tamże.

Edukacyjna wartość portalu opiera się przede wszystkim na połączeniu komunikacji werbalnej i niewerbalnej (grafiki, rysunki interaktywne) oraz etapowym uprzedzaniu pytań i wątpliwości obywatela. Informowanie przybiera postać edukowania skierowanego. Klikając w dowolną zakładkę, na przykład „dowód osobisty”, obywatel uzyska pełną informację, jak otrzymać dowód tożsamości, kiedy należy go wyrobić, gdzie może złożyć wniosek o jego wydanie, jakie dokumenty i dane musi przygotować, ile zapłaci, ile będzie czekał, gdzie może odebrać dowód i jak sprawdzi, czy już jest gotowy. Przyjęta procedura dostarczania informacji na portalu *obywatel.gov.pl* przybiera analogiczną postać w odniesieniu do pozostałych usług, oferowanych przez organy administracji publicznej. Dodatkowo na niektórych platformach (np. *Punkt kontaktowy: bizes.gov.pl*) udostępniono opcję *Centrum Pomocy* w postaci interaktywnego urzędnika. Taki zabieg nie tylko zmniejsza barierę między urzędem a obywatelem i tworzy iluzję faktycznej rozmowy, ale z punktu widzenia formy przypomina grę komputerową połączoną z komunikatorem społecznościowym³³.

Należy dodać, że sama obecność internetowych portali zawierających większość niezbędnych informacji w jednym miejscu nie przyniesie zamierzonego rezultatu, jeśli potencjalny klient urzędu nie będzie wiedział, że taka strona funkcjonuje. Dlatego, niezbędne są ogólnopolskie kampanie (m.in. telewizyjne, radiowe, internetowe, prasowe, akcje informacyjne organizowane w urzędach i sądach) promujące wskazane portale, ponieważ w edukacji prawnej podstawową kwestią jest łatwy i szybki dostęp do koniecznych informacji. Źródła internetowe mają taki potencjał. Umożliwiają spokojne zapoznanie się z interesującymi obywatela treściami i możliwość powrotu do nich w każdej chwili.

Obywatel – urzędnik

Portale internetowe to źródło wiedzy prawnej, którego odbiorcami docelowymi są ludzie stosunkowo młodzi, aktywnie korzystający z tego medium. Nie rozwiązuje to jednak problemu niedostatku wiedzy prawnej i braku umiejętności praktycznego jej zastosowania części społeczeństwa. Największą grupą profesjonalnych edukatorów nadal pozostają urzędnicy³⁴. Dlatego, poszczególne plany kształcenia należy wspierać doraźnym poradnictwem prawnym, odbywającym się na każdym poziomie kontaktu bezpośredniego

³³ Wirtualnym konsultantom nadaje się imiona i umieszcza wizualizację ich twarzy, zatem antropomorfizuje się sztuczną inteligencję, aby imitowała prawdziwego urzędnika, z którym można porozmawiać przez czat w czasie rzeczywistym.

³⁴ G. Wierczyński, *Źródła pozyskiwania informacji o prawie*, s. 99-102. Wyniki badań były efektem wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych przez firmę GfK w 2013 roku na zlecenie autora publikacji.

i pośredniego obywatela z urzędem, nie tylko poprzez udzielenie konkretnej informacji, ale również poprzez antycypowanie przez urzędnika kolejnych kroków, które powinien czynić obywatel, i pokierowanie jego działaniem. Na tej podstawie przyjmuje, że opracowanie modelu komunikacji urząd – obywatel w ramach długofalowych planów wymaga realnego wdrożenia do działań przedstawicieli organów władzy publicznej trzech aksjomatów: *uczę, wspieram, przewidyuję*. W ramach postawy nauczającej za najważniejsze kryterium należałoby przyjąć komunikaty pozytywne w znaczeniu logicznym (konstruktywne wskazania, co należy zrobić, kiedy i w jaki sposób) oraz w znaczeniu aksjologicznym (budowanie perspektywy skutecznego i zadowalającego rozwiązania problemu). Wskaźnik wspierania dałby podstawę podtrzymania relacji *nauczyciel – uczeń* poprzez zwerbalizowanie chęci udzielenia pomocy w załatwieniu aktualnych i przyszłych spraw. Z kolei, komponent zamykający włączałby w komunikację czynnik wychowawczy. Urzędnik przy tym założeniu pełni rolę mentora, a nie przeciwnika³⁵. Uprzedzając fakty, pozwala obywatelowi uniknąć ewentualnych błędów. Takie spojrzenie na edukowanie jest odejściem z jednej strony od pozostawiania obywatela bez realnej pomocy, z drugiej – od wykonywania czynności za niego. Efektem bezrefleksyjnego i biernego wykonywania poleceń może być rozwiązanie aktualnego problemu, ale obywatel nie zyskuje w takim wypadku ani samodzielności decyzyjnej, ani wykonawczej. Kształcenie prawne wymaga więc wypracowania modelu umożliwiającego współpracę między samodzielnie wypełniającym swoje obowiązki prawne obywatelem a aktywnie wspomagającym go podmiotem profesjonalnym. Z tego powodu warto rozważyć kwestię rozszerzenia działalności już funkcjonujących, ale w ograniczonym zakresie, biur porad prawnych i obywatelskich³⁶ i włączyć je w systemową działalność urzędów.

Ważnym elementem procesu doskonalenia prawnego jest również nabywanie przynajmniej biernych kompetencji językowych przez nieprofesjonalnych uczestników interakcji administracyjnej. Klient urzędu nie musi biegle władać nomenklaturą specjalistyczną, ale powinien ją rozumieć w stopniu umożliwiającym mu podejmowanie właściwych działań. Dodatkowym wsparciem w tym wypadku byłaby możliwość odbywania konsultacji merytorycznych na odległość, przede wszystkim mailowych i telefonicznych. W celu uniknięcia problemów z właściwym wyborem instytucji, do której obywatel powinien się zwrócić w konkretnej sprawie, warto rozważyć stworzenie ogólnego

³⁵ Por. B. Barber, *Edukacja obywatelska w świecie radykalnej nierówności, technologii cyfrowych i globalnej współzależności*, [w:] *Edukacja obywatelska w działaniu*.

³⁶ P. Maranowski, A. Witkowska, *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Warszawa 2012, s. 49-52.

popolskiej infolinii porad prawnych, analogicznej do Krajowej Informacji Podatkowej – systemu telefonicznego doradztwa skarbowego.

W ramach interakcji urzędnik – obywatel należy również poświęcić uwagę kształceniu osób ograniczonych w swych prawach obywatelskich, przede wszystkim więźniów oraz osób niewydolnych społecznie (np. trwale bezrobotnych). W tych wypadkach oddziaływanie edukacyjne powinno przybierać niejako formę szkolnego przyswajania informacji i warsztatowej symulacji implementowania zdobytych umiejętności, ponieważ opanowanie materiału teoretycznego dotyczącego obowiązujących przepisów nie jest równoznaczne z umiejętnością radzenia sobie w sytuacji oficjalnej. Należy przyjąć, że zniwelowanie niechęci, strachu i dezorientacji w relacjach urzędowych jest pierwszym krokiem do powodzenia procesu powrotu do samodzielnego życia. Wypracowywanie świadomości prawnej i kompetencji komunikacyjnych mogłoby opierać się na mapie administracyjnych celów do osiągnięcia z rozpisaniem poszczególnych procedur i etapowym opisem każdej czynności. Kształcenie w odniesieniu do osób skazanych lub trwale bezrobotnych stanowi w tym wypadku element resocjalizacji oraz umożliwia powrót do aktywnej działalności życiowej i zawodowej. Z tej perspektywy warto rozważyć obowiązkowe i trwale włączenie kursów, szkoleń, a także warsztatów edukacji prawnej w zakres standardowej działalności wszystkich ośrodków zamkniętych, półotwartych i urzędów pracy jako zajęcia readaptacji³⁷.

Systemowe założenia edukowania dorosłych obywateli – perspektywy i szanse

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, edukacja prawna dorosłych obywateli to postępowanie wymagające wielokierunkowych działań, dywersyfikacji środków i ustalenia grup docelowych. Jednakże, fundamentem wszelkich czynności doksztalających winno być założenie, że

współczesność potrzebuje człowieka praktycznego, skutecznie działającego, sprawnego decyzyjnie i wykonawczo, ale potrzebuje także osoby rzetelnie wykształconej, studiującej teorię na podstawie których buduje swoją pracę. A zatem chodzi o zachowanie równowagi pomiędzy nimi w myśl zachowania tezy, że teoria nie poparta praktyką jest bezużyteczna, praktyka zaś nie znajdująca oparcia w teorii – jałową. Współczesnemu człowiekowi potrzebna jest: informacja, wiedza, kompetencje³⁸.

³⁷ Przykładem inicjatywy readaptacyjnej jest m.in. projekt „Skuteczni razem”, którego kontynuacją stanowi program realizowany przez łódzką służbę więzienną „Praca dla więźniów”. Program obejmuje prawne, medyczne i materialne wsparcie dla skazanych oraz ich rodzin.

³⁸ A. Chabior, *Kształcenie ustawiczne jako priorytet w nowym modelu edukacji*, [w:] *Wyzwania współczesnej edukacji dorosłych*, tom 2 – *Unowocześnienie procesu kształcenia dorosłych*, red. A. Fabiś, Mysłowice – Zakopane 2005, s. 57.

W kontekście kształtowania społeczeństwa obywatelskiego przyjmuję, że niezależnie od liczby zmiennych edukacja prawna to długofalowy proces obejmujący:

- uświadomienie członkom wspólnoty potrzeby korzystania z prawa;
- wskazanie, gdzie, w jakich sytuacjach, kiedy i w jakim celu można lub trzeba wchodzić w interakcje prawne;
- ustawiczne nabywanie kompetencji umożliwiających korzystanie z narzędzi, które dają akty normatywne;
- wykształcenie umiejętności zauważenia i identyfikowania swoich potrzeb oraz obowiązków prawnych;
- wykształcenie umiejętności skutecznego realizowania swoich praw i obowiązków;
- wypracowanie odruchu szukania i korzystania z pomocy prawnej.

Poniższa tabela zawiera zestawienie podstaw, celów oraz efektów prowadzenia właściwie skonstruowanej ustawicznej edukacji prawnej jako komponentu budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Tabela 1

Podstawy, cele i efekty edukacji prawnej

	Podstawa	Cel	Efekt powszechny (ogólny)	Efekt osobisty (praktyczny)
1	Nieumiejętność identyfikacji swoich praw i obowiązków (określić co)	Wypracowanie zasobu ugruntowanej wiedzy i umiejętności odniesienia jej do aktualnej sytuacji życiowej	Obywatel potrafi rozpoznawać i rozróżniać swoje prawa i obowiązki.	<i>Wiem, czego potrzebuję.</i>
2	Nieznajomość procedur postępowania (jak działać i kiedy)	Wypracowanie umiejętności prawidłowego reagowania prawnego	Obywatel potrafi działać w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób.	<i>Wiem, jak działać i kiedy.</i>
3	Nieświadomość skutków swoich działań lub zaniechań prawnych	Wypracowanie umiejętności antycypowania prawnego	Obywatel przewiduje następstwa swoich czynów.	<i>Wiem, po co działam.</i>
4	Nieumiejętność praktycznego rozwiązywania problemów (co robić)	Wypracowanie umiejętności skutecznego działania w sytuacjach nietypowych	Obywatel potrafi samodzielnie reagować na trudności prawne lub/i zwraca się o wsparcie do specjalisty.	<i>Wiem, co robić i kogo poprosić o pomoc w sytuacji nietypowej.</i>

5	Brak kompetencji językowych (rozumieć)	Przyswojenie niezbędnego zasobu terminologicznego	Obywatel rozumie treść komunikatów prawnych i potrafi na nie reagować w odpowiedniej formie językowej.	<i>Mam kompetencje komunikacyjne.</i>
6	Strach przed interakcją administracyjną (działać)	Oswojenie się z funkcjonowaniem w państwie sformalizowanym prawnie	Obywatel jest aktywnym uczestnikiem życia społeczno-ustrojowego.	<i>Akceptuję życie w państwie prawa.</i>

Przedstawione korelacje przyczyn, celów i efektów poprawnie przeprowadzonego procesu ustawicznej edukacji prawnej daje ogólny ogłąd na wartość systemowego rozwiązania kwestii kształcenia obywatelskiego. Trwale redukowaniu dysonansu poznawczego i kompetencyjnego wśród nieprofesjonalnych uczestników komunikacji administracyjnej stanowi fundament społeczeństwa otwartego i aktywnego. Niwelowanie barier w interakcji urzędowej zaczyna się od wyrównania szans i tworzeniem płaszczyzny porozumienia między zawodową sprawnością urzędnika a intuicyjnym działaniem obywatela. W taki sposób rozumiana i prowadzona edukacja prawna wytwarza grunt demokratycznie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatel samodzielnie i skutecznie realizuje swoje prawa i obowiązki.

Zakończenie

Założeniem edukacji prawnej jest wyparcie intuicji na rzecz określonych wzorców zachowań. Wdrażanie programów kształcenia kompetencji prawnych daje możliwość wypracowania i doskonalenia umiejętności funkcjonowania w państwie. Kluczowe założenie podejmowania działań w zakresie kształcenia wymaga jednak świadomości, że obywatel jest zbiorowy, a kształcenie masowe. Wskazany czynnik determinuje stosowanie narzędzi o szerokim zakresie dostępności i oddziaływania, dlatego media masowe, ze szczególnym uwzględnieniem Internetu, stanowią przyszłościowy instrument podnoszenia kompetencji obywateli. Wytworzenie odruchu korzystania z portali informowania i edukowania prawnego wiąże się z usamodzielnieniem się członków społeczeństwa w interakcjach administracyjnych. Elementem wymagającym uwzględnienia w procesie pozaszkolnego kształcenia do-

rosłych jest również zapewnienie im wsparcia profesjonalnych uczestników dyskursu urzędowego. Zgodnie bowiem z obowiązującym prawem

organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie ponosiły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek³⁹.

Skuteczność procesu kształcenia prawnego może być bowiem uzależniona od redukcji dysonansu wiedzy i umiejętności między urzędnikiem a klientem urzędu. Biorąc pod uwagę założenia ustawodawcze, również sposób budowania wypowiedzi przez profesjonalnego aktanta winien przybierać postać pierwotnej formy nominacji pojęciowej, to jest zrozumiałej dla przeciętnego użytkownika języka. Przetransponowanie języka prawnego, prawniczego i doktrynalnego na język ogólny ograniczy niemożność dopasowania obrazów świata obywatela i urzędnika. W tym wypadku zastosowanie bilateralnego, krzyżowego sprzężenia ról edukacyjnych, czyli przyjęcie modelu: *uczeń (obywatel) – nauczyciel (urzędnik) = nauczyciel (obywatel) – uczeń (urzędnik)* pozwoli na odnalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia poprzez obustronne wsparcie uczestników interakcji administracyjnej. Jest to o tyle ważne, że celem edukowania prawnego obywateli nie jest przyswojenie terminów prawnych, ale wypracowanie kompetencji umożliwiających skuteczne załatwianie spraw w ramach dyskursu urzędowego.

BIBLIOGRAFIA

- Chabior A., *Kształcenie ustawiczne jako priorytet w nowym modelu edukacji*, [w:] *Wyzwania współczesnej edukacji dorosłych*, tom 2 – *Unowocześnienie procesu kształcenia dorosłych*, red. A. Fabiś, GWSP im. Kardynała Augusta Hlonda w Mysłowicach, Mysłowice – Zakopane 2005.
- Duda A., *Istota i znaczenie edukacji prawnej w kształtowaniu społeczeństwa otwartego*, Przegąd Pedagogiczny, 2014, 2.
- Kowalczyk J., *Pragmatyka komunikacji urząd – obywatel*, Wydawnictwo Libron, Kraków 2017.
- Malinowska S., *Wybrane aspekty kreowania świadomości prawnej w społeczeństwie informacyjnym*, Problemy Profesjologii, 2016, 2.
- Maranowski P., Witkowska A., *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Fundacja INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.

³⁹ Art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r., DzU 1960, nr 30, poz. 168.

- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2000.
- Schmidt D., *Koncepcja niemieckiej pedagogiki prawa w ujęciu Sigrun von Hasseln*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Integralnokulturowa analiza zagadnienia racjonalności. Artykuły i szkice*, red. J. Utrat-Milecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Wesołowska A.E., *Kształcenie ustawiczne w polityce edukacyjnej państwa*, [w:] *Wyzwania współczesnej edukacji dorosłych, tom 1 – Andragogika jako przedmiot akademicki*, red. A. Fabiś, GWSP im. Kardynała Augusta Hłonda w Mysłowicach, Mysłowice – Zakopane 2004.
- Wierczyński G., *Źródła pozyskiwania informacji o prawie*, [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2014.
- Wood J., *Edukacja na rzecz efektywnego obywatelstwa*, [w:] *Edukacja obywatelska w działaniu*, red. A. Kordasiewicz, P. Sadura, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Woźnikowska-Fajst D., *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, Fundacja INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012.
- Wójcik M., *Budżet obywatelski jako nowe zjawisko partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 2016, 1.
- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1977.
- Zbróg P., *O potrzebie ustawicznego kształcenia kompetencji komunikacyjnych uczniów we współczesnej szkole*, [w:] *Komunikacja w przestrzeni edukacyjnej*, red. E. Męcina-Bednarek, Oficyna Wydawnicza Staropolskiej Szkoły Wyższej w Kielcach, Kielce 2016.

Materiały źródłowe

- Bezpłatny raport z Centralnej Ewidencji Pojazdów*, <https://bezpiecznyautobus.gov.pl>, [dostęp: 10.09.2017].
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, [w:] *Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 05.02.2013 r., poz. 121.*
- Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, <https://epuap.gov.pl/wps/portal>, [dostęp: 10.09.2017].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.2017 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r., DzU 1960, nr 30, poz. 168.
- Obywatel.gov.pl*, <https://obywatel.gov.pl/>, [dostęp: 11.09.2017].
- Perspektywa uczenia się przez całe życie*, [w:] *Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 10.09.2013 r., nr 160/2013.*
- Punkt kontaktowy*, <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/>, [dostęp: 30.08.2017].
- Rodzina.gov.pl*, <https://rodzina.gov.pl>, [dostęp: 12.09.2017].
- Rodzina 500+. Program wsparcia dla rodziców*, <https://rodzina500plus.gov.pl>, [dostęp: 29.08.2017].
- Strategia rozwoju „Sprawne Państwo 2020”*, [w:] *Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 12.02.2013 r., poz. 136.*