



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



**Prawo osób starszych do sprawliwej procedury  
administracyjnej (standardy międzynarodowe  
i ich realizacja w polskim porządku prawnym)**

**dr hab. Bartosz Majchrzak**



**Prawa podstawowe**

Warszawa 2023



# Spis treści

Wprowadzenie	5
I. Prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej – standard konstytucyjny i międzynarodowy	9
II. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej według standardów międzynarodowych	13
III. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania Konstytucji RP	25
IV. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego	29
V. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	45
VI. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się	49
Podsumowanie	59
Bibliografia	63



## Wprowadzenie

Za punkt wyjścia niniejszego opracowania przyjęto stwierdzenie, że w polskim porządku prawnym można wyróżnić – obok prawa do sądu – prawo jednostki do procesu administracyjnego, czyli do obrony interesu indywidualnego wynikającego z norm prawa administracyjnego na drodze postępowania odpowiednio ukształtowanego przepisami<sup>1</sup>. Prawo to obejmuje zatem dwa elementy, tj. dostępność procedury dookreślonej prawnie (możność jej uruchomienia) oraz gwarancję spełnienia przez nią określonych wymogów, pozwalających na uznanie jej za sprawiedliwą (rzetelną).

W konsekwencji powyższych założeń sformułowano dwie hipotezy:

1. prawo do procedury administracyjnej stanowi także konsekwencję międzynarodowych źródeł *hard law* i *soft law*;
2. źródła te w swoisty sposób kształtują wskazane prawo w odniesieniu do osób starszych jako grupy zasługującej na szczególne traktowanie.

Po zweryfikowaniu tych hipotez zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie czy unormowania polskiej procedury administracyjnej umożliwiają szczególne podchodzenie do sytuacji procesowej osób starszych, a więc pozwalają wdrożyć stosowne standardy międzynarodowe dotyczące tej grupy społecznej. Wstępnie za takie osoby uznajemy podmioty wskazane w definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>2</sup>, a zatem te, które ukończyły 60. rok życia. Wypada jednak zaznaczyć, że poszczególne źródła prawa oraz literatura przedmiotu w różny sposób określają kryterium wiekowe kwalifikujące do wskazanej grupy społecznej<sup>3</sup>.

Oczywiście decyzja, by w analizie skupić się na osobach starszych, nie jest przypadkowa, ale znajduje uzasadnienie w obserwacjach dotyczących struktury demograficznej społeczeństwa polskiego i europejskiego, które cechuje stały proces starzenia się, będący

---

<sup>1</sup> Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2019, s. 113–114; A. Matan, *Prawo do procesu (postępowania)*, [w:] G. Łaszczycyca (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, Warszawa 2017, s. 237; J. Szremiski, *Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, t. 42, nr 2, s. 35–41.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705).

<sup>3</sup> Zob. S. Biały, *Zadania administracji publicznej w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 7–9, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.1>; B. Mikolajczyk, *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012, s. 32–36.

wynikiem zwiększania się długości życia oraz spadającego od lat 70. XX w. wskaźnika urodzeń<sup>4</sup>. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) od 2006 r. obserwuje się stały wzrost udziału osób starszych (w wieku 60 lat i więcej) w populacji Polski. W 2005 r. udział ten wyniósł 17,2%, a w 2021 r. ukształtował się na poziomie 25,7%<sup>5</sup>. Według prognoz w 2030 r. odsetek osób starszych wzrośnie o 10,8% w stosunku do 2021 r., a w 2040 r. nastąpi wzrost na poziomie 26,0%. W 2050 r. Polskę będzie zamieszkiwało 13,7 mln osób starszych (tj. o 40,8% więcej niż w 2021 r.), stanowiąc aż 40,4% ogółu ludności<sup>6</sup>. Podobny trend jest dostrzegany w przypadku innych państw europejskich. Dane Eurostatu wskazują, że na początku 2019 r. ludzie w wieku 65 lat i więcej stanowili 20,3% populacji Unii Europejskiej (już bez uwzględnienia Wielkiej Brytanii). Na 2050 r. prognozuje się wzrost tego odsetka do 29,4%<sup>7</sup>. Z tych danych jednoznacznie wynika potrzeba podejmowania pogłębionych badań nad sytuacją osób starszych, w tym także nad adekwatnością unormowań proceduralnych obowiązujących w ich kontaktach z administracją publiczną. Wskazane regulacje stanowią bowiem „techniczny”, ale jakże istotny wymiar wsparcia, które może być udzielane osobom starszym przez administrację w sferach objętych normowaniem materialnego prawa administracyjnego, przede wszystkim z zakresu zabezpieczenia społecznego czy zdrowotnego.

Wspomniana adekwatność unormowań powinna być analizowana w szczególności przez pryzmat podstawowych problemów, z którymi zmagają się osoby starsze w życiu codziennym. Tymi problemami, mającymi znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia udziału w procedurze administracyjnej, wydają się być: wielochorobowość (skutkującą często zaburzeniami pamięci, mowy, wahaniami nastroju, spowolnieniem ruchowym lub kłopotami z poruszaniem się, problemami ze słuchem i pogorszeniem wzroku<sup>8</sup>, co wywołuje dysfunkcjonalność i obniżenie samodzielności w relacjach społecznych<sup>9</sup>), zagrożenie ubóstwem, nieznamość przez osoby starsze przysługujących im praw – w tym z uwagi na brak rzetelnej informacji o nich, deficyty kadrowe i niedofinansowanie opieki nad seniorami, niski prestiż zawodu opiekuna / opiekunki osoby starszej – niedostosowanie przestrzeni publicznych do potrzeb seniorów, ich wykluczenie transportowe, niski poziom aktywności społecznej i edukacyjnej, lekceważenie podmiotowości seniorów oraz niedostrzeżenie ich problemów i potrzeb,

<sup>4</sup> Ministerstwo rodziny i Polityki społecznej, *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2022 r.*, s. 1, <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-za-2022-r> (dostęp: 28.09.2023 r.).

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r. Analizy statystyczne GUS*, s. 13, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2021-roku,2,4.html> (dostęp: 28.09.2023 r.).

<sup>6</sup> Tamże, s. 23.

<sup>7</sup> Eurostat, *Ageing Europe – looking at the lives of older people in the EU. 2020 edition*, s. 8, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478057/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d2-3b20d5c19c91?t=1604055531000> (dostęp: 28.09.2023 r.).

<sup>8</sup> Zob. M. Majewska, *Choroby wieku podeszłego. Na co najczęściej chorują osoby starsze?*, <https://www.poradnikzdrowie.pl/zdrowie/objawy/choroby-wieku-podeszlego-na-co-najczesciej-choruja-osoby-starsze-aa-3a-aV-5Tcv-XiAW.html> (dostęp: 25.11.2023 r.).

<sup>9</sup> K. Żysko, K. Kowalczyk, *Wybrane problemy jakości życia ludzi starszych w codziennym funkcjonowaniu*, [w:] E. Krajewska-Kułak, C.R. Łukaszuk, J. Lewko, W. Kułak (red.), *Holistyczny wymiar współczesnej medycyny*, t. 4, Białystok 2018, s. 435.

społeczne stereotypy dotyczące starości i osób starszych, protekcyjnalna postawa w komunikacji, sygnalizująca, że osoba starsza jest postrzegana jako mniej sprawny i kompetentny uczestnik relacji, lekceważenie lub pomijanie swoistych cech starszego pokolenia w projektowanych przez instytucje procedurach i stosowanych środkach dostarczania informacji obywatelom, wykluczenie cyfrowe osób starszych oraz niedostosowanie urządzeń i form komunikacji elektronicznej do potrzeb seniorów<sup>10</sup>. Wymienione problemy, występujące z różnym nasileniem, w istocie wyznaczają kierunki, w których osoby starsze zasługują na wsparcie i preferencyjne traktowanie w celu wyrównywania ich szans procesowych, aby można było stwierdzić, że dysponują one równą i niedyskryminującą dostępnością uprawnień składających się na prawo do sprawiedliwego (rzetelnego) procesu administracyjnego.

---

<sup>10</sup> Zob. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych na podsumowanie VII kadencji RPO, *Sytuacja osób starszych w Polsce - wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2020, s. 11, 15-16, 21-22, 26-28, 30, 33, 35, 36, 38-41, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Sytuacja-osob-starszych-w-Polsce.pdf> (dostęp: 25.10. 2023 r.).





## I. Prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej – standard konstytucyjny i międzynarodowy

W ocenie sądów administracyjnych<sup>11</sup> i przedstawicieli doktryny prawa<sup>12</sup> art. 2 Konstytucji RP<sup>13</sup> i wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego są podstawą wywodzenia prawa do procesu administracyjnego. Jego istotą jest prawo jednostki do tego, by jej oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Wobec tego nie byłoby zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli byłyby załatwiane poza sformalizowanym postępowaniem<sup>14</sup>.

Jednocześnie judykatura sądowoadministracyjna bezpośrednio łączy z powyższym prawem wymóg, który także wynika z art. 2 Konstytucji RP, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej<sup>15</sup>. Katalog i zakres oddziaływania tych standardów były w szczególności przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego (którego orzecznictwo przywołują w powyższym kontekście również sądy administracyjne).

Według poglądów Trybunału zasada sprawiedliwości proceduralnej, umocowana w art. 2 ustawy zasadniczej, jest najczęściej wiązana z wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do sądu. Wymóg sprawiedliwości procedury stanowi bowiem element tego prawa. Niemniej zdaniem polskiego sądu konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygnięcia o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Innymi słowy: wymieniona zasada ma uniwersalny charakter i obejmuje wszystkie etapy i rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których ma zapaść rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki

---

<sup>11</sup> Np. uchwały NSA z dnia: 16 grudnia 2013 r., sygn. II GPS 2/13; 24 maja 2012 r., sygn. II GPS 1/12; Wyroki NSA z dnia: 8 maja 2023 r., sygn. II GSK 2073/22; 9 listopada 2020 r., sygn. I GSK 2048/19; 13 lutego 2017 r., sygn. II OSK 731/17; opublikowane w CBOSA.

<sup>12</sup> Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu...*, dz. cyt.; A. Matan, *Prawo do procesu...*, dz. cyt.; J. Szremski, *Prawo do postępowania...*, dz. cyt.

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm).

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. OSK 1185/04, CBOSA; cytowany aprobusz w szczególności w uchwałach NSA o sygn. II GPS 2/13 oraz sygn. II GPS 1/12; opublikowane w CBOSA.

<sup>15</sup> Np. Uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II GPS 1/12, CBOSA; Wyroki NSA o: sygn. II GSK 2073/22 i sygn. I GSK 2048/19, CBOSA.

(lub podmiotu podobnego)<sup>16</sup>. Konieczność odnoszenia omawianej zasady do postępowania administracyjnego jest akceptowana również przez przedstawicieli doktryny prawa<sup>17</sup>.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawa zasadnicza, a w szczególności jej art. 2, nie precyzuje treści zasady sprawiedliwości proceduralnej. Mimo wielości koncepcji doktrynalnych co do jej rozumienia, jądro znaczeniowe pozostaje wspólne. Składają się na nie wymogi zagwarantowania co najmniej: jawności prowadzenia postępowania z udziałem jego stron, wszechstronnego i starannego zbadania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, wysłuchania wszystkich stron i uczestników postępowania (tj. prawa przedstawiania i obrony swoich racji), sprawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, uzasadniania rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej, zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji oraz możliwości skierowania sprawy do sądu<sup>18</sup>.

Mimo że ujmowana w powyższy sposób zasada sprawiedliwości proceduralnej nie została wyrażona bezpośrednio w żadnym przepisie, to jednak uznaje się ją za obowiązujący standard procedury administracyjnej<sup>19</sup>. Wobec tego mówiąc o prawie do procesu administracyjnego należy mieć na względzie taką procedurę, która odpowiada wymienionym standardom, a więc charakteryzuje się sprawiedliwością (rzetelnością) w przedstawionym ujęciu. Stąd też w literaturze przedmiotu można znaleźć odwołania nie tylko do „prawa do procesu administracyjnego”<sup>20</sup>, lecz także – bardziej precyzyjne – do „prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego”<sup>21</sup> czy do „prawa (standardu) rzetelnego postępowania administracyjnego”<sup>22</sup>.

Źródeł prawa do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury administracyjnej poszukuje się też na gruncie regulacji międzynarodowych. W tym kontekście doktryna polskiego prawa administracyjnego procesowego wskazuje przede wszystkim na art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (EKPCz)<sup>23</sup> oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (MPPOiP)<sup>24</sup>. Jak zaznaczyła B. Adamiak, wymienione przepisy ustanawiają wprawdzie zasady odnoszące się *expressis verbis* do prawa do procesu w sprawach karnych i cywilnych, jednak należy je zastosować

<sup>16</sup> Zamiast wielu zob. Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. K 4/21, OTK-A 2022, poz. 79 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>17</sup> Zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 90 i cytowana tam literatura.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia..., dz. cyt.

<sup>19</sup> Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10, s. 62.

<sup>20</sup> Np. B. Adamiak, *Prawo do procesu...*, dz. cyt., s. 114.

<sup>21</sup> J. Szremski, *Prawo do postępowania...*, dz. cyt., s. 43.

<sup>22</sup> Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, dz. cyt., s. 18 i 65.

<sup>23</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., poz. 284).

<sup>24</sup> Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., poz. 167).

też do prawa do procesu administracyjnego. „Ma to duże znaczenie w ochronie praw jednostki, która podlega władczej ingerencji organów administracji publicznej zarówno co do uprawnień, jak i co do obowiązków”<sup>25</sup>. Podobny pogląd wyraził A. Matan, który jednak zauważył, że postanowienia art. 6 ust. 1 EKPCz wiążą organy administracyjne „w zakresie, w jakim te mogą ich dotyczyć”<sup>26</sup>. Odnosi się to do autonomicznego (szerokiego) rozumienia na gruncie tego przepisu sprawy rozstrzygania o prawach lub obowiązkach o charakterze cywilnym<sup>27</sup> oraz o zasadności oskarżenia w sprawie karnej (analogicznymi określeniami posłużono się w art. 14 ust. 1 MPPOiP). Ta szeroka wykładnia skutkuje uznaniem, że sprawy wskazanego rodzaju (cywilne i karne) mogą być przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją organu<sup>28</sup>. Na tle tego zawężenia można jednak zgłosić wątpliwość czy kryterium przedmiotu postępowania administracyjnego jest dostatecznym uzasadnieniem dla różnego traktowania stron procedury, w której rozpatrywana jest sprawa administracyjna typu cywilnego lub karnego, oraz stron procedury w innych sprawach administracyjnych. Innymi słowy: zasada równości, która zakłada w szczególności równe traktowanie każdego obywatela przez władze publiczne, uzasadniałaby słuszność poglądu B. Adamiak o konieczności odnoszenia wymogów sprawiedliwości (rzetelności) wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP do wszystkich postępowań administracyjnych, bez względu na rodzaj sprawy będącej ich przedmiotem<sup>29</sup>.

Powyższe unormowania konwencyjne odniesione odpowiednio do postępowania administracyjnego są podstawą wywiedzenia prawa do tej procedury oraz następujących wymogów jej sprawiedliwości (rzetelności):

1. prawa do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie;
2. prawa do otrzymania szybkiej i pełnej informacji prawnej;
3. prawa do rzeczywistej obrony praw i interesów;
4. prawa do czynnego osobistego udziału w postępowaniu lub przez pełnomocnika;
5. prawa do procesu przed sądem administracyjnym<sup>30</sup> (zaskarżenia decyzji administracyjnej do tego sądu).

<sup>25</sup> B. Adamiak, *Prawo do procesu...*, dz. cyt., s. 114.

<sup>26</sup> A. Matan, *Prawo do procesu...*, dz. cyt., s. 238.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Tamże; zob. też M. Allena, *Art. 6 ECHR: New Horizons for Domestic Administrative Law*, „Ius Publicum Network Review” 2014, s. 13–14; J. Szremski, *Prawo do postępowania...*, dz. cyt., s. 50. Szerzej M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, dz. cyt., s. 65–69.

<sup>29</sup> Zob. też J. Szremski, *Prawo do postępowania...*, dz. cyt., s. 50.

<sup>30</sup> A. Matan, *Prawo do procesu...*, dz. cyt., s. 238.



## II. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej według standardów międzynarodowych

Powyższe założenia dotyczące podstaw prawa do sprawiedliwego (rzetelnego) procesu administracyjnego są bardzo istotne z perspektywy poszukiwania odpowiedzi na pytanie o pozycję prawną osób starszych w takiej procedurze, określaną w płaszczyźnie źródeł prawa międzynarodowego. Podstawą takiego twierdzenia jest to, że: 1) w tej sferze regulacji prawnej gwarancje praw osób starszych dotyczące *expressis verbis* postępowania administracyjnego pojawiają się bardzo rzadko; 2) sytuacja administracyjno-procesowa wymienionych osób będzie zatem definiowana zasadniczo przez pryzmat albo wyraźnego, albo pośredniego nawiązywania do art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Innymi słowy: standardy międzynarodowe względem osób starszych w zakresie procedury administracyjnej mogą być wyznaczane przede wszystkim przez odpowiednie stosowanie unormowań odnoszących się do tych osób i ich prawa do prawa do procesu sądowego (wymiaru sprawiedliwości), zwłaszcza w sprawach karnych i cywilnych, określanego zasadniczo według wzorca wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Niekiedy jednak standard międzynarodowy ochrony osób starszych jest konstruowany przez bezpośrednie nawiązanie do postępowań administracyjnych lub do szerokiej kategorii procedur prawnych.

Na wstępie na podkreślenie zasługuje oczywista okoliczność, w której na zasadzie równości i zakazu dyskryminacji<sup>31</sup> wszystkie jednostki, a zatem także osoby starsze, są równe wobec prawa, mają prawo do równej ochrony prawnej i równego dostępu do mechanizmów sądowych i orzeczniczych, bez różnicowania ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie lub inny status (tj. społeczno-ekonomiczny lub wiek), w tym w pewnych okolicznościach do podjęcia przez państwo działań afirmatywnych w celu zmniejszenia lub wyeliminowania warunków powodujących lub przyczyniających się do utrwalenia dyskryminacji<sup>32</sup>. Stąd też w podstawowym zakresie prawo osób starszych do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury administracyjnej znajduje umocowanie w art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Jednak należy zaznaczyć, że z punktu widzenia celu niniejszego opracowania podstawowe

<sup>31</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 2 ust. 1, art. 7; MPPOiP, dz. cyt., art. 26; Międzynarodowy pakt praw gospodarczych..., dz. cyt., art. 2 ust. 2.

<sup>32</sup> A.S. Gutterman, *Older Persons' Access to Justice*, Oakland CA: Older Persons' Rights Project 2023, s. 4, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3889752>

znaczenie mają te umowy międzynarodowe i inne dokumenty tworzone na poziomie ponadnarodowym, które specyfikują powyższe prawo (jego elementy) przez wyraźne odniesienie go do osób starszych.

Ani na poziomie uniwersalnego systemu praw człowieka, ani regionalnego (europejskiego) jak dotąd nie została przyjęta konwencja dedykowana wprost ochronie praw osób starszych (choć na taką potrzebę zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu<sup>33</sup>). Z tego powodu prawo osób starszych do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury administracyjnej można próbować identyfikować w pierwszej kolejności na tle art. 13 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>34</sup> (KOPON), który stanowi cenny punkt wyjścia w określaniu ram normatywnych dla standardów skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób starszych<sup>35</sup>. Przy czym osobami niepełnosprawnymi są według art. 1 KOPON „osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami”. Oczywiście pojęcie „osoby niepełnosprawnej” jest tylko zbliżone zakresowo do pojęcia „osoby starszej”. Nie każdą osobę starszą bowiem cechuje niepełnosprawność w powyższym rozumieniu i nie każda osoba niepełnosprawna jest osobą starszą<sup>36</sup>. Niemniej jednak warto zauważyć, że według wstępnych wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. około 40% osób w wieku 60 lat i więcej to osoby niepełnosprawne prawnie (takie, które posiadają odpowiednie, aktualne orzeczenie wydane przez organ do tego uprawniony) lub wyłącznie biologicznie (takie, które nie posiadają orzeczenia, ale odczuwają całkowicie, poważnie lub umiarkowanie ograniczoną zdolność do wykonywania czynności podstawowych dla ich wieku)<sup>37</sup>.

Artykuł 13 KOPON gwarantuje seniorom będącym osobami niepełnosprawnymi przede wszystkim skuteczny i równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Następnie przepis ten zobowiązuje państwa-strony, aby w tym zakresie wprowadziły odpowiednie rozwiązania proceduralne, zwłaszcza dostosowane do wieku, mające na celu ułatwienie skutecznego udziału osób niepełnosprawnych bezpośrednio (jako stron postępowań) lub pośrednio

<sup>33</sup> I. Doron, I. Apter, *International rights of older persons: what difference would a new convention make to the lives of older people?*, „Marquette Elder’s Advisor” 2010, t. 11, nr 2, s. 367–385; M. Fredvang, S. Biggs, *The Rights of Older Persons. Protection and Gaps under Human Rights Law*, „Social Policy Working Paper” 2012, nr 16, s. 14–19, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/Rightsolderpersons.pdf> (dostęp: 27.10.2023 r.).

<sup>34</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

<sup>35</sup> Zob. A.S. Gutterman, *Older Persons’...*, dz. cyt., s. 54.

<sup>36</sup> J. Sandorski, A. Zbaraszewska, *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2, s. 55.

<sup>37</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Starzenie się ludności Polski w świetle wyników narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2021*, Warszawa 2023, s. 24, 49 i 51, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/3/1/1/starzenie\\_sie\\_ludnosci\\_polski\\_nsp\\_2021.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/3/1/1/starzenie_sie_ludnosci_polski_nsp_2021.pdf) (dostęp: 24.10.2023 r.).

(w szczególności jako świadków, biegłych czy pełnomocników)<sup>38</sup> we wszelkich postępowaniach prawnych, w tym na etapie śledztwa i innych form postępowania przygotowawczego. Wskazane unormowanie nie ogranicza zatem skutecznego dostępu osób niepełnosprawnych do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych (jak to czynią art. 6 ust. 1 EKPCz i art. 14 ust. 1 MPPOiP), a przez to obejmuje także prawo do procesu sądowego w sprawach administracyjnych. Co więcej, w ramach pojęcia „skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości” wyraźnie uwzględnia udział we wszystkich procedurach prawnych, co może stanowić podstawę wniosku, że obejmuje to również procedurę administracyjną poprzedzającą złożenie skargi do sądu administracyjnego<sup>39</sup>.

Według Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest przekrojowym prawem, które powinno być interpretowane zgodnie z innymi zasadami i zobowiązaniami konwencyjnymi. W szczególności art. 13 KOPON należy odczytywać w powiązaniu z art. 5 tej Konwencji, dotyczącym równości i niedyskryminacji, aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi osobami. Ponadto dostęp ten wymaga zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw, w szczególności równego uznania za podmioty prawa o zdolności prawnej (art. 12 KOPON), oraz dostępu zwłaszcza do zróżnicowanych środków komunikacji i do informacji (art. 9 i 21 KOPON)<sup>40</sup>. Co więcej, wskazuje się na przykładowe rozwiązania proceduralne ułatwiające skuteczny udział takich osób w procedurach prawnych (w tym administracyjnych). Obejmują one zapewnienie tłumaczeń na język migowy, przekazywanie informacji prawnych i sądowych w przystępnych formatach, posługiwanie się łatwymi do czytania wersjami dokumentów, alfabetem Braille’a i zeznaniami za pośrednictwem łącza wideo. Dostosowania proceduralne powinny również obejmować elastyczność proceduralną w celu uwzględnienia szczególnych wymogów dotyczących uczestnictwa, np. przez przedłużenie terminów proceduralnych i inne ułatwienia<sup>41</sup>. Jednocześnie wskazane rozwiązania procesowe powinny być zapewniane na podstawie wolnego wyboru i preferencji danej osoby. W związku z tym sędzia lub inny odpowiedzialny podmiot powinien uwzględnić przede wszystkim wniosek osoby niepełnosprawnej, ponieważ to ona najlepiej wie, jakie są jej potrzeby. Podmiot zobowiązany do zapewnienia udogodnień proceduralnych powinien być wyraźnie określony przez krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze, zawierające przy tym szczegółowe informacje na temat

<sup>38</sup> Zob. Right to access to justice under article 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 27 grudnia 2017, A/HRC/37/25, s. 14, <https://digitallibrary.un.org/record/1466825> (dostęp: 23.10.2023 r.).

<sup>39</sup> Tamże, s. 16.

<sup>40</sup> Tamże, s. 5.

<sup>41</sup> Tamże, s. 7.

tę gdzie i w jaki sposób osoby niepełnosprawne mogą wnioskować o takie udogodnienia i je uzyskać. Przy czym udogodnienia te muszą być zawsze dostępne i bezpłatne<sup>42</sup>.

Ponadto w świetle poglądu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka centralnym elementem prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości i nieodłącznym warunkiem skutecznego korzystania ze wszystkich praw jest prawo do skutecznego środka odwoławczego<sup>43</sup>. Osobom niepełnosprawnym należy zapewnić dostęp do takich środków w „sądach karnych i cywilnych oraz w jurysdykcjach administracyjnych i quasi-sądowych”<sup>44</sup>. Dodatkowo w ocenie Biura jedną z najpowszechniejszych barier w równym dostępie do wymiaru sprawiedliwości jest brak bezpłatnej pomocy prawnej dla osób niepełnosprawnych. Wobec tego państwa-strony powinny zwiększyć swoje wysiłki w celu zagwarantowania takiej pomocy, uchwalając odpowiednie przepisy i przeznaczając środki na wsparcie świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej. Ma ona charakteryzować się dostępnością usług oraz informacji o nich, a także być świadczona przy użyciu wielu środków, sposobów i form komunikacji na całym terytorium państwa<sup>45</sup>.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zwraca ponadto uwagę na potrzebę odpowiednich szkoleń osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości, mających wspierać gwarancje skutecznego dostępu osób niepełnosprawnych do procedury (art. 13 ust. 2 KOPON). Zaleca się, aby programy szkoleniowe obejmowały takie obszary tematyczne, jak: 1) bariery napotymane przez osoby z niepełnosprawnościami w dostępie do wymiaru sprawiedliwości; 2) prawa wynikające z przepisów KOPON; 3) zapewnienie udogodnień w procedurach prawnych; 4) przezwyciężanie stereotypów związanych z niepełnosprawnością; 5) sposoby zwalczania uprzedzeń wobec osób z niepełnosprawnościami<sup>46</sup>.

Za istotne źródło standardów konwencyjnych w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego z udziałem osób starszych może być uznana także Międzyamerykańska konwencja o ochronie praw człowieka osób starszych sporządzona 15 czerwca 2015 r. w Waszyngtonie<sup>47</sup> (MKOPCOS), ratyfikowana przez osiem państw Ameryki Północnej i Południowej, tj. Chile, Argentynę, Salwador, Ekwador, Peru, Kolumbię, Meksyk i Surinam<sup>48</sup>. Według tej umowy międzynarodowej za korzystające z jej gwarancji uznaje się osoby w wieku 60 lat lub starsze, z wyjątkiem przypadków, w których ustawodawstwo określa niższy lub wyższy minimalny wiek osoby starszej, pod warunkiem jednak, że nie przekracza on 65 lat (art. 2 MKOPCOS).

<sup>42</sup> Tamże, s. 8.

<sup>43</sup> Tamże, s. 12.

<sup>44</sup> Tamże, s. 13.

<sup>45</sup> Tamże, s. 11.

<sup>46</sup> Tamże, s. 16.

<sup>47</sup> Międzyamerykańska konwencja o ochronie praw człowieka osób starszych sporządzona 15 czerwca 2015 r. w Waszyngtonie, [https://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.asp](https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp) (dostęp: 24.10.2023 r.).

<sup>48</sup> Zob. tamże.



Z perspektywy tematu niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma art. 31 MKOPCOS, stanowiący o dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Przepis ten przewiduje prawo osób starszych do wysłuchania z zachowaniem odpowiednich gwarancji i w rozsądnym terminie przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd uprzednio ustanowiony przez prawo. Jednocześnie wyraźnie wyznaczono zakres przedmiotowy tego prawa przez nawiązanie do oskarżenia o charakterze kryminalnym oraz ustalenia praw lub obowiązków cywilnych, pracowniczych, podatkowych lub jakichkolwiek innych. Ponadto analizowane unormowanie wzywa państwa-strony do zapewnienia osobom starszym skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, obejmując tym obowiązkiem zapewnienie udogodnień proceduralnych we wszystkich postępowaniach prawnych i administracyjnych na każdym ich etapie. Elementem tak ukształtowanego prawa ma być też zapewnienie należytej staranności i preferencyjnego traktowania osób starszych przy rozpatrywaniu spraw oraz podejmowaniu i wykonywaniu decyzji w postępowaniach administracyjnych i prawnych. Artykuł 31 MKOPCOS zwraca też szczególną uwagę na wymóg przyspieszenia czynności sądowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie osoby starszej może być zagrożone.

Ostatnimi czynnikami wspierającymi dostęp osób starszych do wymiaru sprawiedliwości ma być rozwój i wzmacnianie polityki publicznej i programów promujących alternatywne mechanizmy rozstrzygania sporów oraz szkolenia w zakresie ochrony praw tych osób przeznaczone dla personelu związanego z wymiarem sprawiedliwości, w tym policji i służby więziennej.

W kontekście systemu regionalnego ochrony praw osób starszych można też wspomnieć o Protokole do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych sporządzonym 31 stycznia 2016 r. w Addis Abebie<sup>49</sup>, ratyfikowanym przez 12 państw afrykańskich<sup>50</sup>. Również ta umowa międzynarodowa wskazuje, choć w bardzo wąskim zakresie (w tym nieobejmującym wyraźnie spraw i procedur administracyjnych), na dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób starszych, tj. w wieku 60 lat i więcej<sup>51</sup>. W tym aspekcie skłania bowiem państwa-strony jedynie do: zapewnienia równego traktowania i ochrony osób starszych, zagwarantowania im pomocy prawnej w celu ochrony praw oraz upewnienia się, że organy ścigania na wszystkich szczeblach są przeszkolone w zakresie skutecznej interpretacji i egzekwowania polityk i przepisów chroniących prawa tych osób.

Przeгляд źródeł *soft law* wypada rozpocząć od stwierdzenia, że analizy i dyskusje w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), dotyczące prawa dostępu osób starszych do wymiaru sprawiedliwości, a przez to ich prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej,

---

<sup>49</sup> Protokół do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych sporządzony 31 stycznia 2016 r. w Addis Abebie, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051\\_-\\_protocol\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_older\\_persons\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf) (dostęp: 24.10.2023 r.).

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże, art. 1.

są dość ograniczone<sup>52</sup>. W bardzo niewielkim wymiarze można odnaleźć pewne odniesienia do sytuacji tych osób w postępowaniu administracyjnym czy innej procedurze prawnej (zwłaszcza sądowej) w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/91 z 16 grudnia 1991 r., która zawiera zasady działania na rzecz osób starszych<sup>53</sup>. Zasada 12 zapewnia osobom starszym (nie ma w rezolucji informacji kogo zalicza do tego kręgu<sup>54</sup>) dostęp do usług społecznych i prawnych w celu zwiększenia ich autonomii, ochrony i opieki, a zasada 18 stanowi o sprawiedliwym traktowaniu tych osób bez względu na wiek, płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, niepełnosprawność lub inny status<sup>55</sup>. Można uznać te wytyczne za wiążące zwłaszcza względem organów administracji publicznej i sądów prowadzących postępowania z udziałem osób starszych.

Kwestia dostępu do wymiaru sprawiedliwości pojawiła się także w rezolucji Rady Praw Człowieka ONZ nr 48/3 z 7 października 2021 r. dotyczącej praw człowieka osób starszych<sup>56</sup>. W pkt. 8 wezwała ona wszystkie państwa do ustanowienia i/lub wzmocnienia skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń oraz do zapewnienia osobom dyskryminowanym ze względu na wiek:

1. dostępu do wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi osobami, w tym pomocy prawnej i wsparcia;
2. dostępnych dla tych osób i uwzględniających ich wiek procedur prawnych.

W perspektywie regionalnej bez wątpienia należy wspomnieć o Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)2 z 19 lutego 2014 r. w sprawie promocji praw człowieka osób starszych<sup>57</sup> (Rekomendacja CM/Rec(2014)2). Zgodnie z pkt. 2 Rekomendacja CM/Rec(2014)2 przyjęła elastyczną definicję osób starszych, wskazując, że ma ona zastosowanie do osób, które z uwagi na podeszły wiek, będący jedynym czynnikiem lub powiązany z innymi (np. stereotypy, uprzedzenia), doświadczają barier w pełnym korzystaniu z praw człowieka i podstawowych wolności, a także w pełnym, efektywnym i na równych warunkach uczestnictwie w życiu społecznym. Zauważono przy tym, że to państwa członkowskie Rady Europy wskazują na poziomie krajowym przedziały wiekowe, uprawniające do korzystania z konkretnych praw związanych ze starością. W pkt. 51–52 Rekomendacji CM/Rec(2014)2 zostało zawarte prawo osób starszych do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, w rozumieniu art. 6 EKPCz podlegające realizacji przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego

<sup>52</sup> A.S. Gutterman, *Older Persons'...*, dz. cyt., s. 27.

<sup>53</sup> MKOPCOS, dz. cyt.

<sup>54</sup> Zob. F. Seatzu, *Reshaping EU Old Age Law in the Light of the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons*, [w:] F. Ippolito, S.I. Sanches (red.), *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, Oxford – Portland 2017, s. 57.

<sup>55</sup> Zob. A.S. Gutterman, *Older Persons'...*, dz. cyt., s. 27.

<sup>56</sup> Right to access to justice under..., dz. cyt.

<sup>57</sup> Memorandum wyjaśniające rekomendację CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw członkowskich w sprawie promocji praw człowieka osób starszych, Rada Europy 2014, s. 54, <https://rm.coe.int/1680695bce> (dostęp: 25.10.2023 r.).

oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej. Ponadto państwa członkowskie powinny przedsięwziąć odpowiednie środki w celu dostosowania przebiegu postępowań sądowych do potrzeb osób starszych, także, jeżeli zajdzie taka konieczność, poprzez udzielenie bezpłatnej pomocy prawnej. Z kolei w odniesieniu do władz sądowniczych wymaga się, aby wykazywały szczególną staranność w prowadzeniu spraw z udziałem osób starszych, zwłaszcza przy uwzględnieniu ich wieku i stanu zdrowia. W memorandum wyjaśniającym do Rekomendacji CM/Rec(2014)2 w kontekście tych reguł przywołano orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym zwrócono uwagę na potencjalnie istotny czynnik, wpływający na ocenę co oznacza rozsądny termin, a mianowicie zaawansowany wiek danej osoby, mogący zaostriżyć wymóg szybkości procesu na mocy art. 6 ust. 1 EKPCz<sup>58</sup>. Ponadto memorandum wskazało przykłady szczególnych środków wpływających pozytywnie na dostęp do wymiaru sprawiedliwości osób starszych:

1. przepisy o zapewnieniu pomocy prawnej lub specjalnych organach zapewniających taką pomoc, w tym techniczną;
2. odroczenie, obniżenie lub zwolnienie z opłat sądowych;
3. utworzenie specjalnych sądów i systemów orzekania do rozpatrywania sporów z udziałem osób starszych;
4. świadczenie usług doradztwa w zakresie praw człowieka dla osób starszych w placówkach opieki społecznej;
5. udzielanie pożyczek na pokrycie kosztów procesów<sup>59</sup>.

Ukształtowanie regulacji w pkt. 51–52 Rekomendacji CM/Rec(2014)2 pozwala odnosić je wprost jedynie do procedur toczących się przed sądem, i to tych, które dotyczą spraw cywilnych lub karnych. Niemniej jednak, skoro Rekomendacja CM/Rec(2014)2 podsumowuje w istocie art. 6 EKPCz<sup>60</sup>, to posiłkując się argumentami używanymi w kontekście interpretacji zakresu stosowania tego ostatniego przepisu (zob. rozdział I niniejszego opracowania), można rozciągać obowiązywanie pkt. 51–52 Rekomendacji CM/Rec(2014)2 także na procedurę administracyjną. Dodatkowo należy zauważyć, że zwłaszcza na gruncie tej procedury wymagają realizacji standardy zawarte w pkt. 12–13 i 15 Rekomendacji CM/Rec(2014)2. W ich świetle osoby starsze mają zdolność do czynności prawnych na równi z innymi osobami (a tym samym na równi z nimi korzystają ze zdolności administracyjno-procesowej, tj. możliwości osobistego działania w postępowaniu administracyjnym we własnym imieniu<sup>61</sup>). Jednakże osoby starsze powinny dysponować możliwością otrzymywania pomocy w korzystaniu z tej zdolności prawnej, jeżeli uważają, że taka pomoc jest im potrzebna. Obejmuje to

<sup>58</sup> Memorandum wyjaśniające..., dz. cyt.

<sup>59</sup> Tamże; zob. też *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing. Report of the UN Secretary-General*, 22 lipca 2011 r., A/66/173, s. 18, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/428/83/PDF/N1142883.pdf?OpenElement> (dostęp: 25.10.2023 r.).

<sup>60</sup> Memorandum wyjaśniające..., dz. cyt., s. 53.

<sup>61</sup> Zob. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2003, s. 295–296.

dopuszczalność upoważnienia wedle własnego wyboru zaufanej osoby trzeciej do udzielania im wsparcia w podejmowaniu decyzji (zasadą jest tzw. wspomagane podejmowanie decyzji przez osoby starsze<sup>62</sup>). Jednocześnie państwa członkowskie powinny zapewnić, że wszelkie aspekty związane z korzystaniem ze zdolności do czynności prawnych zawierają odpowiedni i efektywny system zabezpieczeń w celu zapobiegnięcia nadużyciom. Zabezpieczenia te mają być proporcjonalne do stopnia, w jakim wpływają na prawa i interesy osoby starszej.

Omawiając problematykę międzynarodowych standardów sprawiedliwej procedury administracyjnej prowadzonej z udziałem osób starszych warto też zwrócić uwagę na kontekst rozwoju nowych technik informacyjno-komunikacyjnych. Bez wątpienia wpływa on zasadniczo na modernizację procedur administracyjnych w kierunku ich coraz większego informatyzowania i realizowania w tych warunkach międzynarodowego standardu proceduralnego w postaci czynnego udziału podmiotów w postępowaniu. Przejawia się to w dopuszczeniu wykorzystania instrumentów komunikacji elektronicznej m.in. przy składaniu podań, wyjaśnień i zeznań, dostępie do akt sprawy, uiszczaniu należności z tytułu kosztów postępowania, doręczaniu pism uczestnikom postępowania czy udzielaniu informacji o sprawie<sup>63</sup>. W odniesieniu do większości osób nowoczesne środki komunikacji służą rozszerzeniu ich społecznej przestrzeni, a tym samym ułatwieniu korzystania z powyższej gwarancji czynnego udziału. W odniesieniu jednak do wielu osób starszych nowe technologie nie spełniają powyższej funkcji, a nawet prowadzą do wykluczenia z przestrzeni społecznej kształtowanej za pomocą tych technologii. Badania GUS wskazują mianowicie, że w 2019 r. w populacji w wieku 65–74 lat zaledwie 30,6% osób korzystało regularnie z komputera, a 33,3% regularnie korzystało z Internetu<sup>64</sup>.

Z punktu widzenia gwarancji sprawiedliwości procesu administracyjnego prowadzonego względem osób starszych z wykorzystaniem nowych technologii informatycznych istotne znaczenie mają wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy CM(2021)36add4-final z 16 czerwca 2021 r. w sprawie internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym<sup>65</sup> (wytyczne CM(2021)36add4-final). W założeniu ich autorów wytyczne te mają pomagać państwom członkowskim w dostosowaniu działania internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów do postanowień art. 6 i 13 EKPCz oraz zasad opracowanych w tym zakresie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tym samym odnoszenie wytycznych CM(2021)36add4-final do postępowania

<sup>62</sup> Zob. Memorandum wyjaśniające..., dz. cyt., s. 36.

<sup>63</sup> Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 258–259.

<sup>64</sup> M. Majewska, *Choroby...*, dz. cyt., s. 40.

<sup>65</sup> Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy CM(2021)36add4-final z 16 czerwca 2021 r. w sprawie internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96) (dostęp: 25.10.2023 r.).

administracyjnego następuje również na zasadzie odpowiedniej rozszerzającej interpretacji powyższych unormowań konwencyjnych.

Mimo że wytyczne CM(2021)36add4-final nie odwołują się wyraźnie do pojęcia osoby starszej, to można wskazać kilka podstawowych reguł mających znaczenie dla ich statusu w postępowaniu prowadzonym z wykorzystaniem mechanizmu internetowego rozstrzygnięcia sporu (ODR), tj. odnoszącego się do wszelkich internetowych technologii informatycznych wykorzystywanych przez sąd w celu rozstrzygnięcia lub pomocy w rozstrzygnięciu sporu. W tym kontekście w wytycznych CM(2021)36add4-final podkreślono, że ODR nie powinien tworzyć faktycznych barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, a w postępowaniu toczonym przy jego wykorzystaniu stosuje się zasady proceduralne odnoszące się do postępowań sądowych w ogóle. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że na tym tle można mówić o zasadzie zapewnienia szerokiego dostępu do postępowań zdalnych oraz zasadzie projektowania dla wszystkich. Konsekwencją powinno być dążenie do eliminacji barier i zapewnianie dostępu do danych treści dla jak najszerszego grona osób, w tym niepełnosprawnych bądź starszych. Wobec tego w wytycznych CM(2021)36add4-final zachęca się państwa członkowskie do stworzenia punktów wsparcia dla takich osób, jeśli tego potrzebują, np. w budynkach sądów lub biurach pomocy prawnej. Oprócz tego same narzędzia służące prowadzeniu postępowań zdalnych powinny mieć prosty i przyjazny dla użytkownika interfejs<sup>66</sup>. Strony postępowań zdalnych nie mogą bowiem znaleźć się w niekorzystnej sytuacji z uwagi na brak dostępu do usług cyfrowych lub zrozumienia sposobu ich działania<sup>67</sup>. Udział w postępowaniu z użyciem ODR nie powinien naruszać ani prawa danej osoby do skutecznego uczestnictwa w postępowaniu, ani do skutecznego środka odwoławczego<sup>68</sup>. Z perspektywy osób starszych ważne jest również to, aby państwa członkowskie wyjaśniały społeczeństwu w łatwym do zrozumienia języku koncepcję i działanie nowych technologii w prowadzonych postępowaniach<sup>69</sup>. Podnoszenie świadomości i wiedzy o stosowanych rozwiązaniach informatycznych, w tym przez system szkoleń i kształcenie, jest kluczowe dla skutecznego stosowania technik i mechanizmów ODR oraz zapewnienia ich rozwoju. Należy wprowadzić środki mające na celu poprawę umiejętności cyfrowych poszczególnych grup społecznych, w tym przede wszystkim osób starszych i niepełnosprawnych<sup>70</sup>. Powszechność stosowania rozwiązań zdalnych stanowi bowiem szansę aktywnego udziału osób starszych w wymiarze sprawiedliwości oraz procedurach administracyjnych<sup>71</sup>, pod warunkiem jednak

<sup>66</sup> M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia prawna w sprawie wymogów europejskich dotyczących wykorzystania technologii opartych na sztucznej inteligencji w postępowaniach cywilnych i administracyjnych*, „Opinie i Analizy Instytutu De Republica. Seria: Prawo” 2022, nr 6, s. 20–21, <https://iderepublica.pl/wp-content/themes/idr/download.php?f=5697> (dostęp: 25.10.2023 r.).

<sup>67</sup> Tamże, s. 23.

<sup>68</sup> Zob. Wytyczne..., dz. cyt.

<sup>69</sup> M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia...*, dz. cyt., s. 26.

<sup>70</sup> Tamże, s. 30.

<sup>71</sup> Zob. tamże, s. 11.

zdobycia przez te osoby odpowiednich umiejętności posługiwania się tymi instrumentami oraz ich fizycznej dostępności.

Oprócz powyższych wytycznych CM(2021)36add4-final trudno odnaleźć inne źródła standardów dotyczących dostępu osób starszych do sprawiedliwego postępowania administracyjnego lub wymiaru sprawiedliwości przy wykorzystywaniu w procedurach środków komunikacji elektronicznej. Wspomnieć można jednak o Konkluzjach Rady Unii Europejskiej z 8 października 2020 r. *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji*<sup>72</sup> (Konkluzje z 8 października 2020), które wyraźnie nawiązują w szczególności do sytuacji osób starszych. Rada podkreśliła mianowicie, że wszyscy obywatele powinni odnosić korzyść z dodatkowych możliwości cyfrowych i dysponować takimi samymi możliwościami, jeśli chodzi o cyfrowy dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz sprawiedliwego procesu. W związku z tym należy bezwarunkowo i w sposób niedyskryminujący zagwarantować wszystkim grupom społecznym uczestnictwo w życiu cyfrowym, a przy tym uwzględnić potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania, w tym dzieci i osób dorosłych szczególnej troski, np. starszych i z niepełnosprawnościami. W żadnym razie stosowanie technologii cyfrowych w systemach wymiaru sprawiedliwości nie powinno osłabiać gwarancji proceduralnych dla osób, które nie mają dostępu do takich technologii<sup>73</sup>. Jednocześnie Rada uznała, że należy zachować, obok nowych cyfrowych form, tradycyjne procedury, a tam, gdzie jest taka możliwość, fizyczne punkty obsługi, aby zapewnić skuteczną ochronę prawną i dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywatelom, którzy nie mogą jeszcze w pełni uczestniczyć w rozwoju technologicznym<sup>74</sup>. Na ten aspekt gwarancji formalnych niejednokrotnie zwraca się uwagę także w kontekście digitalizacji dostępu osób starszych do usług publicznych<sup>75</sup>, które przecież nierzadko są realizowane w ramach procedur administracyjnych. Zwłaszcza Rada Unii Europejskiej w Konkluzjach z 9 października 2020 r. *Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan*<sup>76</sup> (Konkluzje z 9 października 2020) wezwała państwa członkowskie i Komisję Europejską, aby w swoich obszarach kompetencji kształtowały cyfryzację (zwłaszcza w zakresie takich usług publicznych, jak opieka zdrowotna, społeczna i długoterminowa) w taki sposób, by usługi te były łatwo dostępne, przyjazne dla użytkownika i pozbawione barier, przy jednoczesnym zapewnieniu dalszego świadczenia ich w inny sposób niż cyfrowy (*non-digital services*). Szczególną uwagę należy

<sup>72</sup> Konkluzje z 9 października 2020 r. *Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/pl/pdf> (dostęp: 26.10.2023 r.)

<sup>73</sup> Zob. tamże, pkt 7.

<sup>74</sup> Zob. tamże, pkt 20.

<sup>75</sup> Zob. European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights of Older Persons. Ensuring Access to Public Services in Digital Societies*, Luxembourg 2023, s. 5, 7, 24 i 48, <https://fra.europa.eu/en/print/pdf/node/44514> (dostęp: 26.10.2023 r.).

<sup>76</sup> Konkluzje z 9 października..., dz. cyt.

zwrócić na prawa (w tym z zakresu ochrony danych) i potrzeby osób starszych, w tym osób starszych z niepełnosprawnościami<sup>77</sup>.

W podsumowaniu powyższego przeglądu standardów sprawiedliwego (rzetelnego) procesu administracyjnego prowadzonego z udziałem osób starszych warto ponownie wskazać na katalog, który można traktować w istocie jako specyfikację warunków realizacji dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ujęciu art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP przysługujących tym osobom na zasadzie równości i niedyskryminacji. Katalog ten obejmuje w pierwszej kolejności wymogi wynikające z wiążącej Rzeczpospolitą umowy międzynarodowej, sprowadzające się do zapewnienia skutecznego dostępu do procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań proceduralnych dostosowanych do wieku, gwarantujących osobom starszym skuteczny udział w postępowaniu na zasadzie równości z innymi osobami, w szczególności za pomocą zróżnicowanych środków komunikacji i przekazywania informacji (art. 13 KOPON) – np. wykorzystanie języka migowego czy alfabetu Braille’a, przystępne formaty informacji i dokumentów – a także wydłużonych terminów procesowych, zagwarantowania prawa do skutecznego środka odwoławczego, odpowiedniej pomocy prawnej oraz szkoleń dla osób stanowiących obsadę personalną organów władzy publicznej w zakresie barier, praw i udogodnień odnoszących się do osób starszych. Wszystkie te środki powinny być bezpłatne oraz stosowane z uwzględnieniem zasady wolnego wyboru i preferencji osoby starszej. Należy ponadto odpowiednio informować osoby starsze o przysługujących im udogodnieniach proceduralnych. Przy tym wypada przypomnieć, że powyższy katalog stanowi wiążące uprawnienie tylko dla osób starszych z niepełnosprawnościami w rozumieniu art. 1 KOPON.

Szerszy zakres podmiotowy wymienionych gwarancji, bo dotyczący wszystkich osób starszych, wynika z dokumentów międzynarodowych, które nie mają mocy wiążącej względem Rzeczpospolitej. Dokumenty te, oprócz zasadniczego powtórzenia zaprezentowanych regulacji KOPON, poszerzają standardy o wskazanie na:

1. rozsądny termin załatwiania spraw osób starszych, ze szczególnym uwzględnieniem wieku osoby starszej i wymogu przyspieszenia czynności procesowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie osoby starszej może być zagrożone<sup>78</sup>;
2. odraczanie, obniżanie lub zwalnianie z opłat procesowych osób starszych;
3. nacisk na prawo tych osób do wolnego wyboru osobistego działania w procesie lub upoważnienia zaufanej osoby udzielającej im wsparcia, z zapewnieniem osobom starszym ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony takiego reprezentanta<sup>79</sup>;
4. udział osoby starszej w procedurze z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, który nie może naruszać jej prawa do skutecznego udziału i do skutecznego

<sup>77</sup> Zob. tamże, pkt 34.

<sup>78</sup> KOPCOS, dz. cyt., art. 31; rekomendacje CM/Rec(2014)2, dz. cyt., pkt. 51–52.

<sup>79</sup> Rekomendacje CM/Rec(2014)2, dz. cyt., pkt. 13, 15.

środka odwoławczego (mogą to zapewnić podnoszące świadomość i wiedzę punkty wsparcia dla takich osób, szkolenia, prostota i „przyjazność” stosowanych rozwiązań informatycznych)<sup>80</sup>;

5. wymóg zachowania możliwości korzystania z tradycyjnych, niecyfrowych form udziału w procedurach, aby zapewnić skuteczną ochronę prawną i dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywatelom, którzy nie mogą jeszcze w pełni uczestniczyć w rozwoju technologicznym<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Zob. Wytyczne..., dz. cyt, pkt 7.

<sup>81</sup> Konkluzje 8 października 2020..., pkt 20.



### III. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania Konstytucji RP

Weryfikację realizacji powyższych standardów międzynarodowych w polskim porządku prawnym wypada rozpocząć od syntetycznego nawiązania do Konstytucji RP. Ta „syntetyczność” wiąże się przede wszystkim z tym, że ustawa zasadnicza w ogóle nie posługuje się pojęciem „osoby starszej”, a określenia bliskoznacznego – „osoba w podeszłym wieku”<sup>82</sup> – używa wyłącznie dla wyznaczenia zakresu podmiotowego obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej przez władze publiczne (art. 68 ust. 3 Konstytucji RP). Wobec tego ustawa zasadnicza nie ukształtowała prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej w szczególny sposób względem osób starszych. Niemniej jednak to prawo, wywodzone – jak wcześniej wskazano – z art. 2 (w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), służy tym osobom na zasadzie równości i niedyskryminacji zawartej w art. 32 ustawy zasadniczej.

W świetle ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na równym traktowaniu podmiotów (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się jednakowymi cechami wspólnymi, bez zróżnicowań deprecjonujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa oznacza zatem, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają<sup>83</sup>.

Ponadto w ocenie polskiego sądu konstytucyjnego

[k]orelatem przestrzegania zasady równości jest zakaz dyskryminacji, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Oznacza on m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych (*vide*: art. 233 ust. 2 Konstytucji) [...]. Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Naruszenie zakazu dyskryminacji przejawia się zarówno przez pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak również

<sup>82</sup> Według Światowej Organizacji Zdrowia oraz ustaleń gerontologii społecznej wiek podeszły oznacza tzw. wczesną starość i odnosi się do okresu między 65. a 74. rokiem życia (M. Świdowska, *Obawy związane ze starością*, „Pedagogika Rodziny” 2015, t. 5, nr 5, s. 138–139).

<sup>83</sup> Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK 2011, nr 6/A, poz. 49.

polepszenie sytuacji danej klasy podmiotów, czyli uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych<sup>84</sup>.

W kontekście równej i niedyskryminującej sytuacji administracyjno-procesowej osób starszych istotnym zagadnieniem może być kwestia tzw. uprzywilejowania wyrównawczego. Polega ono na takim ich uprzywilejowaniu w zakresie rozwiązań prawnych, które ma na celu zmniejszenie powodowanych wiekiem nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym. Wprowadzanie takich unormowań, jeśli mają charakter relewantny i proporcjonalny oraz wiążą się z innymi wartościami konstytucyjnymi (np. zasadą sprawiedliwości społecznej)<sup>85</sup>, jest jak najbardziej konstytucyjnie dopuszczalne i uzasadnione. Zasada równości może bowiem wymagać odmiennego potraktowania osób starszych w celu wyrównania ich szans lub zapewnienia równych rezultatów<sup>86</sup>. Jak bowiem słusznie zauważył H. Izdebski:

[r]ówności w rozumieniu art. 32 Konstytucji RP nie można pojmować w sensie mechanicznym, tj. jako równości wszystkich w każdych okolicznościach. Przeciwnie, zgodnie z teorią sprawiedliwości wypracowaną już przez Arystotelesa, równość oznacza traktowanie sprawiedliwe, tj. równe traktowanie tych, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnością [co należy odnosić odpowiednio do osób starszych – przyp. B.M.], równość oznacza zatem potrzebę wyrównywania ich szans w stosunku do osób pełnosprawnych, który to nakaz wynika także, poza wspomnianym już obowiązkiem solidarności z innymi [zob. preambuła Konstytucji RP – przyp. B.M.], z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, sformułowanej w art. 2<sup>87</sup>.

Wzmocnieniem argumentacji na rzecz ustanawiania takich preferencyjnych regulacji mogą być ponadto te unormowania konstytucyjne, które pośrednio sugerują potrzebę wyjątkowego traktowania osób starszych przez władze publiczne. Chodzi o przepisy ustawy zasadniczej, których beneficjentami są podmioty odznaczające się podeszłym wiekiem, choć w większości przypadków nie jest to wyłączna cecha istotna z punktu widzenia celu danej regulacji prawnej. Oprócz wyżej wskazanego art. 68 ust. 3, także art. 67 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje pomoc władz publicznych<sup>88</sup> (tutaj w zakresie zabezpieczenia społecznego), skierowaną w szczególności do seniorów z uwagi na ich chorobę, inwalidztwo lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Z kolei wsparcie w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, jako zadanie władz publicznych wobec osób z niepełnosprawnością (a zatem również osób starszych odznaczających się tą cechą), statuuje art. 69 ustawy zasadniczej. Warto ponadto pamiętać o wyraźnie deklarowanej wdzięczności i opiece

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> Por. Wyroki TK z dnia: 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99, OTK 2000, nr 8, poz. 295; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK 2010, nr 6/A, poz. 60.

<sup>86</sup> Zob. A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, t. 26, nr 2, s. 43.

<sup>87</sup> H. Izdebski, *Potrzeba powstania Ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością*, [w:] *Projekt „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością”*, s. 7–8, [http://www.niepelnosprawni.pl/files/www.niepelnosprawni.pl/public/formularze/ustawa\\_ostateczna.pdf](http://www.niepelnosprawni.pl/files/www.niepelnosprawni.pl/public/formularze/ustawa_ostateczna.pdf) (dostęp: 28.11.2023 r.).

<sup>88</sup> K. Lorek, *Prawne aspekty związane z ochroną seniorów w społeczeństwie polskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, sekcja G, t. 65, nr 2, s. 133.

Rzeczpospolitej i wszystkich jej obywateli względem przodków, zwłaszcza weteranów walk i inwalidów wojennych, którą są winni tym osobom „za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”<sup>89</sup>. Przytoczony fragment jest wyrazem założenia ustrojodawcy o istnieniu między członkami wspólnoty, jaką jest naród, międzypokoleniowej więzi, wyrażającej się w uniwersalnych wartościach, z którymi związany jest zbiór usystematyzowanych zasad i dyrektyw wskazujących, jak osiągać te wartości, a z jakich metod zrezygnować dążąc do nich<sup>90</sup>.

Oczywiście wszystkie te unormowania powinny zostać zoperacjonalizowane przez wprowadzenie odpowiednich unormowań ustawowych, przede wszystkim z zakresu poszczególnych działów administracyjnego prawa materialnego. Jednak wskazane przepisy konstytucyjne uzasadniają też specjalne traktowanie osób starszych w relacjach z władzą publiczną, gwarantujące im realizację prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej na zasadzie wyrównywania szans nie tylko w postępowaniach odnoszących się do powyższych regulacji materialnoprawnych, ale i we wszystkich innych procedurach prowadzonych z udziałem osób starszych. Co więcej, można bronić poglądu, że art. 69 Konstytucji RP w aspekcie „pomocy w komunikacji społecznej” może być odnoszony bezpośrednio do wymiaru procesowego i komunikacji w ramach postępowań administracyjnych<sup>91</sup>. Zgodnie z tą interpretacją osoby starsze z niepełnosprawnością mogą oczekiwać szczególnej pomocy władz publicznych w realizacji ich prawa do czynnego udziału w procedurze w aspekcie wymiany informacji.

---

<sup>89</sup> Zob. Konstytucja RP, dz. cyt., Preambuła, art. 19.

<sup>90</sup> Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK 2016, nr A, poz. 23.

<sup>91</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2023 r., sygn. I GSK 381/23, CBOSA.



## IV. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego

Odnosząc się do problemu realizacji wskazanych standardów międzynarodowych dotyczących sytuacji osób starszych w procedurze administracyjnej, w pierwszej kolejności należy nawiązać do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>92</sup> (KPA) jako podstawowego aktu normatywnego urzeczywistniającego prawo jednostki do procedury administracyjnej. Na wstępie należy zauważyć, że żaden z przepisów tego aktu nie posługuje się pojęciem osoby starszej ani innym bliskoznacznym. Skutkiem tego może być analiza unormowań KPA tylko przez pryzmat rozwiązań, które sprzyjają wdrażaniu międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu administracyjnego wobec osób starszych na poziomie stosowania prawa i wykorzystywania go w praktyce przez organy administracyjne prowadzące postępowanie celem wyrównywania szans tej grupy.

W pierwszej kolejności wypada odnieść się do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 6–16 KPA). Wśród nich można zidentyfikować takie, które w szczególności powinny wymuszać wyjątkowe podejście do osoby starszej będącej stroną czy innym uczestnikiem procedury. W tym kontekście warto dodatkowo przypomnieć o tym, co stanowi istotę zasad prawa. Są one normami prawnymi o charakterze optymalizacyjnym, nakazującymi realizację określonych pozytywnych stanów rzeczy (wartości) w najwyższym stopniu, jaki jest do osiągnięcia przy uwzględnieniu prawnych i faktycznych możliwości istniejących w konkretnej sprawie<sup>93</sup>. Innymi słowy: z zasad ogólnych postępowania administracyjnego będzie wynikał obowiązek organu dołożenia wszelkich starań, mieszczących się w sferze prawa oraz faktycznie dostępnych, aby w sytuacji udziału osoby starszej w postępowaniu oznaczona w danej zasadzie wartość została zmaksymalizowana, a sposób jej osiągnięcia zindywidualizowany i dostosowany do istotnej okoliczności faktycznej, jaką jest podeszły wiek uczestnika postępowania. Podkreślimy raz jeszcze, że stanowi to bezpośrednią konsekwencję określenia danej normy zasadą prawa. Jednocześnie wspomniane „prawne możliwości” urzeczywistniania tych zasad będą wynikały zwłaszcza ze szczegółowych przepisów KPA, jako że na gruncie tego aktu normatywnego następuje swoiste

<sup>92</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

<sup>93</sup> R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, nr 3, s. 295; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101–102.

powiązanie zasad ogólnych z konkretnymi normami proceduralnymi<sup>94</sup>. Zasady znajdują bowiem współzastosowanie z każdym innym przepisem KPA, są one normami, które mają być realizowane poprzez te szczegółowe konstrukcje procesowe, będące w związku ze szczegółowym przejawem (konkretyzacją) zasad. To z kolei implikuje wniosek o konieczności interpretowania przepisów KPA w duchu zasad ogólnych<sup>95</sup>, a więc nadawania im takiego znaczenia, aby w jak najwyższym stopniu zrealizować wartość leżącą u podstaw danej zasady. Oczywiście należy przy tym uwzględnić fakt, że maksymalizacja ma następować wobec udziału w postępowaniu osoby starszej, a także względem takiej osoby. Innymi słowy: w poniższej analizie chodzić będzie o te zasady (i odpowiadające im unormowania szczegółowe KPA), w których przypadku okoliczność w postaci uczestnictwa seniora w procesie administracyjnym musi być wyraźnie uwzględniona, gdyż inaczej stopień realizacji wartości nie może być uznany za optymalizujący, a przez to organ prowadzący postępowanie narazi się na zarzut naruszenia danej zasady ogólnej.

Biorąc pod uwagę przedstawiony katalog standardów międzynarodowych w zakresie prawa osób starszych do sprawiedliwego procesu administracyjnego, uzasadnionym wydaje się podkreślenie wagi zwłaszcza trzech zasad ogólnych, a mianowicie: udzielania informacji i pomocy prawnej (art. 9 KPA), czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 KPA) oraz pisemności (art. 14 KPA)<sup>96</sup>. Ich łączne rozpatrywanie (tutaj w kontekście znaczenia dla pozycji procesowej osoby starszej) wynika z wyjątkowego systemowego powiązania tych zasad, wzajemnego i ścisłego warunkowania się. Oczywiście wszystkie zasady ogólne generalnie pozostają w relacjach wspierania się, niemniej jednak w przypadku tych trzech powyższych zależność jest szczególnie wyraźna i wręcz nierozzerwalna. Istotą zasady określonej w art. 10 KPA jest bowiem prawo strony do aktywnego uczestnictwa w całym toku postępowania, od chwili jego wszczęcia do momentu zakończenia, zwłaszcza przez zagwarantowanie stronie następujących uprawnień: inicjowania procedury, bycia poinformowaną o jej wszczęciu z urzędu, wypowiedzania się o treści żądania, wpływu na zakres postępowania dowodowego, uczestniczenia w przeprowadzaniu dowodów, zapoznania się z aktami sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, bycia poinformowaną o treści wydanych w sprawie postanowień oraz decyzji kończącej postępowanie, wniesienia środków zaskarżenia przeciwko tym aktom itd.<sup>97</sup>

Istotny wpływ na realizowanie tych uprawnień, zwłaszcza przez osobę starszą będącą stroną danego postępowania administracyjnego, ma wymóg dotyczący formy dokonania

<sup>94</sup> Zob. M. Klimaszewski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 21.

<sup>95</sup> Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 889.

<sup>96</sup> Zob. M. Klimaszewski, *Zasady ogólne...*, dz. cyt., s. 32–35 i 39–40.

<sup>97</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 94–95.

wymienionych czynności procesowych czy też ich utrwalania na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Tych kwestii dotyczy zasada pisemności postępowania, według której sprawy administracyjne należy prowadzić i załatwiać na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej i konsekwentnie pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane i utrwalane w tych formach. O ile zatem art. 14 § 1a KPA pozostawia uznaniu organu to, czy daną czynność urzędową lub stron (uczestników) postępowania utrwalić na piśmie w postaci papierowej czy elektronicznej, to z kolei art. 14 § 1d KPA umożliwia stronie lub innemu uczestnikowi wybór co do postaci pisma, z którym zwraca się do podmiotu prowadzącego postępowanie. To rozwiązanie w odpowiedni sposób uwzględnia interes osób starszych biorących udział w postępowaniu. Dla tych osób, które posiadają odpowiednie umiejętności i dysponują stosownym sprzętem, gwarancja komunikowania się w procedurze administracyjnej za pomocą środków elektronicznych może stanowić duże ułatwienie, polegające na czynnym uczestniczeniu w procedurze bez konieczności opuszczenia mieszkania czy domu. Jednocześnie osoby, które jeszcze nie korzystają w pełni z rozwoju technologicznego, mogą bez uszczerbku dla swoich uprawnień wymieniać z organem administracyjnym oświadczenia i informacje przybierające postać tradycyjną papierową (o czym świadczy treść powyższej zasady w związku z przepisami dotyczącymi doręczeń, w szczególności art. 39–39<sup>3</sup> KPA).

Wzmocnieniem i jednocześnie przejawem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest zasada udzielania informacji i pomocy prawnej, której urzeczywistnianie również musi następować zgodnie z zasadą pisemności. Zwłaszcza na gruncie zasady określonej w art. 9 KPA powinno się ujawniać szczególne podejście organu administracji publicznej do osoby starszej uczestniczącej w procedurze. Organ ma obowiązek udzielania takiej osobie, będącej stroną postępowania, całokształtu informacji związanych z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej, a zatem o stanie faktycznym założonym w normie prawa materialnego, z którego ustaleniem wiążą się określone następstwa prawne, oraz o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy<sup>98</sup>. Jeśli zaś osoba starsza występuje w postępowaniu w innej roli procesowej niż strona (np. jako świadek, biegły czy osoba trzecia, u której znajduje się przedmiot oględzin), to udzielana informacja ma dotyczyć jedynie kwestii prawnych i służyć ochronie przed poniesieniem szkody z powodu niezajomości prawa. W obu przypadkach informacja organu musi być prawidłowa i wyczerpująca oraz jasna i zrozumiała<sup>99</sup>, a tym samym przekazana w sposób uwzględniający sytuację psychofizyczną wyjątkowego adresata, jakim jest osoba starsza<sup>100</sup>. Przypomnijmy, że tego wymaga optymalizacyjny charakter zasady prawa.

<sup>98</sup> Zob. tamże, s. 92.

<sup>99</sup> Zob. np. Wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., sygn. I GSK 1346/21, CBOSA.

<sup>100</sup> Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. IV SA/Po 1051/14, CBOSA.

Zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, pisemności oraz udzielania informacji i pomocy prawnej podlegają realizacji zwłaszcza za pomocą przepisów o pełnomocnictwie, doręczaniu pism, wezwaniach, formie wnoszenia podań, dostępie do akt sprawy, opłatach i kosztach postępowania. Wskazanie tych szczegółowych unormowań KPA jest umotywowane przekonaniem, że ich odnośnienie w konkretnych okolicznościach danej sprawy administracyjnej do osób starszych może przynosić pozytywne skutki w postaci wyrównania szans procesowych takich osób.

Co do zasady przepisy KPA wskazują na swobodę wyboru strony w zakresie działania w postępowaniu osobiście lub przez pełnomocnika (art. 32 KPA). Nierzadko w przypadku osoby starszej, której interesu prawnego dotyczy procedura, skorzystanie z pomocy pełnomocnika będzie korzystnym rozwiązaniem, jeśli decyzja o tym zostanie podjęta dobrowolnie, a reprezentantem będzie osoba godna zaufania i posiadająca odpowiednie predyspozycje osobowe. Kodeks sprzyja udzielaniu pełnomocnictw przez osoby starsze w tym sensie, że wyznacza bardzo szeroki krąg podmiotów mogących otrzymać takie umocowanie. Zgodnie z art. 33 § 1 KPA pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Nie musi mieć kwalifikacji fachowych (zwłaszcza adwokackich czy radcowskich) ani doświadczenia zawodowego. Wystarczające jest to, że osoba starsza obdarza go zaufaniem<sup>101</sup>. Nie ma zatem przeszkód, aby w charakterze pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym wystąpił np. opiekun (faktyczny<sup>102</sup>) osoby starszej (niebędący jej przedstawicielem ustawowym), członek rodziny, sąsiad czy jakakolwiek inna znajoma osoba fizyczna.

Techniczny wymiar realizacji szeregu zasad ogólnych stanowią szczegółowe przepisy KPA o doręczaniu pism. O ile z zasady pisemności wynika swoboda organu administracji publicznej w zakresie wyboru postaci pism (papierowa lub elektroniczna) służących prowadzeniu i załatwieniu sprawy, to już przepisy o doręczaniu pism przez te organy (art. 39 § 1 KPA) przyjmują jako zasadę korzystanie z adresu do doręczeń elektronicznych, o którym stanowi art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>103</sup> (UDE). Niemniej jednak przepisy KPA i UDE przewidują kilka wyjątków na rzecz bardziej tradycyjnych sposobów doręczania pism, co może służyć jako zabezpieczenie przeciwko wykluczeniu technologicznemu niektórych osób starszych, które gorzej radzą sobie z obsługą komputera i Internetu. Obejmuje to: 1) doręczenie pisma papierowego w siedzibie organu<sup>104</sup> (art. 39 § 1 *in fine* KPA); 2) skorzystanie z publicznej usługi hybrydowej albo pracowników organu lub innych upoważnionych osób / organów w razie niemożności doręczenia na adres

<sup>101</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 271.

<sup>102</sup> Zob. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1545 z późn. zm.), art. 3 ust. 1 pkt 1.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 z późn. zm.).

<sup>104</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, dodatek specjalny, s. 41.



do doręczeń elektronicznych, np. z uwagi na jego brak (art. 39 § 2 KPA i art. 5 UDE; w ramach wskazanej usługi tzw. operator wyznaczony przekształca dokument elektroniczny nadany przez organ administracji publicznej z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata – art. 46 ust. 1 UDE); 3) doręczenie pisma w postaci papierowej przez operatora pocztowego za pomocą tradycyjnej przesyłki rejestrowanej, jeżeli nie ma możliwości zastosowania wyżej wymienionych sposobów doręczeń (art. 39 § 3 KPA).

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawione unormowanie art. 39 KPA, choć obowiązuje od 5 października 2021 r., nie znajduje zastosowania aż do momentu zaistnienia takiego obowiązku, którego datę określa art. 155 UDE w związku z komunikatem ministra właściwego do spraw informatyzacji wydanym na podstawie ust. 10 tego artykułu<sup>105</sup>. W okresie przejściowym osoby starsze uczestniczące w postępowaniu administracyjnym w szczególności są objęte mocą obowiązujących art. 39 i 39<sup>1</sup> KPA w brzmieniu sprzed wejścia w życie przepisów UDE 5 października 2021 r. Według tych przepisów kodeksu zasadą jest doręczanie pism przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>106</sup>. Dominującą jest zatem korespondencja papierowa, która wyjątkowo może być także przekazywana uczestnikom postępowania przez pracowników organu albo inne upoważnione osoby lub organy<sup>107</sup>. Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest również dopuszczalne, ale podlega limitowaniu przez pełną dyspozycyjność strony lub innego uczestnika postępowania co do możliwości jego zastosowania. Doręczenie elektroniczne oparte jest bowiem bezwzględnie na wyrażeniu zgody przez te podmioty na taką formę korespondencji organu<sup>108</sup> (zgody co najmniej dorozumianej – art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 1 KPA w poprzednim brzmieniu, lub też wyrażonej wyraźnie – pkt. 2 i 3 tego przepisu). Wobec tego również wskazane regulacje uwzględniają realizację standardu międzynarodowego, według którego wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej powinno być połączone

<sup>105</sup> Według Komunikatu Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023 poz. 1077), znowelizowanego Komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2023 r. zmieniającym komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023, poz. 2764), termin wdrożenia przez organy administracji publicznej rozwiązań technicznych niezbędnych do stosowania art. 39 KPA w brzmieniu ustalonym w UDE to 1 października 2024 r. Jednocześnie według art. 155 ust. 6 UDE, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640).

<sup>107</sup> Zob. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, uwaga 4 do art. 39.

<sup>108</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 306.

z zachowaniem możliwości korzystania przez osoby starsze z tradycyjnych, niecyfrowych form udziału w procedurze administracyjnej.

Z przepisami dotyczącymi doręczania pism drogą tradycyjną powiązana jest kazuistyczna regulacja zawarta w art. 46 § 2 KPA, który może mieć znaczenie w sytuacji, gdy odbierającą pismo jest osoba starsza (jako jego adresat lub podmiot, wobec którego dokonuje się doręczenia zastępczego – art. 43 KPA). Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, jeżeli odbierający pismo nie może potwierdzić doręczenia (np. z uwagi na szeroko rozumianą ułomność spowodowaną zaawansowanym wiekiem), doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, oraz przyczynę braku jej podpisu. Przy czym orzecznictwo sądów administracyjnych w swoisty sposób ogranicza zastosowanie tego unormowania, co może mieć znaczenie również z punktu widzenia odbiorcy pisma będącego osobą starszą. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) przyjął bowiem, co następuje: „[b]rak czytelnego podpisu (z podaniem imienia i nazwiska) nie oznacza [...], że doręczenie w postępowaniu administracyjnym jest nieskuteczne, skoro przepis art. 46 KPA wymaga [jedynie – przyp. B.M.], ażeby potwierdzający pismo potwierdził jego odbiór swoim podpisem i datą”<sup>109</sup>. Innymi słowy: z punktu widzenia art. 46 § 1 KPA nieczytelność podpisu osoby odbierającej pismo nie wyklucza skuteczności doręczenia, a zatem nie skutkuje koniecznością stosowania wyjątkowej dyspozycji art. 46 § 2 KPA.

Za swego rodzaju odpowiednik powyższych unormowań, odnoszący się do stron procedury administracyjnej i innych jej uczestników, może być uznany art. 63 § 1 KPA. Określa on sposoby wnoszenia podań, a zatem wszelkiego typu oświadczeń, z którymi osoby zainteresowane mogą występować do organów administracji publicznej<sup>110</sup>. Przepis ten uszczegóławia art. 14 § 1d KPA, kształtujący treść zasady ogólnej pisemności. Zgodnie z art. 63 § 1 KPA podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu; podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Przepis potwierdza zatem swobodę wyboru postaci pisma, z którym można zwrócić się do organu, tym samym nie wymuszając na osobach starszych korzystania z bardziej zaawansowanych rozwiązań technologicznych (komputera, Internetu), które mogłyby sprawić im problem. Dodatkowo art. 63 § 3 KPA uwzględnia sytuację, w której autor tradycyjnego podania nie może lub nie umie złożyć podpisu. Wówczas wystarczającym jest podpisanie podania lub protokołu potwierdzającego jego ustne złożenie przez inną osobę upoważnioną przez wnoszącego, wraz z uczynieniem obok podpisu stosowanej wzmianki o tej okoliczności.

<sup>109</sup> Wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. II OSK 1065/11, CBOSA.

<sup>110</sup> W. Federczyk, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 99.

Do realizacji celu w postaci uprzywilejowanego traktowania osób starszych w postępowaniu administracyjnym może być wykorzystany również art. 50 § 3 KPA, będący szczegółowym przejawem reguły dotyczącej nieuciążliwości wezwań, wynikającej z art. 50 § 2 KPA. Znajduje ona szczegółowy wyraz m.in. w tym, że w przypadku, w którym osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności procesowej lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać wzywanego w miejscu jego pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba (art. 50 § 3 KPA). Może to służyć zapewnieniu prawidłowego toku postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy osoba starsza jest jego stroną lub innym podmiotem, którego udział w podejmowanych czynnościach, złożenie zeznań lub wyjaśnień jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych<sup>111</sup>.

Niezwykle istotnym uprawnieniem gwarantującym realność czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania jest dostęp do akt sprawy administracyjnej, uregulowany w art. 73–74 KPA. Składają się na niego następujące uprawnienia, wyraźnie wymienione w art. 73 § 1 i 2 KPA: 1) przeglądania akt sprawy; 2) sporządzania notatek, kopii i odpisów z tych akt; 3) żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę odpisów i kopii akt sprawy, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem; 4) żądania wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony. Jednak z punktu widzenia sytuacji wielu osób starszych szczególnym udogodnieniem może być to, co wynika z interpretacji tych unormowań przyjętej w uchwale NSA<sup>112</sup>: „[w] ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 [KPA] [...] mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy”. Zdaniem Sądu, rekonstruując wzór zachowania organu administracji należało wyjść poza jego literalne brzmienie i zgodnie z systemowymi regułami wykładni rozszerzyć zakres uprawnień strony, tak aby w razie uzasadnionej potrzeby mogła żądać od organu sporządzenia kopii dokumentów z akt sprawy. Na akceptację zasługuje zatem stanowisko ukształtowane orzeczeniami sądów, w których przyjęto prokonstytucyjną, systemową i celowościową wykładnię art. 73 § 1 KPA<sup>113</sup>. W nawiązaniu do tej uchwały warto też przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku NSA z 16 lipca 2015 r., w którym zaakcentowano przewidziany przez ustawodawcę obowiązek współdziałania organu przy wykonywaniu przez stronę uprawnień przewidzianych w art. 73 § 1 KPA, co może w realiach konkretnej sprawy oznaczać nie tylko powinność tego organu wykonania kserokopii żądanych przez stronę dokumentów, ale również ich doręczenie. „Ewentualna odmowa uwzględnienia wniosku strony mogłaby nastąpić tylko wtedy, gdyby

<sup>111</sup> Zob. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–103*, t. 2, Warszawa 2010, uwaga 2 do art. 50.

<sup>112</sup> Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. I OPS 1/18, CBOSA.

<sup>113</sup> Tamże.

organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej ilości dokumentów przewidzianych do kopiowania<sup>114</sup>. Jednocześnie w ramach uzasadnienia powyższej uchwały NSA zaznaczył, że art. 262 § 1 pkt 2 KPA stanowi podstawę do obciążenia strony kosztami sporządzenia kopii dokumentacji, gdyż mieszczą się one w kosztach postępowania administracyjnego poniesionych na jej żądanie. Nie pozostają one bowiem w bezpośrednim związku z rozstrzygnięciem sprawy, a tylko przez ten pryzmat odczytywać należy ustawowe obowiązki organu, o których stanowi ten przepis, co w konsekwencji wyklucza obciążenie nimi organu<sup>115</sup>.

Kontynuując analizę kwestii opłat i kosztów postępowania można zauważyć, że w kontekście nierzadkich problemów materialnych osób starszych opłaty mogą stanowić istotną barierę w urzeczywistnianiu ich prawa do procedury administracyjnej, skoro poniesienie należności co do zasady warunkuje uruchomienie i prowadzenie procesu<sup>116</sup>. Z tego punktu widzenia znaczenie gwarancyjne ma przede wszystkim art. 267 KPA, zgodnie z którym „niewątpliwa niemożność poniesienia” przez stronę „opłat, kosztów i należności” związanych z tokiem postępowania może skutkować postanowieniem organu administracji publicznej o zwolnieniu w całości lub w części od ich ponoszenia. Jednocześnie przepis zastrzega, że zwolnienie od opłat skarbowych następuje z zachowaniem przepisów o tych opłatach, co oznacza w istocie, że art. 267 KPA odnosi się jedynie do zwolnień od „kosztów i należności”<sup>117</sup> (a zatem np. wyżej wymienionych kosztów z tytułu wykonania kopii akt sprawy). W pozostałym zakresie należy odnieść się zwłaszcza do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>118</sup> (UOS), mającej najpowszechniejszy zasięg obowiązywania<sup>119</sup>, która wskazuje nie tylko na możliwości zwolnienia od opłaty skarbowej, ale przede wszystkim reguluje jej zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz wysokość. Na tej podstawie możemy stwierdzić, że szereg kategorii spraw załatwianych w postępowaniu administracyjnym, istotnych z punktu widzenia zaspokajania interesów osób starszych, nie jest objętych wymogiem uiszczenia opłaty skarbowej (w szczególności chodzi o sprawy: alimentacyjne, opieki i kurateli, ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, rent strukturalnych, uprawnień dla osób niepełnosprawnych i osób objętych przepisami o szczególnych uprawnieniach dla kombatanów, świadczeń socjalnych oraz spraw załatwianych na podstawie przepisów o pomocy społecznej<sup>120</sup>). Jednocześnie art. 7 pkt 5 UOS przewiduje dodatkowe zwolnienie od opłaty skarbowej osób, które dokonując zgłoszenia lub składając wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia, albo składając dokument stwierdzający udzielenie

<sup>114</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. II OSK 3043/13, CBOSA.

<sup>115</sup> Tamże.

<sup>116</sup> Zob. KPA, dz. cyt., art. 261 § 1 i 2.

<sup>117</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 1073.

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2111).

<sup>119</sup> Zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2016 r., sygn. II SA/Wa 490/16, CBOSA.

<sup>120</sup> Zob. Ustawa z dnia 16..., dz. cyt., art. 2 ust. 1 pkt 1.

pełnomocnictwa lub prokury bądź jego odpis, wypis lub kopię, przedstawią zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa.

Zindywidualizowane podejście do osoby starszej jako uczestnika procedury administracyjnej wymuszają ponadto inne zasady ogólne tego procesu, w których przypadku takie nastawienie organu bezpośrednio warunkuje optymalizację tych zasad. W tym kontekście należy wymienić zasadę ogólną budzenia zaufania do władzy publicznej. Zgodnie z art. 8 § 1 KPA organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Wskazany obowiązek podlega realizacji przez pryzmat zgodności działań organu z przepisami prawa materialnego oraz prawa procesowego, w tym wynikającymi z nich innymi zasadami ogólnymi postępowania. Istotnym aspektem przestrzegania zasady budzenia zaufania jest poszanowanie reguł kultury administrowania, na które składają się zarówno środki materialne, jak i moralne<sup>121</sup>. Do tej pierwszej kategorii zalicza się odpowiednie pomieszczenia do przyjmowania interesantów, zbudowane i urządzone w szczególności w taki sposób, aby były dostosowane również do potrzeb i ograniczeń osób starszych; uwzględnianie przy ustalaniu godzin rozprawy lub innego wezwania możliwości dogodnego dojazdu strony czy świadka z miejsca zamieszkania. Specjalne znaczenie mają też wspomniane środki moralne, tj. odpowiedni stosunek pracowników organów administracji publicznej do stron i innych uczestników postępowania, np. wykazywanie się przez nich życzliwością, cierpliwością przy udzielaniu informacji oraz wyrozumiałością dla ewentualnych ułomności osób starszych<sup>122</sup>. Jak słusznie zauważył M. Klimaszewski, na tle urzeczywistniania zasady ogólnej zaufania dochodzi do swoistego uwiarygodnienia się organu administracji w oczach strony lub innego uczestnika, niejako w wymiarze indywidualnej relacji z tym uczestnikiem<sup>123</sup>. To uwiarygodnienie musi być oczywiście odpowiednio dostosowane do adresata będącego osobą starszą.

Jednocześnie zasada ogólna budzenia zaufania do władzy publicznej wyraźnie przypisuje trzem zasadom podstawowe znaczenie dla rozstrzygania spraw administracyjnych, a zasady te wymagają uwzględniania na płaszczyźnie prawa materialnego i procesowego<sup>124</sup>. Obejmuje to wymogi proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania w działaniach administracji publicznej. Przede wszystkim wypełnienie zasady proporcjonalności nie jest możliwe bez wzięcia pod uwagę faktu udziału seniora w procedurze konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego. Nakaz dążenia do stosowania w stosunku do adresatów środków, które nie niosą za sobą nadmiernej dolegliwości (są przydatne do realizacji danego celu, konieczne w danej sytuacji oraz proporcjonalne w ścisłym znaczeniu,

<sup>121</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 85 i 89.

<sup>122</sup> Por. tamże, s. 89.

<sup>123</sup> M. Klimaszewski, *Zasady ogólne...*, dz. cyt., s. 30.

<sup>124</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 86.

tj. utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami)<sup>125</sup>, wymaga odniesienia tego stopnia dolegliwości do sytuacji osoby starszej będącej stroną lub innym uczestnikiem postępowania. W pozostałym zakresie można stwierdzić, że senior uczestniczący w procedurze administracyjnej zasługuje, jak każda inna jednostka, na bezstronne i równe traktowanie, niedyskryminujące go tylko ze względu na wiek. Dodatkowo zasada równości w niektórych sytuacjach powinna implikować aktywne działania organu administracyjnego w kierunku zapewnienia równości szans osób starszych przez ich szczególne potraktowanie.

Podobnie zindywidualizowanego podejścia organu administracji publicznej do adresata rozstrzygnięć wymaga zasada ogólna przekonywania, wynikająca z art. 11 KPA. Jej istotą jest wyjaśnienie stronom zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Innym słowy: organ ma obowiązek dążenia do tego, aby wywołać u strony przekonanie, że decyzja – choć może dla niej niekorzystna – jest zasadna, tj. w danej sytuacji i w obowiązującym stanie prawnym organ po prostu nie mógł postąpić inaczej<sup>126</sup>. Doprowadzenie do zrozumienia tych kwestii przez adresata nie nastąpi, jeśli treść przekazu nie zostanie odpowiednio wyważona w kontekście posługiwania się przez organ językiem urzędowym aktów prawnych oraz zaadresowania go do osoby starszej. Tylko wówczas bowiem jest szansa, że strona rzeczywiście pozna motywy działania organu administracji publicznej, a wskutek tego dobrowolnie wykona decyzję w poczuciu zaufania do władzy publicznej<sup>127</sup>. Wskazana zasada przekonywania podlega realizacji zwłaszcza przez rzetelne uzasadnianie decyzji administracyjnych<sup>128</sup>. Powinna jednak przenikać całość działań organu w toku całego postępowania, w szczególności składających się na urzeczywistnianie zasady ogólnej udzielania informacji i pomocy prawnej oraz czynnego udziału strony w postępowaniu<sup>129</sup>. Co więcej, w perspektywie analizowanych wyżej międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu administracyjnego osób starszych trzeba pamiętać, że odpowiednie uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia może być uznane za warunek realizacji prawa osób starszych do skutecznego środka odwoławczego<sup>130</sup>.

W ograniczonym zakresie, wyznaczonym istotą konstrukcji procesowej zawartej w art. 113 § 2 KPA, optymalizacji zasady ogólnej przekonywania względem osób starszych może służyć wyjaśnienie stronie wątpliwości co do treści decyzji (odpowiednio też postanowienia<sup>131</sup>),

<sup>125</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 14.

<sup>126</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 95.

<sup>127</sup> Zob. KPA, dz. cyt., art. 8.

<sup>128</sup> Zob. tamże, art. 107 § 3.

<sup>129</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 101.

<sup>130</sup> Zob. np. A. Gajda, *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 57.

<sup>131</sup> Zob. KPA, dz. cyt., art. 126.

funkcjonujące uzupełniająco również względem zasady udzielania informacji i pomocy prawnej. W świetle bowiem art. 113 § 2 KPA celem przewidzianego w nim postanowienia organu jest wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji (jej rozstrzygnięcia lub określeń zawartych w uzasadnieniu), która zawiera w odczuciu strony niejasności interpretacyjne, posługuje się sformułowaniami niezrozumiałymi dla strony, jest niejednoznaczna lub dotknięta zawilnością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>132</sup>.

Wśród standardów międzynarodowych dotyczących prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej wymieniono też takie, które wiążą się z odpowiednim czasem załatwienia sprawy administracyjnej. Z jednej strony bowiem zwraca się uwagę na zapewnienie takim osobom skutecznego udziału w postępowaniu, m.in. przez stosowanie wydłużonych terminów procesowych, a z drugiej wskazuje na rozsądny termin załatwienia spraw<sup>133</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem wieku osoby starszej i wymogu przyspieszenia czynności procesowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie takiej osoby może być zagrożone. Na gruncie KPA realizacja tych wymogów następuje zgodnie z zasadą wnikliwości i szybkości postępowania (art. 12 § 1 KPA: „[o]rgany administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”). Obejmuje ona w istocie nakaz realizacji dwóch kolidujących ze sobą wartości, a z ich łącznego zestawienia wynika, że organ administracji publicznej powinien załatwić sprawę „w takim czasie, jaki jest minimalnie niezbędny do wydania poprawnego merytorycznie rozstrzygnięcia”<sup>134</sup> przy jednoczesnym poszanowaniu przepisów procesowych. Istota zasad prawa wymaga, aby to działanie uwzględniało okoliczność uczestniczenia seniora w procedurze i konieczność stosownego zagwarantowania mu możliwości korzystania z uprawnień procesowych, zwłaszcza prawa do czynnego udziału w postępowaniu (które *nota bene* sprzyja realizacji wymogu wnikliwości działania).

Uszczegółowienie wymogu szybkości procedowania wynika przede wszystkim z unormowań dotyczących terminów załatwienia spraw (art. 35–38 KPA). Zostały one ukształtowane jako terminy ustawowe maksymalne<sup>135</sup> (art. 35 KPA), które w konkretnym przypadku mogą zostać wydłużone (art. 36 KPA), a więc podlegają dostosowaniu do zindywidualizowanych okoliczności danej sprawy administracyjnej, w której występuje osoba starsza, z uwzględnieniem wymogów wynikających ze standardów międzynarodowych. Dodatkowo przepisy umocowują organ prowadzący postępowanie do elastycznego ustalania terminów dokonania niektórych czynności procesowych, które mogą lub powinny być dokonywane przez stronę

<sup>132</sup> Zob. Wyroki NSA z 16 stycznia 2019 r., sygn. II GSK 5273/16 oraz sygn. II GSK 5166/16; Wyrok NSA z 26 marca 2009 r., sygn. II GSK 828/08; opublikowane w CBOSA.

<sup>133</sup> Zob. też P. Zamelski, *Obowiązki administracji publicznej wobec osób starszych. Wybrane zagadnienia*, [w:] red. S.L. Stadniczeńko, *Propedeutyka praw człowieka c.d.: prawa osób niepełnosprawnych, wykluczonych i starszych*, Opole 2013, s. 333.

<sup>134</sup> M. Klimaszewski, *Zasady ogólne...*, dz. cyt., s. 37.

<sup>135</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 286.

lub innego uczestnika postępowania albo wymagają ich udziału (np. terminy usunięcia braków formalnych podania – art. 64 § 2 KPA, przeprowadzenia dowodu – art. 79 § 1 KPA, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań – art. 79a KPA, przeprowadzenia rozprawy administracyjnej – art. 91 § 1 i 92 KPA).

Za element prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej uznaje się także prawo do skutecznego środka odwoławczego i możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu (dostępu do sądu). W odniesieniu do tego pierwszego zakresu należy wskazać art. 15 KPA („[p]ostępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”), będący wyrazem art. 78 Konstytucji RP, oraz na przepisy dotyczące odwołań (art. 127–140 KPA). Z punktu widzenia ochrony interesów strony będącej osobą starszą szczególnie korzystna jest regulacja, zgodnie z którą co do zasady odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczające jest, jeżeli wynika z niego, że strona nie jest zadowolona z decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 128 KPA).

Oznacza to, że odwołanie nie musi dokładnie, zgodnie z treścią przepisu art. 138 [KPA], precyzować żądania uchylenia decyzji, nie musi określać zarzutów skierowanych przeciwko decyzji organu pierwszej instancji ani też zawierać uzasadnienia zarzutów i żądań, jeżeli zostały przytoczone w decyzji. W konsekwencji uznaje się w piśmiennictwie, że odwołanie jest w zasadzie „zupełnie niesformalizowanym co do treści środkiem prawnym” [...], co ma służyć zapewnieniu stronie „maksymalnego ułatwienia obrony jej interesów”<sup>136</sup>.

Już takie odformalizowane co do wymogów treściowych odwołania jest zdolne do wywołania skutku w postaci obowiązku organu drugiej instancji ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w jej całości, a nie tylko skontrolowania prawidłowości decyzji wydanej w pierwszej instancji czy zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu<sup>137</sup>.

Nieco wyższy stopień sformalizowania wprowadzają przepisy dotyczące warunków zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych do sądu administracyjnego, będące uszczegółowieniem konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz kodeksowej zasady ogólnej sądowej kontroli decyzji (art. 16 § 2 KPA: „[d]ecyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”). Obejmują one wymogi: 1) uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej (art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>138</sup>; PPSA); 2) wniesienia skargi sądoadministracyjnej w określonym terminie (art. 53 PPSA); 3) dochowania wymaganego, pośredniego trybu jej złożenia (art. 54 PPSA); 4) spełnienia wymogów co do formy

<sup>136</sup> Np. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Wr 582/19, CBOSA.

<sup>137</sup> Zob. np. Wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., sygn. I OSK 1094/11; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Lu 665/22; opublikowane w CBOSA.

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).



wniesienia (pisemna tradycyjna lub dokument elektroniczny przesłany na elektroniczną skrzynkę podawczą) oraz treści skargi i załączników (art. 46, 47 i 57 PPSA, w tym zwłaszcza „określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego”); 5) uiszczenia opłaty sądowej – wpisu (art. 219 w związku z art. 230 PPSA).

W sytuacji osób starszych korzystających z prawa zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego znaczenie ma zwłaszcza to, że powyższy wymóg określenia w skardze naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 3 PPSA) jest interpretowany w orzecznictwie jako podanie jedynie „przyczyny uzasadniającej wniesienie skargi do sądu administracyjnego”<sup>139</sup>. Zdaniem sądów „[p]rzepis nie wymaga przedstawienia w skardze wyczerpującego wywodu prawnego lub wskazania konkretnego przepisu, który został naruszony. Rozważany wymóg skargi będzie spełniony, jeżeli skarżący wskaże na czym polega, jego zdaniem, naruszenie prawa lub interesu prawnego w zaskarżonym akcie lub czynności”<sup>140</sup>.

Z punktu widzenia kosztów postępowania sądowego (opłat sądowych – wpisu i opłaty kancelaryjnej – oraz zwrotu wydatków) warto zaznaczyć, że z mocy ustawy zwolniona z ich uiszczenia jest strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach administracyjnych o istotnej wadze z punktu widzenia interesów osób starszych, tj. z zakresu pomocy i opieki społecznej oraz ubezpieczeń społecznych (art. 239 § 1 PPSA). Ponadto zwolnienie przysługuje stronie, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w granicach określonych w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa (art. 239 § 4 PPSA). Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek, wolny od opłat sądowych, złożony przed wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego lub w jego toku (art. 243 PPSA). Jak wyżej wskazano, prawo to obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych, a także ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, co jest równoznaczne z udzieleniem mu pełnomocnictwa (art. 244 PPSA). Tak ustalony pełny zakres będzie miało jedynie całkowite prawo pomocy, natomiast może ono zostać ograniczone, np. tylko do zwolnienia z opłat sądowych (w części lub całości) bądź jedynie do ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (prawo pomocy w zakresie częściowym) (art. 245 PPSA). Przesłanki przyznania tego prawa osobie fizycznej to wykazanie, że albo nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, albo nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 246 PPSA).

Pewnym udogodnieniem dla realizacji przez osoby starsze prawa dostępu do sądu może być też wyznaczony krąg podmiotów, którym taka osoba może udzielić pełnomocnictwa do reprezentacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Określa go art. 35 PPSA

<sup>139</sup> Np. Wyroki NSA z dnia: 4 listopada 2016 r., sygn. IOSK 1372/15; 8 października 2014 r., sygn. II FSK 2439/12; opublikowane w CBOSA.

<sup>140</sup> Tamże.

wymieniając – obok adwokatów i radców prawnych – w szczególności: innego skarżącego lub uczestnika postępowania, małżonka, rodzeństwo, wstępnych i zstępnych strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia. Lista ta nie jest tak obszerna, jak w przypadku pełnomocnictwa uregulowanego w KPA (pełnomocnikiem przed sądem nie może być np. sąsiad czy opiekun faktyczny seniora, o ile oczywiście nie są jednocześnie jego bliskimi wymienionymi wcześniej), jednak daje – zwłaszcza rodzinie osoby starszej – możliwość istotnego jej wsparcia w ramach procedury sądowej.

Rozważania dotyczące konstrukcji procedury administracyjnej, które mogą być wykorzystywane celem wzmocnienia pozycji procesowej uczestniczących w niej osób starszych, wypada uzupełnić jeszcze krótką charakterystyką instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Oprócz silnego umocowania ustrojowego w samej Konstytucji RP, ma on przecież istotny wymiar proceduralny. Zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy zasadniczej RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych. Zasadniczo to unormowanie zostało powielone w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>141</sup> (URPO), która jednocześnie dodaje, że wskazany zakres kognicji RPO obejmuje stanie na straży realizacji zasady równego traktowania. Wobec tego zadaniem RPO jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela w ich całości, niezależnie od tego, czy są one umocowane konstytucyjnie, czy też wynikają z ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, prawa wtórnego Unii Europejskiej, rozporządzeń wykonawczych lub aktów prawa miejscowego. W kontekście analizowanych standardów międzynarodowych prawa do procesu administracyjnego osób starszych warto przypomnieć zwłaszcza o tym, że RPO został wskazany przez Polskę na podstawie art. 33 ust. 2 KOPON jako niezależny mechanizm popierania, ochrony i monitorowania wdrażania tej konwencji<sup>142</sup>. Z kolei wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzyła RPO ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>143</sup> (ustawa równościowa)<sup>144</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz perspektywę osób starszych należy zaznaczyć, że RPO został ustanowiony w szczególności jako organ mający zapewniać ochronę wolności i praw seniorów, w tym też w aspekcie przestrzegania zasady równego traktowania, nie tylko w zakresie pełnienia funkcji niezależnego organu w obszarze określonym dyrektywami Unii Europejskiej<sup>145</sup>, lecz w pełnym zakresie ochrony konstytucyjnej. Rzecznik realizuje zatem swą funkcję z uwzględnieniem zarówno prawa europejskiego i międzynarodowego,

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058).

<sup>142</sup> S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2020, uwaga 2 do art. 1.

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 970).

<sup>144</sup> Zob. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, art. 18.

<sup>145</sup> Zob. tamże, art. 8 ust. 1.

jak i krajowego, zwłaszcza konstytucyjnego standardu ochronnego, w tym też w odniesieniu do dyskryminacji z powodu podeszłego wieku<sup>146</sup>.

Rzecznik w celu realizacji swoich zadań na gruncie postępowania administracyjnego może zwrócić się o wszczęcie postępowania oraz uczestniczyć w nim na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 14 pkt 6 URPO). Podjęcie takich działań następuje w szczególności z własnej inicjatywy RPO, na wniosek obywateli lub ich organizacji<sup>147</sup>, a zatem z prośbą o interwencję RPO może wystąpić bezpośrednio osoba starsza lub inny podmiot działający na jej rzecz (przedstawiciel ustawowy, opiekun faktyczny, członek rodziny, sąsiad itd.). Co więcej, URPO w dużej mierze odformalizowała wniosek kierowany do RPO. Jest on wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy (może być złożony na piśmie, elektronicznie, ustnie wraz ze sporządzeniem protokołu przyjęcia wniosku przez pracownika Biura Rzecznika)<sup>148</sup>, ale powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10 URPO).

Z art. 14 pkt. 6 URPO wynika, że RPO został umocowany do wystąpienia w procedurze administracyjnej jako tzw. podmiot na prawach strony, korzystający z jej uprawnień procesowych (art. 188 KPA w związku z art. 14 pkt. 6 URPO). O ile rzeczywiście te uprawnienia mogą być wykorzystywane w celu wsparcia osoby starszej będącej stroną postępowania administracyjnego, to jednak trzeba zwrócić uwagę na pewne zastrzeżenia w tym zakresie. Motywem inicjatywy procesowej RPO jest ochrona interesu publicznego, a nie bezpośrednio reprezentacja i ochrona interesu prawnego konkretnej osoby starszej. Stąd też nie zawsze interes reprezentowany w procedurze przez RPO i interes strony muszą być tożsame (choćby nierzadko taka sytuacja wystąpi<sup>149</sup>). Ponadto korzystanie przez RPO z ustawowych uprawnień odbywa się na zasadzie subsydiarności. W pierwszej kolejności bowiem to na stronie postępowania administracyjnego spoczywa ciężar wykorzystania przysługujących jej środków. Stąd też, gdy strona postępowania dysponuje środkami ochrony swoich praw, to RPO może poprzestać tylko na wskazaniu tych środków (art. 11 ust. 1 pkt 2 URPO). Co więcej, wskazane w art. 14 pkt. 6 URPO uprawnienie RPO do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, w szczególności wobec seniora będącego jego stroną, obejmuje jedynie dążenie do usunięcia dostrzeżonych przez RPO naruszeń praw lub wolności człowieka lub obywatela. W istocie dotyczy to przypadków bezczynności właściwego organu administracyjnego w inicjowaniu procedury, czego efektem jest naruszenie tych praw lub wolności. Oznacza to, że wszczęcie procedury na żądanie RPO będzie miało miejsce w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne może być wszczęte

<sup>146</sup> Zob. M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, t. 74, nr 3, s. 127–129.

<sup>147</sup> Zob. URPO, art. 9.

<sup>148</sup> S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, dz. cyt., art. 10.

<sup>149</sup> Zob. W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 49.

przez organ administracji publicznej z urzędu. Jeśli, zgodnie z przepisami ustaw odrębnych, postępowanie jest inicjowane wyłącznie na wniosek strony, żądanie RPO może być wniesione tylko wówczas, gdy doszło do naruszenia przez organ art. 61 § 2 KPA. Stanowi to konsekwencję tego, że uprawnienie RPO wynikające z art. 14 pkt. 6 URPO w związku z art. 182 KPA nie służy wyłączeniu zainteresowanego w czynnościach zmierzających do wszczęcia postępowania administracyjnego<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku...*, dz. cyt., uwaga 7 do art. 14.

## **V. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej**

Analizując kwestię urzeczywistniania prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej warto też wspomnieć o jego potencjalnym wzmocnieniu wskutek gwarancji, które wynikają dla uprawnionych seniorów z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>151</sup> (UNPP). Ocena znaczenia przepisów UNPP w perspektywie procesu administracyjnego pozwala uznać, że wspierają one realizację standardu międzynarodowego w postaci: dostępu osoby starszej do procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej (ich zainicjowania i uczestniczenia w nich), odpowiedniego informowania takich osób o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach procesowych, a także bezpłatności środków wsparcia seniorów w realizacji prawa do procedury. Wskazanie konkretnych instrumentów wdrożenia tych standardów musi być jednak poprzedzone wyraźnym wskazaniem, że tylko oznaczona grupa seniorów może z nich korzystać. Artykuł 4 UNPP określa krąg uprawnionych jako osoby fizyczne, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a ponadto – jeśli prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą – nie zatrudniały innych osób w ciągu ostatniego roku. Spełnienie tych przesłanek podlega weryfikacji tylko przez pryzmat oświadczenia składanego przez zainteresowanego wobec osoby, która udziela tzw. nieodpłatnej pomocy prawnej (ustawodawca zrezygnował z zastrzeżenia, że składane jest ono pod rygorem odpowiedzialności karnej<sup>152</sup>). Wobec tego, z punktu widzenia dostępu do wsparcia, kryterium wieku w istocie nie jest relewantnym, ale diagnoza zagrożeń w stosunku do populacji seniorów w Polsce uzasadnia twierdzenie, że analizowana regulacja może mieć znaczenie dla ich funkcjonowania w relacjach z administracją publiczną.

---

<sup>151</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945)..

<sup>152</sup> J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 11.

W kontekście prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej należy przede wszystkim przytoczyć odpowiedni fragment definicji nieodpłatnej pomocy prawnej, która jest zawarta w art. 3 UNPP. Obejmuje ona m.in.:

1. poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym lub sądownoadministracyjnym;
2. wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego;
3. sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt. 1 i 2, z wyłączeniem pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym;
4. sporządzenie projektu pisma o zwolnienie z kosztów sądowych lub o ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

Na tym tle wypada podkreślić, że skoro ustawodawca nie sprecyzował, na czym ma polegać pomoc w sporządzeniu pisma procesowego, to może chodzić zarówno o korektę tekstu sporządzonego przez uprawnionego, podyktowanie pisma bądź sporządzenie go przez prawnika w całości. Wyłączenie przygotowania pism składanych w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym oznacza, że w zakresie pomocy prawnej mieści się sporządzenie pisma inicjującego wskazane postępowanie (w tym skargi na decyzję do wojewódzkiego sądu administracyjnego) oraz wszelkich pism w postępowaniu administracyjnym. Brak możliwości sporządzenia pisma w toczącej się procedurze sądowej nie stoi na przeszkodzie udzieleniu uprawnionemu informacji na temat tego, jakiego rodzaju pismo należy sporządzić, lub porady co do podstaw środka odwoławczego, w tym szans jego powodzenia. Nie ma także przeszkód do tego, by w ramach pomocy prawnej dokonać oceny formalnej lub merytorycznej pisma przeciwnika procesowego uprawnionego<sup>153</sup>.

Katalog podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej jest zamknięty i obejmuje:

1. adwokatów oraz radców prawnych, a wyjątkowo – z upoważnienia adwokata bądź radcy prawnego – aplikantów adwokackich i radcowskich;
2. doradców podatkowych – w zakresie prawa podatkowego (z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej);
3. osoby, które:
  - 1) ukończyły wyższe studia prawnicze i uzyskały tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
  - 2) posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej,

<sup>153</sup> Tamże, s. 10.

- 3) korzystają z pełni praw publicznych i mają pełną zdolność do czynności prawnych,
- 4) nie były karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe (art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 3 UNPP).

Pomoc prawna jest udzielana w punktach wyznaczonych na terenie powiatu, po uprzednim umówieniu terminu wizyty – telefonicznie lub, jeśli starosta to umożliwi, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej<sup>154</sup>. Ustawa przewiduje też odstępstwo od tej reguły, a mianowicie: pomoc skierowana do osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście, oraz osób doświadczających trudności w komunikowaniu się, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>155</sup> (UJM), może być udzielana także poza wskazanym punktem lub za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (art. 8 ust. 8 UNPP).

---

<sup>154</sup> Zob. UNPP, dz. cyt., art. 8.

<sup>155</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 20).





## **VI. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej a unormowania ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się**

Uzupełnieniem rozważań dotyczących realizacji standardów międzynarodowych dotyczących prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej, zwłaszcza w aspekcie skutecznego udziału w procesie przez zapewnienie zróżnicowanych środków komunikacji i uzyskiwania informacji, powinna być refleksja nad znaczeniem w tym zakresie unormowań ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>156</sup> (UZD) oraz UJM. Ustosunkowanie się do tej kwestii można sprowadzać do problemu stosowania przepisów UZD i UJM w związku z toczącym się wobec osoby starszej postępowaniem administracyjnym. W istocie chodzi o relację tych przepisów do konstrukcji procesowych wynikających z KPA, w tym przede wszystkim o odpowiedź na pytanie, czy stosowanie tych konstrukcji może podlegać modyfikowaniu wskutek obowiązku realizowania norm wynikających z przepisów UZD lub UJM.

Zakres obowiązywania UZD, widziany przez pryzmat podmiotu zobowiązanego, został określony w art. 3 i 5 UZD. Obejmuje on podmioty publiczne i inne, którym zlecono lub powierzono na podstawie umowy realizację zadań publicznych. Z punktu widzenia wyżej wskazanego problemu ważniejszym elementem zbioru są podmioty publiczne, wśród których ustawa wymienia przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>157</sup> (a więc organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, agencje wykonawcze, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego) oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości

---

<sup>156</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2240).

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

prawnej. *Prima facie* ten katalog zawiera podmioty, które mogą być organami administracji publicznej w ujęciu art. 5 § 2 pkt. 3 KPA wydającymi decyzje w sprawach indywidualnych.

Podmiotem uprawnionym w świetle art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 pkt. 3 UZD są osoby ze szczególnymi potrzebami, a zatem osoby, które ze względu na okoliczności lub swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne muszą podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Według uzasadnienia projektu UZD pojęcie to obejmuje osoby niepełnosprawne (spełniające warunki definicji zawartej w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>158</sup> – ustawa o rehabilitacji zawodowej), a także „osoby, których niepełnosprawność nie została potwierdzona medycznym czy administracyjnym orzeczeniem, ale których cechy w zderzeniu z różnego rodzaju barierami, na które napotykają, utrudniają lub uniemożliwiają im udział w różnych sferach życia społecznego”. Zaliczają się do nich „osoby starsze, osoby niepełnosprawne lub inne osoby mające trwale lub czasowo naruszoną sprawność w zakresie mobilności czy percepcji”<sup>159</sup>. Uwzględnienie osób starszych jako głównych beneficjentów przepisów UZD jest aprobowane przez przedstawicieli doktryny prawa<sup>160</sup>. Oczywiście sam podeszły wiek nie uzasadnia ich zaliczenia do kręgu uprawnionych, ale szeroki zakres powyższej definicji ustawowej pozwala stanąć na stanowisku, że będzie się ona odnosiła do znacznej części seniorów.

Zakres przedmiotowy UZD to zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – wskazanie środków temu służących oraz obowiązków podmiotów publicznych w tym zakresie (art. 1 ust. 1 UZD). Według art. 2 pkt. 2 UZD wymienioną „dostępnością” jest dostępność architektoniczna, cyfrowa oraz informacyjno-komunikacyjna co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których stanowi art. 6 UZD. Dostępność ta powinna być wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania (zdefiniowanego w art. 2 pkt. 4 UZD) albo zastosowania racjonalnego usprawnienia (w ujęciu art. 2 pkt. 5 UZD). Uwzględniając cel niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma zapewnienie dostępności w wymiarze informacyjno-komunikacyjnym, gdyż to właśnie ten element jest związany bezpośrednio z istotą prawa do sprawiedliwego procesu administracyjnego i udziałem osób starszych w tej procedurze na zasadzie wyrównywania szans. Ten aspekt UZD może bowiem istotnie oddziaływać na sposób realizacji kluczowych dla osób starszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, tj. udzielania informacji i pomocy

<sup>158</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 1997 r. poz. 776 z późn. zm.).

<sup>159</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, VIII kadencja, druk sejm. nr 3579, s. 6–7.

<sup>160</sup> Zob. np. M. Paluszkiwicz, *Rola wniosku o zapewnienie dostępności w egzekwowaniu praw, wolności i interesów osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. 64, nr 2, s. 58; K. Roszewska, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Część druga*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. 64, nr 4, s. 24.

prawnej, czynnego udziału strony w postępowaniu oraz pisemności, jak również przepisów szczegółowych KPA urzeczywistniających te zasady, a regulujących doręczenia, wnoszenie podań czy dostęp do akt sprawy.

Mimo tak ukształtowanego zakresu obowiązywania przepisów UZD, kwestia dopuszczalności ich współstosowania wraz z unormowaniami KPA na gruncie postępowań administracyjnych dotyczących osób starszych (szerzej – osób ze szczególnymi potrzebami) wydaje się kontrowersyjna. Jednak wypada zaaprobować przyjęcie takiej interpretacji, korzystnej dla wskazanej grupy osób, za czym przemawia kilka argumentów.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i co najmniej w sposób dorozumiany w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>161</sup>, UZD jest uznawana za instrument realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski wynikających z KOPON<sup>162</sup>, a zwłaszcza z jej art. 9<sup>163</sup>. W kontekście tej powinności należy przypomnieć, że wskazany przepis, zgodnie ze słusznym stanowiskiem Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, stanowi szczególny element wynikającej z art. 13 KOPON gwarancji skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i innych procedur prawnych<sup>164</sup> – w tym do procesu administracyjnego. Wiąże się to z koniecznością systemowej interpretacji tych standardów, a więc w powiązaniu z innymi zasadami i zobowiązaniami KOPON<sup>165</sup>. Wobec tego, skoro UZD wyraźnie nie wyłączyła zakresu jej obowiązywania względem postępowań administracyjnych, to zobowiązaniem organów władzy publicznej Rzeczypospolitej jest interpretowanie przepisów UZD również jako tych, które są elementem zapewnienia osobom starszym skutecznego dostępu do postępowania administracyjnego. Stąd też UZD w aspekcie zakresu przedmiotowego dostępności informacyjno-komunikacyjnej obejmować powinna też procedurę administracyjną.

Powyższy wniosek znajduje wsparcie w poglądach przedstawianych w doktrynie prawa i w uzasadnieniu projektu UZD o jej horyzontalnym charakterze. Według K. Roszewskiej „[w] tej ustawie dostępność stała się kluczowym przedmiotem normowania, a jej horyzontalny charakter przejawia się w tym, iż swoim zakresem obowiązywania szeroko oddziałuje na różne sfery życia osób ze szczególnymi potrzebami”<sup>166</sup>. Z kolei projektodawcy stwierdzili: „[u]stawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami zakłada nie tylko horyzontalnie zaprojektowane instrumenty, obowiązki czy narzędzia dla realizacji procesu poprawy dostępności podmiotów publicznych, ale także szereg przepisów szczegółowych

<sup>161</sup> Uzasadnienie projektu..., dz. cyt., s. 1-2, 5, 7, 9-10, 25.

<sup>162</sup> M. Paluszkiewicz, *Rola wniosku...*, dz. cyt., s. 57.

<sup>163</sup> Np. K. Roszewska, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami — podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część pierwsza*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. 63, nr 12, s. 24; M. Szeroczyńska, *Polskie regulacje dotyczące zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnością*, „Szkoła Specjalna” 2021, t. 82, nr 1, s. 65-66.

<sup>164</sup> *Right to access...*, dz. cyt., s. 5.

<sup>165</sup> Zob. tamże.

<sup>166</sup> K. Roszewska, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Część druga*, dz. cyt., s. 21.

zmierzających do korekty obowiązujących ustaw sektorowych czy tematycznych<sup>167</sup>. Co więcej, w uzasadnieniu projektu UZD zaznaczono, że jej celem jest stopniowa poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której osoby ze szczególnymi potrzebami w sposób możliwie samodzielny będą mogły korzystać z usług publicznych<sup>168</sup>. Z tych względów można uznać, że intencją prawodawcy było jak najszersze oddziaływanie UZD w relacjach między podmiotami publicznymi i osobami ze szczególnymi potrzebami, a zatem obejmujące również relacje proceduralne występujące w ramach postępowań administracyjnych.

Na tle przywołanego fragmentu uzasadnienia projektu UZD warto odnieść się do użytego w nim sformułowania „usługi publiczne”. Sformułowanie to tylko pozornie mogłoby być użyte jako argument na rzecz ograniczenia zakresu przedmiotowego dostępności i ewentualnego wyłączenia z niego procedur kończących się decyzją administracyjną. UZD dla określenia tego zakresu odwołuje się do kilku pojęć, wskutek czego nie powinno się przywiązywać większej wagi do terminu zastosowanego przez projektodawców. Tylko art. 14 ust. 2 UZD odwołuje się do pojęcia usług świadczonych przez podmioty publiczne wymienione w ust. 1 tego artykułu (a więc przez organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej i samorządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały). Już to unormowanie sugeruje, że na gruncie UZD nie należy posługiwać się konwencjonalnym i tradycyjnie przyjmowanym znaczeniem określenia „usługa publiczna”. Wynika to stąd, że UZD odnosi się także do działalności takich podmiotów, jak sądy i trybunały<sup>169</sup>. Tymczasem według stosunkowo powszechnie akceptowanych intuicji znaczeniowych, podsumowanych przekonująco przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu jednego z wyroków, usługa publiczna

oznacza zwykle działalność służącą do zaspokajania potrzeb ludzkich, dotyczących ogółu ludzi, służących ogółowi, dostępnych dla wszystkich. Przymiotnik „publiczny” jest związany często z jakimś urzędem, z jakąś instytucją i znaczy również – powszechny, społeczny, nieprywatny [...]. Zgodnie z powszechnie uznawanymi definicjami usługi publiczne – to usługi świadczone przez administrację publiczną obywatelom bezpośrednio (w ramach sektora publicznego) lub poprzez finansowanie podmiotów prywatnych zapewniających daną usługę [...]. Skoro zatem są to usługi świadczone przez administrację publiczną to można nazwać je również usługami administracyjnymi. Do podstawowych przykładów usług administracyjnych – publicznych w nowoczesnych krajach rozwiniętych zalicza się zapewnienie następujących usług: radiodifuzja, oświata, straż pożarna, zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo), służba zdrowia, wojsko, policja, transport miejski, budownictwo socjalne, telekomunikacja, planowanie przestrzenne, gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> Uzasadnienie projektu..., s. 24.

<sup>168</sup> Tamże, s. 5.

<sup>169</sup> Zob. Ustawa z dnia 27..., dz. cyt., art. 9 pkt 1 w związku z art. 3 pkt 1 UZD.

<sup>170</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. II SA/Kr 1336/21, CBOSA; podobnie np. B. Koźuch, A. Koźuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Koźuch, A. Koźuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011, s. 34–35; O. Lissowski, *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja*

Wobec tak ukształtowanej konwencji znaczeniowej sądy i trybunały nie wykonują usług publicznych, a przecież objęcie tych podmiotów zakresem obowiązywania UZD jest niewątpliwe. Stąd też lepszym określeniem dla oznaczenia zakresu przedmiotowego dostępności jest to, którym posłużono się w kilku przepisach UZD, tj. w art. 4 ust. 2 pkt. 1, art. 11 ust. 2 pkt. 1, art. 12, art. 14 ust. 2 pkt. 3, art. 30 ust. 2 oraz art. 32 ust. 4. Odwołują się one do bardzo pojemnego znaczeniowo pojęcia „działalności podmiotu publicznego”. Jego rozumienie w języku potocznym (naturalnym), a takie przecież powinno być przyjmowane na gruncie UZD w sytuacji braku definicji legalnej, nie pozwala na wykluczenie z kręgu desygnatów tej nazwy działalności polegającej na prowadzeniu postępowania administracyjnego. Jest to kolejny argument świadczący na rzecz szerokiej interpretacji zakresu oddziaływania przepisów UZD. Co więcej, UZD odwołuje się jeszcze do dwóch terminów, które mogą służyć doprecyzowaniu zakresu przedmiotowego dostępności, a mianowicie „realizacji zadań publicznych” oraz „realizacji zamówień publicznych”<sup>171</sup>. Odnosiły się one jednak wyłącznie do podmiotów innych niż podmioty publiczne, a jednocześnie – w kontekście celu niniejszych rozważań – nie mogą stanowić argumentu za wyłączeniem stosowania przepisów UZD w ramach procedury administracyjnej. Wynika to stąd, że zadania publiczne mogą podlegać realizacji m.in. przez wydawanie decyzji administracyjnych po przeprowadzeniu procedury unormowanej w KPA.

W uzupełnieniu argumentacji na rzecz współstosowania UZD i KPA można zauważyć, że KOPON podniosła dostępność dla osób niepełnosprawnych do rangi zasady prawnej<sup>172</sup> (zasady prawa międzynarodowego<sup>173</sup>, zasady praw człowieka<sup>174</sup>) wiążącej Rzeczpospolitą jako stroną konwencji. Dostępność jest uznawana też za prawo człowieka, które dotyczy każdej sfery życia, a obszary jego wykonywania wymienione w art. 9 KOPON trzeba traktować, mimo ich wielości, wyłącznie za przykładowe sfery aktywności osoby niepełnosprawnej<sup>175</sup>. Tym samym, przynajmniej w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, mamy do czynienia z istotną konsekwencją zasady prawa w postaci optymalizacyjnego nakazu realizacji zakodowanej w tej zasadzie wartości, powiązanego z obowiązkiem rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości interpretacyjnych na rzecz jak najszerszego urzeczywistnienia pozytywnego stanu rzeczy, jakim jest dostęp osób niepełnosprawnych do wszystkich sfer życia. Podobna konsekwencja płynie z wniosku prawniczego według reguły *in dubio pro libertate*, odniesionej w tym przypadku do prawa człowieka do dostępności. Jednocześnie

*i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i zarządzanie” 2017, nr 74, s. 10–11.

<sup>171</sup> Zob. UZD, dz. cyt., art. 4 ust. 3.

<sup>172</sup> K. Roszewska, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami — podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część pierwsza*, dz. cyt., s. 20.

<sup>173</sup> Tamże, s. 24.

<sup>174</sup> K. Łasak, *Dostępność usług bankowych dla osób niedowidzących i niewidomych. Uwagi na tle opinii Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w sprawie Szilvia Nyusti i Péter Tajkács przeciwko Węgrom*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35, s. 265.

<sup>175</sup> Tamże, s. 277–278.

ograniczenie tych konsekwencji zasady prawa na gruncie przepisów UZD tylko do osób niepełnosprawnych w ujęciu KOPON, a pominięcie innych osób ze szczególnymi potrzebami (zwłaszcza osób starszych niebędących niepełnosprawnymi) naruszałoby zasadę równości i niedyskryminacji ze względu na wiek.

Z powyższych przesłanek wynika, że osoba starsza ze szczególnymi potrzebami, w szczególności uczestnicząca w postępowaniu administracyjnym, może oczekiwać od organu administracji publicznej (podmiotu publicznego w rozumieniu art. 3 UZD) zapewnienia jej dostępności informacyjno-komunikacyjnej przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień<sup>176</sup> w celu spełnienia minimalnych wymagań wskazanych w art. 6 pkt. 3 UZD. Wobec tego organ z własnej inicjatywy (bez konieczności składania odrębnych wniosków w tym zakresie)<sup>177</sup> i w ramach swojej aktywności realizuje działania określone w art. 2 KOPON w związku z art. 2 pkt. 4 i 5 UZD, aby zapewnić dostępność na poziomie minimalnych wymagań obejmujących:

1. obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których stanowi art. 3 pkt 5 UJM<sup>178</sup>, lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje;
2. instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń wykorzystujących inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia;
3. zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania;
4. zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku (art. 6 pkt 3 UZD).

Jeżeli jednak w ramach konkretnego postępowania administracyjnego osobie starszej ze szczególnymi potrzebami nie zapewni się dostępności informacyjno-komunikacyjnej, gdyż albo powyższy generalny obowiązek nie jest w ogóle realizowany, albo mimo jego realizacji dostępność nie jest gwarantowana, ta osoba (lub jej przedstawiciel ustawowy) może złożyć wniosek wskazany w art. 30 ust. 1 UZD. Służy on egzekwowaniu dostępności w konkretnym przypadku (np. w związku z konkretnym postępowaniem administracyjnym) i w sposób zindywidualizowany<sup>179</sup>. Zapewnienie dostępności wskutek takiego wniosku następuje, co do

<sup>176</sup> Zob. UZD, dz. cyt., art. 4 ust. 1.

<sup>177</sup> M. Paluszkiewicz, *Rola...*, dz. cyt., s. 57.

<sup>178</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 5 UJM, przez środki wspierające komunikowanie się należy rozumieć rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: a) korzystanie z poczty elektronicznej, b) przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, c) komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, d) przesyłanie faksów, e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

<sup>179</sup> Zob. M. Paluszkiewicz, *Rola...*, dz. cyt., s. 57.

zasady, w zakresie w nim określonym i niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli jednak zadośćuczynienie wnioskowi w takim zakresie nie jest możliwe w powyższym terminie, organ administracji publicznej powinien niezwłocznie powiadomić wnioskodawcę o przyczynach opóźnienia i wskazać nowy termin zapewnienia dostępności, nie dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. W przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami, gdy zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku (co należy odnosić w szczególności do preferowanego przez wnioskodawcę sposobu zapewnienia dostępności) jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, podmiot publiczny niezwłocznie zawiadamia wnioskodawcę o braku możliwości zapewnienia dostępności, co nie zwalnia go z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego, o którym stanowi art. 7 UZD. Polega on w szczególności na:

1. zapewnieniu osobie ze szczególnymi potrzebami wsparcia innej osoby;
2. zapewnieniu wsparcia technicznego osobie ze szczególnymi potrzebami, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii;
3. wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w niezbędnym dla nich zakresie.

W kontekście powyższego styku przepisów UZD i unormowań KPA należy zaznaczyć, że stosowanie tego pierwszego zespołu regulacji prawnych nie powinno prowadzić do obejścia czy naruszenia przepisów KPA. Ustawa dostępową, wykorzystywaną w związku z konkretną procedurą administracyjną z udziałem osoby starszej ze szczególnymi potrzebami, powinna wspomagać reguły KPA, a nie wyłączać ich stosowanie. W każdym przypadku złamania wymogów KPA organ prowadzący postępowanie naraża się na zarzut niezgodności jego działań z prawem procesowym, co może skutkować wadliwością decyzji administracyjnej. Jednocześnie wypada uznać, że naruszenie UZD, do którego doszło w ramach konkretnej procedury administracyjnej, może doprowadzić do wzruszenia decyzji administracyjnej jako wydanej w postępowaniu, w którym strona bez własnej winy nie wzięła udziału<sup>180</sup>.

Na tle uwag związanych z komunikowaniem się podmiotów procedury administracyjnej, z których jednym jest osoba starsza, warto przypomnieć, że zgodnie z art. 6 pkt. 3 lit. a UZD instrumenty zapewniania dostępności obejmują też środki przewidziane w przepisach UJM. Do tej ostatniej grupy unormowań warto odnieść się nieco szerzej z uwagi na ich znaczenie dla pozycji procesowej osób starszych, będących jednocześnie uprawnionymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 1 UJM, do których należą osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się. Jest to zatem kategoria szeroka, nieograniczona wyłącznie do osób z niepełnosprawnością stwierdzoną stosownym orzeczeniem<sup>181</sup>. Z kolei podmiotami zobowiązanymi do realizowania przepisów UJM są przede wszystkim organy

<sup>180</sup> Zob. KPA, dz. cyt., art. 145 § 1 pkt 4.

<sup>181</sup> J. Staszczuk, *Język migowy w administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 62.

administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt. 3 KPA (art. 6 w związku z art. 3 pkt. 6 UJM). Zwłaszcza w związku z tym ostatnim unormowaniem, na tle przepisów UJM, raczej nie budzi wątpliwości to, że uprawnienia osób starszych będących uprawnionymi w rozumieniu tej ustawy mogą być realizowane również w postępowaniu administracyjnym. Wówczas przepisy KPA i UJM będą współstosowane wobec takich osób<sup>182</sup> z zachowaniem podstawowej wytycznej, wedle której to współstosowanie nie może prowadzić do naruszeń wymogów KPA, które prowadziłyby do wadliwości decyzji administracyjnej. Co więcej, w zakresie nieuregulowanym w UJM do osób uprawnionych tą ustawą będą miały zastosowanie przepisy UZD.

Co do zasady przepisy UJM umocowują osoby uprawnione (w tym osoby starsze mające trwałe lub okresowe trudności w komunikowaniu się) do swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się (art. 4 ust. 1 UJM). Jednak ustawa specyfikuje sposoby tej komunikacji w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi (zwłaszcza organami administracji publicznej). W tym zakresie uprawnieni mają prawo do skorzystania z pomocy osoby przybranej (art. 7 ust. 1 UJM), którą według art. 3 pkt. 1 UJM jest osoba, która ukończyła 16 lat, wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumienia się z nią i udzielenia jej pomocy w załatwieniu spraw m.in. w organach administracji publicznej. Wprowadzenie takiego wieku minimalnego wynika stąd, że w wielu przypadkach osoby małoletnie od najmłodszych lat pełnią funkcję tłumaczy głuchoniemych rodziców<sup>183</sup>. Ponadto osoby uprawnione mają prawo do tego, aby organ administracji publicznej udostępnił im „usługę pozwalającą na komunikowanie się” (art. 5 pkt 1 w związku z art. 9 ust. 1 i 2 UJM), przez którą należy rozumieć w szczególności wykorzystanie „środków wspierających komunikowanie się”, zdefiniowanych w art. 3 pkt. 5 UJM:

rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: a) korzystanie z poczty elektronicznej, b) przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, c) komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, d) przesyłanie faksów, e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Katalog tych instrumentów jest przykładowy i może być uzupełniony choćby przez środek wymieniony w art. 6 pkt. 3 lit. a UZD, tj. zapewnienie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje. Jednocześnie art. 9 ust. 3 UJM nakłada na organy administracji publicznej obowiązek upowszechniania informacji o powyższej usłudze w sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności w: Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach internetowych organu administracji publicznej i w miejscach publicznie dostępnych w tym organie. Z kolei art. 10 UJM zobowiązuje organy do zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego przez nich tłumacza języka migowego

<sup>182</sup> Por. tamże, s. 66.

<sup>183</sup> Tamże, s. 64.



lub tłumacza-przewodnika, co według ustawy nie wyklucza możliwości współkorzystania z innych uprawnień. Dodatkowo art. 5 pkt 2 w związku z art. 11 ust. 1 UJM zapewnia osobom uprawnionym dostęp do świadczenia usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM)<sup>184</sup>, systemu językowo-migowego<sup>185</sup> (SJM) i sposobów komunikowania się osób głuchoniemych<sup>186</sup> (SKOGN). Świadczenie to może być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej posługującego się PJM lub SJM bądź z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się (art. 11 ust. 2 UJM). Powyższe świadczenia są z mocy ustawy bezpłatne tylko dla osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej. W pozostałym zakresie osoba uprawniona może dochodzić zwolnienia z kosztów na zasadach dotyczących opłat i kosztów postępowania (art. 261–267 KPA). Uwzględniając art. 4 ust. 1 UJM przyjąć wypada, że to od decyzji osoby uprawnionej zależy, czy w kontaktach z organami administracji publicznej będzie korzystała z osoby przybranej, usługi pozwalającej na komunikowanie się<sup>187</sup>, wybranego przez siebie tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika, czy też usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN zapewnianego przez organ administracji publicznej.

Ważną gwarancję zawiera też art. 14 ust. 1 UJM, zgodnie z którym „[o]rgan administracji publicznej udostępnia dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wniosek”. W kontekście tego unormowania i jego zastosowania w ramach procedury administracyjnej warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dwie kwestie. Po pierwsze realizacja uprawnień procesowych strony, będącej jednocześnie osobą uprawnioną w ujęciu UJM, polegających na dostępie do dokumentów i innych materiałów tworzących akta sprawy administracyjnej (art. 73–74 KPA), może następować przez ich okazanie osobie wspomagającej (wspierającej) osobę uprawnioną, np. osobie przybranej, tłumaczowi języka migowego wybranemu przez osobę uprawnioną lub tłumaczowi PJM wskazanemu przez organ<sup>188</sup>. Te uprawnienia będą realizowane na podstawie i w granicach wyznaczonych w KPA. Po drugie art. 14 ust. 1 UJM w szczególności zapewnia, że wymienione w nim dokumenty składające się na akta sprawy administracyjnej są udostępniane, na wniosek strony, bezpośrednio w formie dostępnej dla niej, biorąc pod uwagę jej trwałe lub okresowe trudności w komunikowaniu się. Przy czym, zgodnie z tym przepisem, dotyczy to tylko dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy. Według G. Łaszczycy kategoria ta obejmuje w szczególności niektóre dokumenty dowodowe (np. protokół utrwalający czynność dowodową) oraz inne dokumenty oddziałujące w sposób istotny na status strony postępowania bądź na tok działań procesowych. Zdaniem tego autora przy ocenie niezbędności (istotności) konieczne jest wyważenie dwóch wartości procesowych, a mianowicie prawa strony (osoby

<sup>184</sup> Zob. UJM, dz. cyt. art. 3 pkt 2.

<sup>185</sup> Zob. tamże, art. 3 pkt 3.

<sup>186</sup> Zob. tamże, art. 3 pkt 4.

<sup>187</sup> Odmiennie: J. Staszczuk, *Język...*, dz. cyt., s. 65.

<sup>188</sup> G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 253.

uprawnionej) do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 10 § 1 KPA) oraz ekonomii procesowej w znaczeniu kodeksowej prostoty postępowania, czyli posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy (art. 12 KPA). W ramach procedury administracyjnej udostępnienie, o którym stanowi art. 14 ust. 1 UJM, następuje w związku z art. 73 KPA i wymienionymi w nim uprawnieniami składającymi się na dostęp strony do akt sprawy administracyjnej<sup>189</sup>. W szczególności konsekwencją tych regulacji może być dostęp do dokumentów i ich odpisów poddanych konwersji (swoistej transliteracji) i wyrażonych pismem (alfabetem) Braille'a, alfabetem Moona lub innymi<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Tamże, s. 149–150. Szerzej o problemach związanych z wykładnią tych unormowań zob. tamże.

<sup>190</sup> Zob. tamże.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza może być podstawą sformułowania następujących wniosków:

1. W polskiej doktrynie prawa, judykaturze polskich sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego zawarto prawo każdego człowieka do sprawiedliwej procedury administracyjnej, którego źródłem jest art. 2 Konstytucji RP. Prawo to może być wywodzone także z art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP.
2. Niezależnie od wskazanych podstaw prawnych, prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej obejmuje w szczególności następujące elementy:
  - 1) dostęp do procedury administracyjnej w sensie możliwości jej uruchomienia;
  - 2) załatwianie spraw w rozsądnym terminie;
  - 3) prawo do czynnego osobistego udziału w postępowaniu lub przez pełnomocnika;
  - 4) prawo do otrzymania szybkiej i pełnej informacji prawnej;
  - 5) prawo do wysłuchania i rzeczywistej obrony interesów;
  - 6) jawność prowadzenia postępowania względem stron;
  - 7) zaskarżalność rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji oraz możliwość skierowania sprawy do sądu.
3. Standardy międzynarodowe sprawiedliwego procesu administracyjnego dotyczące osób starszych powinny być wyznaczone przez odpowiednią aplikację unormowań odnoszących się do tych osób i ich prawa do prawa do procesu sądowego (wymiaru sprawiedliwości) oraz tych źródeł, które bezpośrednio nawiązują do postępowań administracyjnych lub do szerokiej kategorii procedur prawnych.
4. W podstawowym zakresie, na zasadzie równości i zakazu dyskryminacji (np. ze względu na wiek), prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej znajduje umocowanie w art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP.
5. Umowy międzynarodowe i inne dokumenty tworzone na poziomie ponadnarodowym, specyfikujące powyższe prawo (jego elementy) w odniesieniu do osób starszych: KOPON, MKOPCOS, Protokół do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/91 z 16 grudnia 1991 r. zawierająca zasady działania na rzecz osób starszych, rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ nr 48/3 z 7 października 2021 r. dotycząca praw człowieka osób starszych, rekomendacja CM/Rec(2014)2, wytyczne CM(2021)36add4-final, konkluzje Rady Unii

Europejskiej z 8 października 2020 r. *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji* oraz konkluzje Rady Unii Europejskiej z 9 października 2020 r. *Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan*.

6. Na podstawie wymienionych wyżej dokumentów standard międzynarodowy prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej obejmuje skuteczny dostęp do tego postępowania oraz do procesu sądowoadministracyjnego, który można uzyskać przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań proceduralnych dostosowanych do wieku, w szczególności za pomocą zróżnicowanych środków komunikacji i przekazywania informacji (np. wykorzystanie języka migowego czy alfabetu Braille'a, przystępne formaty informacji i dokumentów), a także wydłużonych terminów procesowych, zagwarantowania prawa do skutecznego środka odwoławczego, odpowiedniej pomocy prawnej oraz szkoleń dla osób stanowiących obsadę personalną organów władzy publicznej. Wszystkie te środki powinny być bezpłatne oraz stosowane z uwzględnieniem zasady wolnego wyboru i preferencji osoby starszej. Ponadto należy odpowiednio informować osoby starsze o przysługujących im udogodnieniach proceduralnych. Dodatkowo standardem powinny być:
  - 1) rozsądny termin załatwiania spraw osób starszych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wieku i wymogu przyspieszenia czynności procesowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie danej osoby może być zagrożone;
  - 2) odraczanie, obniżanie lub zwalnianie z opłat procesowych osób starszych;
  - 3) nacisk na prawo tych osób do wolnego wyboru osobistego działania w procesie lub upoważnienia zaufanej osoby udzielającej im wsparcia, z zapewnieniem osobom starszym ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony takiego reprezentanta;
  - 4) udział osoby starszej w procedurze z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, który nie może naruszać jej prawa do skutecznego udziału i prawa do skutecznego środka odwoławczego;
  - 5) wymóg zachowania możliwości korzystania z tradycyjnych, niecyfrowych form udziału w procedurach.
7. Wymienione standardy międzynarodowe albo wiążą Rzeczpospolitą tylko względem osób starszych będących osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu KOPON, albo mają charakter niewiążących wytycznych.
8. Konstytucja RP nie ukształtowała prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej w szczególny sposób względem osób starszych. To prawo, wywodzone z art. 2 Konstytucji RP, służy seniorom na zasadach równości i niedyskryminacji (art. 32 ustawy zasadniczej). Przy czym artykuły te dopuszczają tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze (polegające na takim uprzywilejowaniu w zakresie rozwiązań prawnych, które ma na celu zmniejszenie powodowanych wiekiem nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym).

9. Przepisy KPA nie posługują się pojęciem osoby starszej ani innym bliskoznacznym. Skutkiem tego może być analiza unormowań KPA tylko przez pryzmat rozwiązań, które sprzyjają wdrażaniu międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu administracyjnego wobec osób starszych na poziomie stosowania prawa i wykorzystywania go w praktyce przez organy administracyjne prowadzące postępowanie w sposób wyrównujący szanse wskazanych osób.
10. Zasadami ogólnymi KPA, które wymuszają wyjątkowe podejście do osoby starszej będącej stroną czy innym uczestnikiem procedury, są zasady:
- 1) budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 KPA);
  - 2) udzielania informacji i pomocy prawnej (art. 9 KPA);
  - 3) czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 KPA);
  - 4) przekonywania (art. 11 KPA);
  - 5) wnikliwości i szybkości postępowania (art. 12 KPA);
  - 6) pisemności (art. 14 KPA);
  - 7) dwuinstancyjności (art. 15 KPA);
  - 8) sądowej kontroli decyzji (art. 16 § 2 KPA).

Odpowiadają im szczegółowe konstrukcje procesowe, na tle których również możliwe jest uwzględnienie wyjątkowej sytuacji osób starszych. Chodzi tutaj o przepisy: o pełnomocnictwie (w tym sądownoadministracyjnym), doręczaniu pism, wezwaniach, formie wnoszenia podań, dostępie do akt sprawy, terminach załatwiania spraw i dokonywania czynności procesowych, opłatach i kosztach postępowania (w tym sądowego), wykładni treści decyzji, wymogach treściowych odwołania i skargi do sądu administracyjnego oraz prawie pomocy przed sądem administracyjnym.

11. Wzmocnieniem w korzystaniu przez osobę starszą z przysługującego jej prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej mogą być również uprawnienia procesowe RPO. Jednak biorąc pod uwagę przedstawione na wstępie prognozy dotyczące struktury demograficznej społeczeństwa, można byłoby rozważyć ustanowienie odrębnej instytucji Rzecznika Praw Osób Starszych na poziomie krajowym (aktualnie takich rzeczników powołano na poziomie niektórych województw bez wyraźnego umocowania ustawowego). Takie rozwiązanie przyjęto np. w Finlandii<sup>191</sup>.
12. Realizację standardu międzynarodowego w postaci: dostępu osoby starszej do procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej (ich zainicjowania i uczestniczenia w nich), odpowiedniego informowania takich osób o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach procesowych oraz bezpłatności środków wsparcia seniorów gwarantuje też UNPP. Odnosi się ona jednak do tych osób starszych, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej.

<sup>191</sup> Zob. *Duties and authority of the Ombudsman for older people*, <https://vanhusasia.fi/en/duties-and-authority-of-the-ombudsman-for-the-older-people> (dostęp: 7.12.2023 r.).

13. Seniorzy, jako osoby ze szczególnymi potrzebami, w tym doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, mogą korzystać ze wsparcia swojej pozycji procesowej, wynikającego z UZD oraz UJM, które to przepisy są współstosowane (harmonizowane) z unormowaniami KPA i zapewniają dostępność informacyjno-komunikacyjną w relacjach z organami administracji publicznej.
14. Krajowe unormowania ustawowe przewidują rozbudowany system środków umożliwiających organom administracji publicznej zapewnienie stosunkowo wysokiego standardu ochrony praw procesowych osób starszych w postępowaniu administracyjnym. Jednak rzeczywisty stopień tej ochrony w dużej mierze zależy od indywidualnego podejścia i kompetencji (w tym prawniczych) konkretnego pracownika organu administracji publicznej.
15. Znaczenie kompetencji pracowników organów wiąże się z problemem rozproszonych podstaw prawnych wyznaczających pozycję procesową osób starszych, jak również kontrowersjami związanymi z ustaleniem relacji unormowań KPA względem UZD oraz harmonizacją stosowania tych regulacji prawnych i UJM. Te dwie ostatnie kwestie powinny zostać jednoznacznie rozstrzygnięte na poziomie ustawowym (zwłaszcza problem dotyczący tego, czy należy współstosować, czy jednak wyłączyć w odpowiednim zakresie przepisy KPA).
16. Niezwykle istotną kwestią, podkreślaną na poziomie dokumentów międzynarodowych, ale niedocenianą w porządku krajowym, jest potrzeba odpowiednich szkoleń pracowników organów administracji publicznej. Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ<sup>192</sup> zwraca uwagę jedynie na szkolenia dotyczące przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych w wybranych instytucjach publicznych. Tymczasem dla właściwego funkcjonowania regulacji prawnych dotyczących uprawnień procesowych seniorów konieczne są powszechne szkolenia pracowników administracji publicznej, obejmujące takie obszary tematyczne, jak:
  - 1) bariery napotymane przez osoby starsze w dostępie do procesu administracyjnego;
  - 2) szczególne uprawnienia tych osób wynikające z przepisów KPA, UZD i UJM;
  - 3) uwrażliwienie na zapewnianie udogodnień w procedurze administracyjnej;
  - 4) przewycięzanie stereotypów i sposoby zwalczania uprzedzeń wobec osób starszych.
 Wzmocnieniem tego aspektu byłyby wyraźne ujęcie kwestii realizacji powyższych szkoleń dla organów administracji publicznej w ramach przedmiotu informacji o sytuacji osób starszych przedstawianej corocznie przez Radę Ministrów na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o osobach starszych.

<sup>192</sup> Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ (M.P. poz. 1169).

# Bibliografia

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., poz. 284).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., poz. 167).
- Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977, poz. 169).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).
- Międzyp amerykańska konwencja o ochronie praw człowieka osób starszych sporządzona 15 czerwca 2015 r. w Waszyngtonie, [https://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.asp](https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp) (dostęp: 24.10.2023 r.).
- Protokół do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych sporządzony 31 stycznia 2016 r. w Addis Abebie, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051\\_-\\_protocol\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_older\\_persons\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf) (dostęp: 24.10.2023 r.).
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/91 z 16 grudnia 1991 r. zawierająca zasady działania na rzecz osób starszych, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons> (dostęp: 24.10.2023 r.).
- Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)2 z 19 lutego 2014 r. w sprawie promocji praw człowieka osób starszych, <https://rm.coe.int/1680695bce>; polskie tłumaczenie: [https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/prawa\\_czlowieka/zalecenia/rekomendacja-km-cm\\_rec\\_2014\\_2-w-sprawie-promocji-praw-osob-starszych-pol.docx](https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/zalecenia/rekomendacja-km-cm_rec_2014_2-w-sprawie-promocji-praw-osob-starszych-pol.docx) (dostęp: 24.10.2023 r.).
- Konkluzje Rady Unii Europejskiej z 8 października 2020 r. *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11599-2020-INIT/pl/pdf> (dostęp: 26.10.2023 r.).
- Konkluzje Rady Unii Europejskiej z 9 października 2020 r. *Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/pl/pdf> (dostęp: 26.10.2023 r.).
- Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy CM(2021)36add4-final z 16 czerwca 2021 r. w sprawie internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96) (dostęp: 25.10.2023 r.).
- Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ nr 48/3 z 7 października 2021 r. dotycząca praw człowieka osób starszych, [https://digitallibrary.un.org/record/3945626/files/A\\_HRC\\_RES\\_48\\_3-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3945626/files/A_HRC_RES_48_3-EN.pdf) (dostęp: 24.10.2023 r.).

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 1997 r. poz. 776 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2111).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1545 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 970).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 20).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2240).
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 z późn. zm.).
- Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023, poz. 1077).
- Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023, poz. 2764).
- Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ (M.P. poz. 1169).

## Orzecnictwo

- Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99, OTK 2000, nr 8, poz. 295.
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK 2010, nr 6/A, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK 2011, nr 6/A, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK 2016, nr A, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. K 4/21, OTK-A 2022, poz. 79.
- Uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. II GPS 1/12, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. II GPS 2/13, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. I OPS 1/18, CBOSA.



- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. OSK 1185/04, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., sygn. II GSK 828/08, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., sygn. I OSK 1094/11, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. II OSK 1065/11, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 8 października 2014 r., sygn. II FSK 2439/12, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. II OSK 3043/13, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1372/15, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. II OSK 731/17, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. II GSK 5166/16, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. II GSK 5273/16, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2020 r., sygn. I GSK 2048/19, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., sygn. I GSK 1346/21, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 8 maja 2023 r., sygn. II GSK 2073/22, CBOSA.  
 Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2023 r., sygn. I GSK 381/23, CBOSA.  
 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. IV SA/Po 1051/14, CBOSA.  
 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2016 r., sygn. II SA/Wa 490/16, CBOSA.  
 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Wr 582/19, CBOSA.  
 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. II SA/Kr 1336/21, CBOSA.  
 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Lu 665/22, CBOSA.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.  
 Adamiak B., *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2019.  
 Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, nr 3.  
 Allena M., *Art. 6 ECHR: New Horizons for Domestic Administrative Law*, „Ius Publicum Network Review” 2014.  
 Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.  
 Biały S., *Zadania administracji publicznej w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.1>.  
 Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.  
 Doron I., Apter I., *International rights of older persons: what difference would a new convention make to the lives of older people?*, „Marquette Elder’s Advisor” 2010, t. 11, nr 2.  
 Federczyk W., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.  
 Fredvang M., Biggs S., *The Rights of Older Persons. Protection and Gaps under Human Rights Law*, „Social Policy Working Paper” 2012, nr 16, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/Rightsolderpersons.pdf> (dostęp: 27.10.2023 r.).  
 Gajda A., *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.  
 Gutterman A.S., *Older Persons’ Access to Justice*, Oakland CA: Older Persons’ Rights Project, 2023, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3889752>.  
 Izdebski H., *Potrzeba powstania Ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością*, [w:] Projekt „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością”, [http://www.niepelnosprawni.pl/files/www.niepelnosprawni.pl/public/formularze/ustawa\\_ostateczna.pdf](http://www.niepelnosprawni.pl/files/www.niepelnosprawni.pl/public/formularze/ustawa_ostateczna.pdf) (dostęp: 28.11.2023 r.).

- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Klimaszewski M., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, dodatek specjalny.
- Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011.
- Lissowski O., *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketyzacyjnej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i zarządzanie” 2017, nr 74.
- Lorek K., *Prawne aspekty związane z ochroną seniorów w społeczeństwie polskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, sekcja G, t. 65, nr 2.
- Łasak K., *Dostępność usług bankowych dla osób niedowidzących i niewidomych. Uwagi na tle opinii Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w sprawie Szilvia Nyusti i Péter Tajkács przeciwko Węgrom*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35.
- Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-103*, t. 2, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2003.
- Matan A., *Prawo do procesu (postępowania)*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, Warszawa 2017.
- Mikołajczyk B., *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012.
- Paluszkiewicz M., *Rola wniosku o zapewnienie dostępności w egzekwowaniu praw, wolności i interesów osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. 64, nr 2.
- Roszevska K., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami — podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część pierwsza*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. 63, nr 12.
- Roszevska K., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Część druga*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. 64, nr 4.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Sandorski J., Zbaraszewska A., *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2.
- Seatzu F., *Reshaping EU Old Age Law in the Light of the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons*, [w:] F. Ippolito, S.I. Sànces (red.), *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, Oxford – Portland 2017.
- Staszczuk J., *Język migowy w administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 4.
- Szeroczyńska M., *Polskie regulacje dotyczące zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnością*, „Szkoła Specjalna” 2021, t. 82, nr 1.
- Szremski J., *Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, t. 42, nr 2.
- Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, t. 26, nr 2.
- Świdowska M., *Obawy związane ze starością*, „Pedagogika Rodziny” 2015, t. 5, nr 3.
- Świerczyński M., Więckowski Z., *Opinia prawna w sprawie wymogów europejskich dotyczących wykorzystania technologii opartych na sztucznej inteligencji w postępowaniach cywilnych*

- i administracyjnych*, „Opinie i Analizy Instytutu De Republica. Seria: Prawo” 2022, nr 6, <https://iderepublica.pl/wp-content/themes/idr/download.php?f=5697> (dostęp: 25.10.2023 r.).
- Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022.
- Wróblewski M., *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, t. 74, nr 3.
- Zamelski P., *Obowiązki administracji publicznej wobec osób starszych. Wybrane zagadnienia*, [w:] S.L. Stadniczeńko (red.), *Propedeutyka praw człowieka c.d.: prawa osób niepełnosprawnych, wykluczonych i starszych*, Opole 2013.
- Żysko K., Kowalczyk K., *Wybrane problemy jakości życia ludzi starszych w codziennym funkcjonowaniu*, [w:] E. Krajewska-Kułak, C.R. Łukaszuk, J. Lewko, W. Kułak (red.), *Holistyczny wymiar współczesnej medycyny*, t. 4, Białystok 2018.

