

Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich

JAKUB SZREMSKI*

STRESZCZENIE

Prawo jednostki do rozstrzygnięcia jej sprawy w ramach prawnie uregulowanej procedury stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego. Jednostka powinna mieć zagwarantowaną możliwość uruchomienia drogi proceduralnej odpowiadającej kategorii sprawy, której rozstrzygnięcia się domaga. Obecna regulacja konstytucyjna wprost gwarantuje jednostce prawo do sądu – czyli uprawnienie uruchomienia drogi postępowania sądowego dającej możliwość rozpoznania sprawy zgodnie z wypracowanymi w doktrynie i orzecznictwie standardami proceduralnymi. Taki sam bądź podobny model procesowy powinien obowiązywać w ramach prawa jednostki do postępowania administracyjnego. Podstaw tego prawa należy doszukiwać się zarówno w uregulowaniach konstytucyjnych, jak i międzynarodowych oraz europejskich.

Słowa kluczowe: prawo do sądu, postępowanie administracyjne

1. WSTĘP

Jednostka w demokratycznym państwie prawnym poddana jest powszechnie obowiązującym przepisom prawa. Ma prawo do korzystania z określonych prawem uprawnień, ale także musi poddać się prawnie uregulowanym obowiązkom. Nadanie jednostce uprawnienia bądź poddanie jej prawnemu obowiązkowi musi być poprzedzone odpowiednio ukształtowaną procedurą. Konieczne jest zatem, aby miała ona zagwarantowaną możliwość korzystania z narzędzi procesowych, dzięki

* Dr Jakub Szremski, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Sieradzu, ORCID 0000-0001-7040-2871.

którym będzie mogła skutecznie bronić własnych interesów. Zatem należy podkreślić, że w każdym demokratycznym państwie prawnym powinno istnieć prawo jednostki do obrony swoich praw przed działaniami państwa na drodze prawnie uregulowanej procedury (prawo do procesu). Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. III ARN 49/93 podkreślił, że obywatel ma prawo do tego, aby jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach¹. Zatem, jak podkreśla J. Zimmermann, wszędzie tam, gdzie jednostka ma do czynienia z prawem, pragnie ona tego, żeby prawo to było stanowione i stosowane sprawiedliwie i żeby w wypadku konfliktu między nią a podmiotem upoważnionym do stanowienia, a zwłaszcza stosowania prawa, mogła ona uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia. Na przeciw tym naturalnym oczekiwaniom wychodzi prawo do sądu, które na tej właśnie najogólniejszej płaszczyźnie może być rozważane ponadsystemowo, prawnonaturalnie².

Zgodnie z art. 45 Konstytucji³ „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak słusznie zauważa J. Zimmermann, prawo do sądu istnieje i obowiązuje jednakowo w każdej gałęzi prawa, czyli dotyka w jednakowej mierze wszelkich stosunków i sytuacji prawnych, w jakiej pozostaje jednostka, i może się wiązać z wszelkimi jej uprawnieniami lub obowiązkami. Niewątpliwie prawo to tak właśnie zostało pomyślane – jest uniwersalne i powszechne, a ustawodawca winien dbać o to, aby nie pozostawić żadnego obszaru, w którym nie mogłoby ono działać lub w którym jednostka nie mogłaby znaleźć ochrony sądowej⁴.

W tym aspekcie jednostka w zakresie prawa administracyjnego ma prawo do ochrony sądowej na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Jak zaznacza J. Zimmermann, w demokratycznym państwie prawa niezbędne jest poddanie kontroli sądowej i ochronie sądu wszystkich działań administracji publicznej, za pomocą których mogą być nakładane obowiązki na obywatela⁵. Od ochrony jednostki na drodze postępowania sądowoadministracyjnego

¹ Zob. wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP z 1994, nr 9, poz. 181.

² Zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 307.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 307.

⁵ J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” administracji publicznej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Janusza Borkowskiego*, Łódź 2004, s. 227.

(sądowej kontroli administracji) należy odróżnić ochronę prawną na drodze postępowania administracyjnego. Trzeba bowiem podkreślić, że jednostka w zakresie obowiązywania norm prawa administracyjnego staje się w pierwszej kolejności podmiotem postępowania administracyjnego. Postępowanie to nie zalicza się jednak do elementów ochrony sądowej, gdyż prowadzone jest przez podmioty pozasądowe – organy administracji publicznej. B. Adamiak definiuje pojęcie prawne postępowania administracyjnego jako regulowany przepisami procesowego k.p.a. ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania (strony, podmioty na prawach strony) w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, a także ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej⁶. Należy zatem odróżnić postępowanie przed sądami administracyjnymi od postępowania administracyjnego. Pierwsze jest procedurą wpisującą się w zakres konstytucyjnego prawa do sądu i stanowi sądową kontrolę działań organów administracyjnych podjętych w ramach postępowania administracyjnego. Drugie natomiast (postępowanie administracyjne), jako postępowanie pozasądowe, w zakres pojęcia „prawo do sądu” się nie wpisuje. Należy jednak podkreślić, że jednostka poddana zarówno procesowi sądowemu, jak i pozasądowemu powinna móc skorzystać z identycznych bądź podobnych standardów ochrony prawnej – bez względu na to, czy jest ona podmiotem procesu sądowego, czy pozasądowego.

Celem artykułu jest określenie prawa jednostki do postępowania administracyjnego oraz jego elementów. Aby to zrobić, należy odnieść się do uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich. Konieczne jest także odwołanie się w tym zakresie do orzecznictwa oraz doktryny. Prawo do postępowania administracyjnego nie jest prawem wynikającym wprost z konkretnego przepisu prawa. Tym samym konieczne jest zrekonstruowanie jego elementów z uregulowań prawnych oraz poglądów doktryny i orzecznictwa. Należy podkreślić, że prawo do postępowania administracyjnego jest tak samo istotne, z punktu widzenia ochrony jednostki, jak prawo do postępowania sądowego. Nie należy bowiem różnicować sytuacji procesowej jednostki w zależności od tego, czy podmiotem rozstrzygającym w sprawie jest organ sądowy czy pozasądowy.

⁶ Zob. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010, s. 18 i 19.

2. PRAWO DO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO WARTOŚĆ WYNIKAJĄCA Z UREGULOWAŃ KONSTYTUCYJNYCH. ELEMENTY PRAWA DO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Podstawą konstytucyjną prawa do procesu jest art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Prawo to może być wyinterpretowane z tego przepisu jako wartość wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa, jako jeden z elementów prawa jednostki do obrony swoich praw przed działaniami państwa na drodze prawnie uregulowanej procedury. Inną podstawą konstytucyjną prawa do procesu będzie stosowany w drodze analogii przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji – będący podstawą prawa do sądu. E. Olejniczak-Szałowska ze wskazanych norm konstytucyjnych wyciąga jeszcze dalej idący wniosek o podstawach do formułowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, która zawiera w sobie nie tylko prawo do procesu, lecz także standardy sprawiedliwej procedury administracyjnej⁷. Jak podkreśla się w doktrynie, pewne wymogi proceduralne odnoszą się nie tylko do postępowania sądowego, lecz także do postępowania przed innymi organami władzy publicznej, w tym organami administracji publicznej⁸.

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się istnienie prawa do procesu, a także odrębność tej wartości od prawa do sądu. Zdaniem B. Adamiak z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wyprowadza się zasadę o podstawowym znaczeniu dla ukształtowania relacji jednostki wobec administracji publicznej – zasadę prawa do procesu⁹. Definiuje ona prawo do procesu jako prawo jednostki do obrony na drodze prawnej, czyli na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa. Granice prawa do procesu wyznaczają przede wszystkim przepisy prawa procesowego regulujące dany rodzaj postępowania. Przepisy te przesądzają, jaka droga prawna przysługuje jednostce dla ochrony interesu prawnego, a zatem czy jest to droga administracyjna (postępowania administracyjnego), czy droga sądowa (postępowania cywilnego, postępowania karnego)¹⁰. B. Adamiak podkreśla także, że to właśnie prawo

⁷ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 120.

⁸ Zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 131

⁹ Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, J. Pośluszný, Z. Czarnik, R., Sawuła (red.), Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 29.

¹⁰ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 91.

procesowe ma zapewnić kształtowanie ingerencji w sytuację prawną jednostki na drodze prawnej, a więc zapewnić jednostce prawo do procesu. Jest to jedna z podstawowych wartości państwa prawnego¹¹.

Podobny pogląd wyrażany jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej¹². Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne cechy, sprowadzające się do: 1) możliwości bycia wysłuchanym; 2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość); 3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany¹³. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji¹⁴. Trybunał Konstytucyjny wyrażał także przekonanie, że zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania¹⁵.

Prawo do procesu należy rozpatrywać jako element prawa jednostki do obrony swoich praw przed działaniami państwa na drodze prawnie uregulowanej procedury, czyli wartość wynikająca dla jednostki z zasady demokratycznego państwa prawnego. Szczegółowe elementy prawa do procesu należy wywieść w drodze analogii z przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji i odnieść odpowiednio do prawa do procesu.

Za analogicznym stosowaniem zasad proceduralnych, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu sądowym, opowiada się E. Iserzon. Jego zdaniem, jeśli działalność sądu i jurysdykcyjna działalność administracji wykazują niespornie analogie pozwalające na objęcie ich jednym szerszym pojęciem

¹¹ Zob. B. Adamiak, *Wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (red.), Rzeszów 2001, s. 20.

¹² Zob. wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66; podobnie w wyroku TK z 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39.

¹³ Zob. wyroki TK z: 12.04.2012 r., SK 30/10, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39; 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 29; 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK ZU 2008, nr 1/A, poz. 7.

¹⁴ Zob. wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66.

¹⁵ Zob. wyroki TK z: 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK ZU 2011, nr 6/A, poz. 55; 30.05.2007 r., SK 68/06, OTK ZU 2007, nr 6/A, poz. 53; 20.05.2008 r., P 18/07, OTK ZU 2008, nr 4/A, poz. 61.

jurysdykcji i na zakwalifikowanie działalności administracji w tym zakresie jako quasi-sędziowskiej, nie ma jakichkolwiek przeszkód do przyjęcia, że w zakresie jurysdykcji organy sądowe i administracyjne powinny stosować jednakowe zasady procedury¹⁶. E. Iserzon potrzebę analogicznego stosowania zasad proceduralnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowym argumentuje tym, że w obu postępowaniach mamy do czynienia z szeroko rozumianą jurysdykcją. Jego zdaniem przez jurysdykcję rozumiemy orzekanie na podstawie prawa w sposób władczy o uprawnieniach i obowiązkach stron, które łączy dany indywidualny stosunek społeczny. Abstrahując od specyficznych cech organizacji i charakteru organów wykonujących jurysdykcję, wypada przyjąć na podstawie definicji jurysdykcji, że działalność jurysdykcyjna jest funkcją zarówno sądu, jak i organów administracji państwowej.

Jurysdykcyjną działalność sądu przyjęto nazywać wymiarem sprawiedliwości i odróżniać od jurysdykcyjnej działalności organów administracji ze względu na odmienną organizację obu rodzajów organów. Pojęcie jurysdykcji jest szersze niż pojęcie wymiaru sprawiedliwości, ale jurysdykcja administracyjna i jurysdykcja sądowa to pojęcia rodzajowo tożsame. Wyrazem wykonania tej funkcji przez organ administracji jest akt administracyjny, a sądu – orzeczenie sądowe¹⁷.

W doktrynie podkreśla się także fakt, że cele i funkcje obu postępowań – administracyjnego i cywilnego (sądowego) – są identyczne. Dokonują przekształcenia treści materialnych norm ustawowych generalno-abstrakcyjnych w normę prawną o charakterze pochodnym (odpowiednio: wyrok lub decyzję administracyjną) i transformacja ta wiąże się z autorytatywną konkretyzacją stosunku materialnoprawnego (odpowiednio: cywilnoprawnego lub administracyjnoprawnego), w ramach którego podmioty uprawnione będą mogły rozpocząć korzystanie z przyznanych uprawnień, a podmioty zobowiązane powinny przystąpić do realizacji nałożonego na nie obowiązku¹⁸.

Uzasadnia to zatem konieczność zagwarantowania identycznej (lub podobnej) ochrony procesowej dla jednostki w obu rodzajach postępowań – zarówno w postępowaniu sądowym, jak i pozasądowym. Niezbędne jest zatem odpowiednie przeniesienie standardów postępowania sądowego (wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu) na grunt postępowań pozasądowych (w tym postępowania administracyjnego). Tym samym ukształtowanie konstytucyjnego prawa do procesu

¹⁶ Zob. E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 3, s. 387.

¹⁷ Zob. E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia...*, s. 385-386.

¹⁸ Zob. T. Woś, [w:] *Postępowanie administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2017, s. 111.-112.

powinno opierać się na elementach stanowiących konstrukcję konstytucyjnego prawa do sądu.

Prawo do procesu jest uprawnieniem dającym jednostce możliwość otworzenia drogi do postępowania administracyjnego. Jednostka ma prawo do stosowania procedury administracyjnej zarówno w wypadku przyznawania jej uprawnień, jak i nakładania obowiązków. Konieczne jest zatem określenie standardów procedury administracyjnej, które zagwarantują jednostce podobne lub identyczne uprawnienia procesowe, jak w wypadku standardów procedury sądowej. Niedopuszczalne byłoby stosowanie korzystniejszych standardów w procesie sądowym niż w procesie administracyjnym. Uzasadnione zatem jest odpowiednie odniesienie każdego elementu prawa do sądu do elementów prawa do procesu.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten zawiera elementy składające się na konstytucyjne prawo do sądu, które odpowiednio należy odnieść do prawa do procesu.

Prawo do procesu jest uprawnieniem, które przysługuje każdemu – podobnie jak prawo do sądu. Zakres podmiotowy prawa do procesu administracyjnego nie obejmuje jedynie osób fizycznych, ale także jednostki organizacyjne, które zgodnie z obowiązującym prawem mają możliwość uczestniczenia w obrocie prawnym. Mogą to być m.in.: spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia czy spółdzielnie. Prawo do procesu powinno mieć identyczny zakres podmiotowy jak prawo do sądu. Nieuzasadnione byłoby ograniczanie tego uprawnienia jedynie do obywateli danego kraju – powinno ono przysługiwać także cudzoziemcom. Prawo do sądu należy analizować na dwóch płaszczyznach – podmiotowej i przedmiotowej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji przysługuje ono każdemu. Określenie „każdemu”, w zestawieniu z niektórymi innymi przepisami kreującymi prawa podmiotowe w sferze ochrony sądowej, kładzie nacisk na powszechny zakres prawa do sądu¹⁹. Takie ukształtowanie prawa do sądu oznacza, że uprawnienie przysługuje osobom fizycznym (obywatelom, cudzoziemcom, bezpaństwowcom), a także osobom prawa publicznego i gospodarczego, czyli wszystkim podmiotom występującym w obrocie prawnym²⁰. Mogą z niego korzystać zarówno podmioty prawa publicznego, np. gmina, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości

¹⁹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 89; M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 29.

²⁰ Zob. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 731.

prawnej, ale posiadające zdolność prawną (np. spółka jawna)²¹. Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu jest „każdy”, tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego²². Zasada konstytucyjna „prawa do sądu” odnosi się zarówno do obywateli, jak i innych podmiotów występujących w obrocie prawnym²³. Należy zatem podkreślić, że prawo do procesu, tak jak prawo do sądu, ma charakter powszechny i przysługuje wszystkim podmiotom występującym w obrocie prawnym – bez żadnych ograniczeń. Mimo to jednak Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do treści art. 37 ust. 2 Konstytucji, która przewiduje możliwość ograniczenia wyrażonych w Konstytucji praw i wolności, przyjął, że dopuszczalne jest ograniczenie prawa do sądu cudzoziemców w sprawach dotyczących wydalenia cudzoziemca nielegalnie przebywającego na terytorium RP, wywodząc, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego²⁴.

Istotną wartością związaną z prawem do procesu administracyjnego jest zagwarantowanie sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Tak samo jak w przypadku prawa do sądu, jednostka ma prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia na drodze procedury administracyjnej. Jak podkreśla M. Małecka-Łyszczak, zasada sprawiedliwości proceduralnej nie należy do zasad ogólnych, ujętych w kodeksie postępowania administracyjnego, ale jest zasadą wypływającą z Konstytucji, jak również wypracowaną w doktrynie i znajdującą swoje odzwierciedlenie w prawie europejskim²⁵. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jeden z trzech elementów zasady prawa do sądu, wymaga zrealizowania wielu warunków, od których zależy rzetelność postępowania. Są to warunki dotyczące sądu, samego przebiegu postępowania i wydanego orzeczenia²⁶. W doktrynie przyjmuje się, że sprawiedliwość proceduralna nakazuje takie ukształtowanie zasad i reguł postępowania administracyjnego, które z jednej strony przewiduje funkcjonowanie w tym postępowaniu standardów ochrony prawa jednostki, a z drugiej przewiduje gwarancje otwartości, efektywności i niezależności administracji publicznej²⁷. Zatem prawo do procesu administracyjnego gwarantuje, że procedura będzie ukształtowana w taki sposób, iż jednostka będzie mogła swobodnie korzystać z przysługujących

²¹ Zob. D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008, s. 201.

²² Zob. wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

²³ Zob. wyrok TK z 25.02.1992 r., K 4/91, OTK w 1992 r., cz. 1, poz. 2.

²⁴ Zob. wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260.

²⁵ Zob. M. Małecka-Łyszczak, *Znaczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej dla urzeczywistnienia praw i wolności jednostki*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak (red.), J. Nicyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 225.

²⁶ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009, s. 405.

²⁷ Zob. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 104.

jej uprawnień procesowych w obronie własnych interesów. Przepisy postępowania administracyjnego powinny zawierać instytucje procesowe, które dadzą realną możliwość obrony interesów jednostki na każdym etapie procedury – zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i w postępowaniu odwoławczym. Przepisy proceduralne powinny być ponadto uzupełnione ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, wypracowanymi przez judykaturę oraz doktrynę postępowania administracyjnego. Organy stosujące prawo przy dokonywaniu wykładni przepisów postępowania powinny brać pod uwagę zarówno konkretne przepisy postępowania, jak i zasady ogólne. Na temat standardów rzetelnej i sprawiedliwej procedury wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 12.01.2010 r. podkreślił on, że wśród najistotniejszych wymogów rzetelnej i sprawiedliwie ukształtowanej procedury należy wskazać: a) nakaz wysłuchania stron; b) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności sądu; c) zapewnienie jego przewidywalności uczestnikom postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddane²⁸.

Sprawiedliwość proceduralna powinna również odnosić się do subiektywnego poczucia jednostki, która będzie przekonana o rzetelnym i sprawiedliwym rozpatrzeniu jej sprawy. Jednostka po wydaniu orzeczenia kończącego sprawę powinna mieć poczucie, że procedura załatwiania sprawy była rzetelna, a wydane w jej wyniku orzeczenie konieczne i słuszne. Jak słusznie podkreśla J. Zimmermann, postępowanie powinno zmierzać do tego, aby nawet w obrębie prawa administracyjnego jednostka, obywatel, adresat aktu mogli poczuć, że są traktowani sprawiedliwie. Sprawiedliwie ujęta norma prawna nie wystarcza. Sprawiedliwe powinno być również jej zastosowanie²⁹. Połączenie zatem obiektywnej sprawiedliwości proceduralnej (dobrze ukształtowanych i stosowanych przepisów postępowania administracyjnego) oraz subiektywnej sprawiedliwości proceduralnej (przekonanie jednostki o rzetelnym załatwieniu sprawy) konieczne jest do pełnej realizacji wartości, jaką jest prawo do sprawiedliwego postępowania administracyjnego.

Kolejną wartością wynikającą z uprawnień do procesu administracyjnego jest jawność działań procesowych organu orzekającego. W wyroku z 11.06.2002 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił pojęcie jawności postępowania sądowego. Wskazuje on dwa znaczenia tego typu jawności. Po pierwsze, jawność dla publiczności, która oznacza możliwość wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Po drugie, jawność

²⁸ Zob. wyrok TK z 12.01.2010 r., SK 2/09, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 1.

²⁹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 36.

dla stron, czyli możliwość uczestniczenia stron w czynnościach procesowych. Na gruncie art. 45 ust. 2 Konstytucji właściwe jest pierwsze rozumienie, jednak nie wyklucza to znaczenia drugiego³⁰. Należy zauważyć, że prowadzenie postępowania administracyjnego musi opierać się na pełnej jawności w stosunku do podmiotu, wobec którego prowadzone są czynności jurysdykcyjne. Jednostka ma bowiem prawo do uzyskiwania wszelkich informacji dotyczących jej sprawy od momentu wszczęcia postępowania aż do jego zakończenia. Natomiast po zakończeniu postępowania ma prawo do uzyskiwania informacji z akt postępowania. Należy jednak podkreślić, że zasada jawności odnosić się powinna jedynie do podmiotów objętych działaniami organu. Tylko tym podmiotom należy udzielać wszelkich informacji związanych ze sprawą – zarówno natury faktycznej, jak i prawnej. Tak rozumiana zasada jawności gwarantować będzie możliwość czynnego uczestnictwa jednostki w działaniach procesowych.

Kolejnym elementem prawa do procesu jest konieczność załatwienia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jednostka ma prawo do tego, aby jej sprawa administracyjna została załatwiona w rozsądnym terminie. Szybkie jej załatwienie przez uprawniony do tego podmiot jest wartością, która wynika z prawa do postępowania administracyjnego. Należy jednak podkreślić, że poziom skomplikowania spraw administracyjnych jest różny. Zatem załatwienie sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki) w każdym przypadku należy odnosić do każdego rodzaju sprawy administracyjnej odrębnie. W orzecznictwie ETPC wskazuje się, że szybkość postępowania powinna być „rozsądna”, a przyspieszanie postępowania nie powinno się odbywać kosztem czynionych przez sąd ustaleń³¹. Należy zaznaczyć jednak, że podmiot załatwiający sprawę powinien wydać rozstrzygnięcie po wszechstronnym zapoznaniu się z całością sprawy. Zatem szybkość załatwienia sprawy nie może stanowić wartości nadrzędnej w stosunku do rzetelności procesu. ETPC podkreśla bowiem, że pośpiech w prowadzeniu postępowania powinien być umiarkowany i podporządkowany prawidłowemu rozpoznaniu sprawy³². Należy jednak pamiętać, że sprawne działanie organów administracyjnych wzbudza zaufanie obywateli do organów państwa, a także wpływa na efektywne wykonywanie rozstrzygnięć. Bezczynność natomiast, jak podkreśla się w doktrynie, ma niewątpliwie wymiar pejoratywny i charakter patologiczny, ponieważ organ administracji

³⁰ Zob. wyrok TK z 11.06.2002 r., SK 5/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 41.

³¹ Zob. wyrok ETPC z 21.02.2006 r. w sprawie Seker przeciwko Turcji, skarga nr 52390/99, Lex nr 172043.

³² Zob. wyrok ETPC z 23.02.2006 r. w sprawie Ognyanova i Choban przeciwko Bułgarii, skarga nr 46317/99, Lex nr 1941984; wyrok ETPC z 24.03.2009 r. w sprawie Moisiejew przeciwko Polsce, skarga nr 11818/02, Lex nr 486948.

publicznej nie wykonuje zadań, celów i obowiązków prawnych, chociaż norma kompetencyjna zobowiązuje organ do działania³³.

Z idei prawa do postępowania administracyjnego wynika również obowiązek załatwienia sprawy przez właściwy organ. Państwo powinno zagwarantować w przepisach prawa ustrojowego odpowiednie regulacje dotyczące struktury administracji publicznej, która powinna być podzielona hierarchicznie, terytorialnie oraz zadaniowo. Aby organ mógł rozpatrzyć daną sprawę administracyjną, musi być właściwy instancyjnie, terytorialnie oraz rzeczowo. Instancyjność administracji związana jest z jej hierarchicznym ukształtowaniem. Należy podkreślić, że zgodnie z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności, każde postępowanie powinno być co najmniej dwuinstancyjne. Tę zasadę należy odnieść również do procesu administracyjnego. Zatem w celu zagwarantowania co najmniej dwuinstancyjnego postępowania konieczne jest utworzenie przez państwo hierarchicznej struktury organów administracyjnych, w której będą istniały organy podrzędne i nadrzędne. Administracja publiczna powinna być również podzielona terytorialnie. Wyraźne określenie granic terytorialnych działania organów administracyjnych zagwarantuje załatwienie sprawy przez właściwy do tego organ. Organy powinny być również wyposażone w odpowiednie, ściśle określone kompetencje. E. Bojanowski zwraca uwagę na konieczność ukształtowania przez prawo ustrojowe takich struktur administracji publicznej, aby można było zlokalizować w nich kompetencje z zakresu prawa administracyjnego materialnego w sposób optymalny i niezbędny dla ich realizacji wobec społecznego otoczenia organu, tj. adresatów jego działań usytuowanych na zewnątrz struktury administracji publicznej. W tym mieści się m.in. czynnik terytorialny, który optymalizuje umiejscowienie kompetencji odpowiednio w centralnych organach administracji względnie w terenowych, a w tym ostatnim zakresie ponadto z uwzględnieniem szczebla podziału terytorialnego, na którym ma to nastąpić (np. województwo, powiat, gmina lub, w zależności od właściwości rzeczowej organu, na innym określonym poziomie podziału specjalnego)³⁴. Dokładne zarysowanie zadań dla organów administracyjnych pozwoli uniknąć wątpliwości co do właściwości rzeczowej danego organu. Należy jednak podkreślić, że pomimo odpowiednich regulacji prawnych dotyczących właściwości działania organów administracji publicznej mogą zaistnieć spory o właściwość

³³ Zob. P. Dobosz, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010, s. 147.

³⁴ Zob. E. Bojanowski, *O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, B. Jaworska-Dębska (red.), Łódź 2017, s. 47.

w załatwieniu danej sprawy. Konieczne jest zatem stworzenie w ramach przepisów prawa procesowego odrębnego postępowania dotyczącego sporów o właściwość³⁵. Szczególnie jest to istotne w sytuacji, gdy nie byłoby żadnego organu właściwego do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Jak podkreśla A. Jakubowski, zasada ciągłości administracji publicznej wyklucza dopuszczalność zaistnienia sytuacji, w której nie byłoby organu właściwego w sprawie administracyjnej, w tym w sprawie aktów wydanych przez zniesiony organ administracji³⁶. Należy podkreślić, że sytuacja, w której nie byłoby organu właściwego do załatwienia danej sprawy administracyjnej (zarówno z powodu zniesienia organu administracyjnego, jak i braków w regulacjach ustrojowych bądź materialnych) stałaby w sprzeczności z ideą demokratycznego państwa prawnego, w tym także z zasadą prawa jednostki do procesu administracyjnego.

Prawo do postępowania administracyjnego gwarantuje jednostce załatwienie sprawy przez bezstronny organ. Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając pojęcie niezawisłości, wymienił bezstronność orzekania jako jeden z elementów składowych niezawisłości³⁷. Bezstronność organu administracji polegać będzie na tym, że sam podmiot załatwiający sprawę bądź osoba upoważniona do jej załatwienia nie będą miały osobistego interesu w określonym rozstrzygnięciu danej sprawy. Innymi słowy, w żaden sposób podmioty te nie będą zainteresowane osobiście, aby dana sprawa była rozstrzygnięta w taki, a nie inny sposób. Organ załatwiający daną sprawę powinien w rozstrzyganiu kierować się jedynie zasadą rzetelności, legalności działania i obiektywizmu. Podobne poglądy prezentowane są w doktrynie. Do reguł związanych z bezstronnością organu A. Olszewska zalicza obowiązek powstrzymywania się organu administracji publicznej od wszelkich arbitralnych działań, mogących mieć negatywny wpływ na wydanie obiektywnej decyzji w rozstrzyganej sprawie, oraz regułę powstrzymania się organu od wszelkich form faworyzowania którejkolwiek ze stron – uczestników postępowania, bez względu na motywy tego postępowania³⁸. Z. Kmiecik podkreśla, że podstawowym założeniem koncepcji sprawiedliwości proceduralnej oraz standardów postępowania administracyjnego rozpatrywanych w związku z pojęciem prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do dobrej administracji jest bezstronność (obiektywizm) orzekającego

³⁵ Szerzej na ten temat: B. Adamiak, *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 6.

³⁶ Zob. A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12, s. 68.

³⁷ Zob. wyrok TK z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

³⁸ Zob. A. Olszewska, *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 44.

w sprawie organu³⁹. Aby zagwarantować bezstronność działania organu, konieczne jest stworzenie instytucji procesowych, dzięki którym ta bezstronność organu załatwiającego sprawę zostanie zachowana. Jak zaznacza Z. Kmiecik, za główne gwarancje bezstronności orzekania w postępowaniu administracyjnym uznaje się konstrukcję wyłączenia od załatwienia sprawy albo udziału w postępowaniu i prawnie chronioną niezależność organu powołanego do realizacji funkcji jurysdykcyjnych lub upoważnionej do działania w jego imieniu⁴⁰. Należy podkreślić, że instytucja wyłączenia od załatwienia sprawy powinna być stosowana w każdym przypadku, kiedy istnieje nawet najmniejsze prawdopodobieństwo, że organ lub upoważniona do załatwienia sprawy osoba nie zagwarantuje bezstronnego (rzetelnego, obiektywnego i legalnego) rozstrzygnięcia danej sprawy. Jednostka powinna mieć poczucie, że organ administracyjny w żaden osobisty sposób nie jest zaangażowany w rozstrzygnięcie jego sprawy.

Jedyną wartością wynikającą z prawa do sądu, której nie można przełożyć odpowiednio na grunt procedury administracyjnej, jest cecha niezawisłości sędziego. Niezawisłość sędziowska przejawia się w rozbudowanym systemie regulacji konstytucyjnych przewidującym stabilizację urzędu, nieusuwalność ze stanowiska i nieprzenoszalność sędziego. Za pozostałe elementy systemu gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej należy uznać: immunitet sędziowski, apolityczność i odpowiedni status materialny. Zasadniczy wpływ na konstytucyjną koncepcję niezawisłości sędziowskiej ma także podległość sędziego wyłącznie Konstytucji i ustawom oraz poddanie jego orzecznictwa jedynie nadzorowi judykacyjnemu sądu wyższej instancji⁴¹. Jak podkreśla Z. Czeszejko-Sochacki, przymiot niezawisłości właściwy jest wyłącznie sądom, co wiąże się również z koniecznością zapewnienia sądom gwarancji ustrojowych, spełnienia konstytucyjnych kryteriów sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego⁴². W doktrynie podkreśla się także, że nie wystarczy, aby jakiś organ nazywał się sądem, ale jego organizacja i usytuowanie pośród organów państwa mają dawać rękojmię spełnienia wymagań ustroju sądowego⁴³. Nie ulega jednak wątpliwości, że organy administracyjne, nie mając przymiotu niezawisłości, są związane przepisami zawartymi

³⁹ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 137.

⁴⁰ Zob. *ibidem*, s. 139.

⁴¹ Zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego – standard Rady Europy a polska regulacja konstytucyjna*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Toruń 2017, s. 577.

⁴² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 97.

⁴³ Zob. K. Działocha, *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, Prawo CCXLVII, s. 68.

we wszystkich źródłach prawa powszechnie obowiązującego i nie obowiązuje ich zasada podległości wyłącznie ustawom, jak to ma miejsce w przypadku sądów⁴⁴. Organy administracji publicznej zobowiązane są kierować się przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ale także zasadą bezstronności i niezależności. Te dwie wartości mają gwarantować jednostce rzetelną i sprawiedliwą procedurę administracyjną.

Warte podkreślenia są również poglądy krytyczne na temat koncepcji wywodzenia prawa do procesu administracyjnego z zasady demokratycznego państwa prawa oraz odnoszenia standardów procedury sądowej odpowiednio do procedury administracyjnej. Zdaniem A. Krawczyk, mimo niewątpliwych podobieństw prawa do dobrej administracji i sprawiedliwości proceduralnej do konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji), wywodzonemu z zasady demokratycznego państwa prawnego, prawa do określonej organizacji procesu na drodze administracyjnej nie sposób wyprowadzić z zasady prawa do sądu. A. Krawczyk uważa, że konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu wyznacza standard postępowania przed sądem, a nie przed organami administracji publicznej. Przyznaje ona wprawdzie, że istnieje obszar, w ramach którego standardy prawa do sądu pokrywają się z procesowymi wymaganiami wykonywania jurysdykcji administracyjnej, a które wyznaczają założenia sprawiedliwości proceduralnej. Podkreśla jednak, że podstawą standardów procedury administracyjnej nie może być art. 45 Konstytucji czy art. 6 ust. 1 EKPC⁴⁵. Zdaniem tej autorki utożsamienie konstrukcji typowych dla procedur sądowych ze standardami procedury administracyjnej prowadzi do wtłaczania w ramy tej ostatniej mechanizmów do niej nieprzystających, a przez to rodzących wiele praktycznych wątpliwości⁴⁶.

3. PRAWO DO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO WARTOŚĆ WYNIKAJĄCA Z UREGULOWAŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Podstaw prawnych prawa do postępowania administracyjnego należy także doszukiwać się w uregulowaniach międzynarodowych. Takie uregulowanie znajduje się w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁷. Zgodnie

⁴⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej*, cz. II, *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 11.

⁴⁵ Zob. A. Krawczyk, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014, s. 36.

⁴⁶ Zob. *ibidem*, s. 38.

⁴⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); dalej: MPPOiP.

z art. 14 ust. 1 zdanie 2 MPPOiP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. W doktrynie podkreśla się, że normy wyrażone w MPPOiP są wyartykułowane w sposób wystarczająco precyzyjny, umożliwiając ich bezpośrednie stosowanie⁴⁸. Należy zauważyć także, że prawa zasadnicze są bezpośrednio recypowane do krajowych porządków konstytucyjnych. Wiele przepisów konstytucyjnych dokonuje niemal dosłownej recepcji norm międzynarodowych z zakresu praw człowieka⁴⁹. Tak też jest w przypadku prawa do sądu. Elementy tego prawa są odzwierciedlone w przepisach Konstytucji (art. 45 ust. 1). Cechą charakterystyczną regulacji konstytucyjnej statusu jednostki w Polsce jest dążenie do odzwierciedlenia standardów międzynarodowych, a także do precyzyjnego i w miarę możliwości jednoznacznego określania zakresu przysługujących wolności i praw⁵⁰. Co prawda MPPOiP ogranicza prawo do sądu jedynie do spraw cywilnych i karnych, to jednak w doktrynie podkreśla się, że ustanowione prawo powinno odnosić się także do spraw sądowoadministracyjnych⁵¹, a także administracyjnych⁵². Ustanowione zasady odnośnie do prawa do procesu należy zastosować także do prawa do procesu administracyjnego. Ma to dużą wagę dla ochrony praw jednostki, która podlega władczej ingerencji organów administracji publicznej zarówno co do uprawnień, jak i obowiązków⁵³.

W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że niewątpliwa „atrakcyjność” MPPOiP – jako pierwszego aktu prawa międzynarodowego o takim wpływie na kształtowanie standardów prawa do sądu administracyjnego – istotnie zmalała w wyniku ratyfikacji przez Polskę i wejścia w życie 19.01.1993 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Spowodowało to bowiem, że sądy chętniej odnosiły się do standardów europejskich przewidzianych w Konwencji

⁴⁸ Zob. Z. Kulińska-Kępa, *Prawa obywatelskie i polityczne a prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Porównanie systemów ochrony*, Warszawa 2017, s. 157.

⁴⁹ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 133.

⁵⁰ Zob. R. Wieruszewski, *Oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki w RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 189.

⁵¹ Zob. A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Prawo do sądu*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2012, s. 295.

⁵² Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe...*, s. 92.

⁵³ Zob. *ibidem*, s. 92.

lub też stosowały oba wspomniane akty prawa międzynarodowego równocześnie, co ma często miejsce do tej pory⁵⁴.

4. PRAWO DO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO WARTOŚĆ WYNIKAJĄCA Z UREGULOWAŃ EUROPEJSKICH

Podstaw prawa do procesu należy doszukiwać się w aktach prawa europejskiego. Taki pogląd znajduje odzwierciedlenie w piśmiennictwie. A. Matan podkreśla, że źródła prawa do postępowania administracyjnego, a więc prawa jednostki do obrony na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa administracyjnego, trzeba poszukiwać, nie tylko w Konstytucji, lecz także w prawie europejskim (w szerokim znaczeniu). Jak zaznacza, w prawie europejskim prawo do procesu wiąże się z prawem do dobrej administracji oraz z prawem do sądu⁵⁵.

Podstawowe znaczenie dla ukształtowania prawa do procesu ma art. 6 ust. 1 zd. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁶, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Jak zaznacza się w doktrynie prawa administracyjnego, postanowienia art. 6 EKPC nie odnoszą się wprost do prawa do procesu administracyjnego (chodzi w nich o prawa do sądu w sprawach cywilnych i karnych), jednakże wykładnia art. 6, dokonywana z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prowadzi do konkluzji, że organy administracji są związane postanowieniami art. 6 ust. 1 w zakresie, w jakim te mogą ich dotyczyć⁵⁷. Co prawda przepisy EKPC odnoszą się do spraw cywilnych oraz karnych, jednak należy odpowiednio odnieść je do spraw administracyjnych. Niedopuszczalne byłoby stosowanie tego przepisu jedynie do określonego kategorii spraw. Każda sprawa załatwiana przez władze państwowe powinna być traktowana jednakowo. Zatem nie ma podstaw do odnoszenia tego przepisu EKPC jedynie do określonej kategorii spraw.

⁵⁴ Zob. A. Zieliński, *Wpływ Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka na przemiany prawno-ustrojowe w Polsce*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, R. Wieruszewski, R. Hliwa (red.), Poznań 2002, s. 21.

⁵⁵ Zob. A. Matan, [w:] *Zagadnienia ogólne. System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2017, s. 237-238.

⁵⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284); dalej: EKPC.

⁵⁷ Zob. A. Matan, [w:] *Zagadnienia ogólne...*, s. 238-239.

Źródłem prawa do procesu na gruncie prawa europejskiego będą również regulacje zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁵⁸. Na podstawie art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁵⁹, Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Zatem przepisy Karty mają moc równą przepisom traktatowym. Zgodnie natomiast z art. 41 ust. 1 Karty każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Obejmuje ono: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (art. 41 ust. 2 Karty). Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (art. 41 ust. 3 Karty). Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku (art. 41 ust. 4 Karty). Uregulowania te odnoszą się do prawa do dobrej administracji, w tym także prawa do postępowania administracyjnego.

W doktrynie podkreśla się, że zakres przedmiotowy prawa do sądu przewidziany na gruncie Karty praw podstawowych jest szerszy niż w przypadku wcześniej omówionych reżimów prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Europy. W Karcie zrezygnowano bowiem z ograniczenia odnoszącego się do spraw karnych i cywilnych, które przewidziano zarówno w art. 14 MPPOiP, jak i w art. 6 EKPC. Pozwala to na przyjęcie, że unormowanie to znajduje bezpośrednie zastosowanie do wszelkich spraw, w tym spraw administracyjnych, bez konieczności odwoływania się do stosownego *case law*, jak miało to miejsce w przypadku rozszerzającej zakres przedmiotowy zastosowania tych regulacji do spraw administracyjnych wykładni przyjętej w orzecznictwie Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz ETPC⁶⁰.

⁵⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE z 2010 r., C 83/389; Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202 – wersja skonsolidowana); dalej: Karta.

⁵⁹ Traktat o Unii Europejskiej sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE z 1992 r., C 191; Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202 – wersja skonsolidowana); dalej: TUE.

⁶⁰ Zob. R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 139-140.

Źródła prawa do procesu A. Matan upatruje także w aktach europejskich mających charakter zaleceń, czyli europejskiego *soft law*⁶¹. Jednym z tych aktów, w którym zostały zebrane standardy dobrej administracji jest Europejski kodeks dobrej administracji (EKDA) uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnoty. Jak podkreśla J. Świątkiewicz, zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębiania praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami, także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw. Mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa, zwłaszcza, że wskazania Kodeksu współbrzmiały w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym⁶².

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Źródła prawa do postępowania administracyjnego należy doszukiwać się zarówno w uregulowaniach konstytucyjnych, jak i międzynarodowych oraz europejskich. Należy jednak podkreślić, że żadne z nich nie formułują wprost prawa do postępowania administracyjnego oraz jego elementów. Regulacje te odnoszą się do prawa do sądu oraz jego składników. Jednak zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że prawo do sądu należy odnosić do postępowań pozasądowych, w tym także do postępowań administracyjnych.

Konstytucja gwarantuje każdej jednostce prawo do sądu – co jednoznacznie wynika z jej uregulowań (art. 45 ust. 1). Należy jednak podkreślić, że sytuacja prawna jednostki w postępowaniu nie powinna być różnicowana ze względu na rodzaj podmiotu orzekającego. Dlatego też konieczne jest, aby standardy procesowe odnoszące się do postępowań sądowych stosować także w postępowaniach pozasądowych – gdzie orzekającym jest organ administracji publicznej. Zatem prawo do postępowania administracyjnego powinno zawierać w sobie te same (bądź podobne) elementy, co prawo do sądu odpowiednio przeniesione na grunt postępowania administracyjnego. Jedynym elementem, który nie będzie dotyczył postępowań pozasądowych, będzie aspekt niezawisłości. Ta wartość konstytucyjna będzie dotyczyła jedynie postępowań sądowych, gdyż cecha niezawisłości odnosić się będzie jedynie do sędziów.

⁶¹ Zob. A. Matan, [w:] *Zagadnienia ogólne...*, s. 240.

⁶² Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 7.

Prawo jednostki do postępowania administracyjnego powinno stać się jednym z ważniejszych praw konstytucyjnych, które wynika zarówno z zasady demokratycznego państwa prawa, jak i z prawa do sądu. Jednostka w zetknięciu z organami administracji, zatem z organami stosującymi prawo, powinna mieć zagwarantowaną możliwość skutecznej obrony procesowej. Jak słusznie zauważa J. Zimmermann, wszędzie tam, gdzie jednostka ma do czynienia z prawem, pragnie ona tego, żeby prawo to było stanowione i stosowane sprawiedliwie i żeby w wypadku konfliktu między nią a podmiotem upoważnionym do stanowienia, a zwłaszcza stosowania prawa, mogła ona uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia⁶³. Postulat ten odnosił się będzie nie tylko do organów sądowych, lecz także organów pozasądowych – organów administracji publicznej. W przypadku bowiem postępowań przed tymi organami także dochodzi do wydania określonego rozstrzygnięcia, które wpływa na sytuację prawną jednostki.

Uregulowania międzynarodowe zawarte w MPPOiP zawierają podobne bądź identyczne elementy prawa jednostki do postępowania sądowego, jak te określone przepisami konstytucyjnymi. Ustrojodawca większość z nich recypował bowiem bezpośrednio do uregulowań Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że regulacje międzynarodowe mają charakter bardziej ogólny – tym samym można nimi objąć także postępowania pozasądowe.

Uregulowania europejskie (art. 6 EKPC), podobnie jak międzynarodowe, odnoszą się do prawa jednostki do sądu, nie regulują jednak wprost prawa do postępowania administracyjnego. Można je odnieść również do postępowań pozasądowych. Uregulowania EKDA bardziej szczegółowo odnoszą się ponadto do zasad związanych ze standardami dobrej administracji. Reguły te stanowią wyznacznik dla państw członkowskich w zakresie funkcjonowania organów administracji publicznej, w tym także prowadzenia postępowania administracyjnego. Elementy związane z „dobrą administracją” należy także odnieść do elementów składowych prawa do postępowania administracyjnego.

Jak słusznie podkreśla M. Kowalski, odniesienia do standardów prawnych wynikających z MPPOiP, EKPC, a także rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy pojawiają się stosunkowo często w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Niemniej jednak schemat ich powoływania w orzecznictwie tych sądów sprowadza się najczęściej jedynie do potwierdzenia lub wzmocnienia argumentacji w orzeczeniu wydanym na podstawie prawa polskiego. Nie są one zatem traktowane jako samoistna podstawa prawna orzeczenia, ale jako generalny standard, który jest jednak wyraźnie

⁶³ Zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym...*, s. 307.

zauważalny w procesie orzeczniczym polskich sądów administracyjnych⁶⁴. Tak samo bowiem należy odnieść ten pogląd do prawa do postępowania administracyjnego. Głównym źródłem tego uprawnienia są przepisy Konstytucji, natomiast podstawy prawne międzynarodowe oraz europejskie mają charakter pomocniczy i uzupełniający. Konstrukcję prawa do postępowania administracyjnego należy budować na podstawie elementów prawa do sądu, określonych przepisami art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz poglądów doktryny i orzecznictwa.

Konkludując zatem, prawo do postępowania administracyjnego należy zdefiniować jako uprawnienie do procedury składającej się z kilku istotnych elementów: a) przysługującej każdemu – nie tylko osobom fizycznym, lecz także innym podmiotom funkcjonującym w obrocie prawnym, które poddane są reżimowi prawa administracyjnego; b) cechującej się zarówno sprawiedliwością proceduralną w aspekcie obiektywnym (rzetelna procedura), jak i sprawiedliwością w odczuciu subiektywnym (poczucie jednostki o sprawiedliwym załatwieniu sprawy); c) jawnej jedynie dla stron postępowania; d) kończącej się rozstrzygnięciem w rozsądnym terminie; e) prowadzonej przez właściwy do tego organ (bez względu na to, czy jest to podmiot publicznoprawny, czy prywatnoprawny), f) prowadzonej przez bezstronny i niezależny podmiot.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, J. Poślusznny, Z. Czarnik, R., Sawuła (red.), Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Adamiak B., *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 6.
- Adamiak B., *Wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.
- Adamiak B., Borkowski J., Krawczyk A., Skoczylas A., *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2014.
- Bojanowski E., *O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, B. Jaworska-Dębska (red.), Łódź 2017.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Dobosz P., *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010.

⁶⁴ Zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 89-98.

- Działocha K., *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, Prawo CCXLVII.
- Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., Wieruszewski R., *Prawo do sądu*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2012.
- Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.
- Iserzon E., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1958.
- Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej, cz. II, Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6.
- Jakubowski A., *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 12.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Kulińska-Kępa Z., *Prawa obywatelskie i polityczne a prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Porównanie systemów ochrony*, Warszawa 2017.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008.
- Małecka-Łyszczak M., *Znaczenie zasady sprawiedliwości proceduralnej dla urzeczywistnienia praw i wolności jednostki*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak (red.), J. Nicyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Olszewska A., *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4.
- Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Postępowanie administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2017.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
- Wieruszewski R., *Oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki w RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Wieruszewski R., *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008.
- Zagadnienia ogólne. System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I*, Łaszczyca G., Matan A. (red.), Warszawa 2017.
- Zieliński A., *Wpływ Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka na przemiany prawno-ustrojowe w Polsce*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, R. Wieruszewski, R. Hliwa (red.), Poznań 2002.
- Zimmermann J., *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” w administracji publicznej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
Traktat o Unii Europejskiej sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE z 1992 r., C 191; Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202 – wersja skonsolidowana).
Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE z 2010 r., C 83/389; Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202 – wersja skonsolidowana).

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z 21.02.2006 r. w sprawie Seker przeciwko Turcji, skarga nr 52390/99, Lex nr 172043.
Wyrok ETPC z 23.02.2006 r. w sprawie Ognyanova i Choban przeciwko Bułgarii, skarga nr 46317/99, Lex nr 1941984.
Wyrok ETPC z 24.03.2009 r. w sprawie Mojsiejew przeciwko Polsce, skarga nr 11818/02, Lex nr 486948.
Wyrok TK z 25.02.1992 r., K 4/91, OTK w 1992 r., cz. 1, poz. 2.
Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
Wyrok TK z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.
Wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260.
Wyrok TK z 11.06.2002 r., SK 5/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 41.
Wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02 OTK ZU 2005, nr 3/A, poz. 29.
Wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6/A, poz. 66.
Wyrok TK z 30.05.2007 r., SK 68/06, OTK ZU 2007, nr 6/A, poz. 53.
Wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK ZU 2008, nr 1/A, poz. 7.
Wyrok TK z 20.05.2008 r., P 18/07, OTK ZU 2008, nr 4/A, poz. 61.
Wyrok TK z 12.01.2010 r., SK 2/09, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 1.
Wyrok TK z 12.07.2011 r. SK 49/08 OTK ZU 2011, nr 6/A, poz. 55.
Wyrok TK z 12.04.2012 r. SK 30/10, OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 39.
Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP z 1994 r., nr 9 poz. 181.

Right to administrative proceedings and its elements as values guaranteed under constitutional, international and European regulations

SUMMARY

The right of an individual to have his or her affairs handled within a legally regulated procedure is a cornerstone of a democratic state under the rule of law. An individual should be guaranteed the possibility to initiate a procedure corresponding to the category of the case he or she demands to be resolved. The current constitutional regulation explicitly guarantees the individual the right to court – i.e. the right to launch court proceedings giving the possibility to examine the case in

accordance with the procedural standards developed in the doctrine and jurisprudence. The same or a similar procedural model should apply within the framework of an individual's right to administrative proceedings. The foundations of this right should be sought in constitutional, international and European regulations.

Key words: right to court, administrative proceedings.

