

Bartosz Majchrzak

Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej – standardy międzynarodowe i ich realizacja w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego

The right of older persons to a fair administrative procedure – international standards and their implementation in the provisions of the Code of Administrative Procedure

Abstract

Both the jurisprudence of the Polish administrative courts and the legal literature distinguish the individual's right to administrative procedure. It may be of particular importance for older people who sometimes enter into relations with public administration in pursuit of their substantive rights (e.g. social rights). The present study was aimed at answering the questions whether the right of seniors to an administrative process is also indicated in international documents, which elements of this right are highlighted within the supranational order, and whether the Polish norms of administrative procedure guarantee a specific approach to the procedural situation of the elderly, thus realising the relevant international standards. Achieving these objectives required a thorough analysis of the legal acts, including references to judicial decisions and the doctrine of law. The conducted research enables the identification of an international standard that involves effective access to administrative proceedings and the administrative court process, which should be achieved by introducing appropriate and specific, age-appropriate solutions. The provisions of the Polish Code of Administrative Procedure enable the implementation of such specific solutions at the level of law application. Certain general principles of administrative proceedings and the corresponding particular provisions of the C.P.A. serve this purpose.

Keywords: *right to a fair trial, right to an administrative procedure, elderly person, international standard, Polish administrative proceedings*

Dr hab. Bartosz Majchrzak, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, profesor Akademii Łomżyńskiej, Polska, ORCID: 0000-0001-5336-6717, e-mail: majchrzak.bartosz@gmail.com

Data zgłoszenia tekstu przez autora: 3.05.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 5.06.2024 r.

Streszczenie

Zarówno w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, jak i literaturze prawniczej wyróżnia się prawo jednostki do procedury administracyjnej. Szczególne znaczenie może mieć ono dla osób starszych, które niekiedy wchodzą w relacje z administracją publiczną w dążeniu do realizacji swoich merytorycznych praw (np. socjalnych). Niniejsze opracowanie miało na celu odpowiedź na pytania o to, czy prawo seniorów do procesu administracyjnego ma swoje źródło również w dokumentach międzynarodowych, na jakie elementy tego prawa zwraca się uwagę w ramach porządku ponadkrajowego oraz czy polskie unormowania postępowania administracyjnego dopuszczają swoiste podejście do sytuacji procesowej osób starszych, realizując tym samym stosowne standardy międzynarodowe. Osiągnięcie tego celu wymagało dokonania dogmatycznej analizy aktów prawnych, w tym przy zastosowaniu odwołań do orzecznictwa sądowego i wypowiedzi doktryny prawa. Przeprowadzone badania pozwalają zidentyfikować standard międzynarodowy obejmujący skuteczny dostęp do postępowania administracyjnego oraz procesu sądowo-administracyjnego, który powinien być osiągniany przez wprowadzenie odpowiednich i konkretnych rozwiązań dostosowanych do wieku. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego umożliwiają wdrożenie takich szczególnych rozwiązań na poziomie stosowania prawa. Służą temu określone zasady ogólne postępowania administracyjnego oraz odpowiadające im przepisy szczegółowe k.p.a.

Słowa kluczowe: prawo do sprawiedliwego procesu, prawo do procedury administracyjnej, osoba starsza, standard międzynarodowy, polskie postępowanie administracyjne

1. 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 przepisami¹. Prawo to obejmuje zatem dwa elementy, tj. dostępność procedury dookreślonej prawnie (możliwość 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 o osobach starszych², 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 tej grupy społecznej³.

Oczywiście decyzją, 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 wynikiem zwiększania się długości życia oraz spadającego od lat 70. XX w. wskaźnika urodzeń⁴. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej 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%. 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.), czyli

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

² Ustawa z 11.09.2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1705 ze zm.).

³ Zob. S. Biały, *Zadania administracji publicznej w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022/12, s. 7–9, <https://doi.org/10.14746/zpuam.2022.12.1> (dostęp: 1.05.2024 r.); B. Mikołajczyk, *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012, s. 32–36.

⁴ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 1, <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-za-2022-r> (dostęp: 1.05.2024 r.).

aż 40,4% ogółu ludności⁵. 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%⁶. 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 tę 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 jakimi 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 wzroku⁷, co wywołuje dysfunkcjonalność i obniżenie samodzielności w relacjach społecznych⁸), zagrożenie ubóstwem, nieznanomość przez osoby starsze przysługujących im praw (m.in. z uwagi na brak rzetelnej informacji o nich, deficyty kadrowe i niedofinansowanie opieki nad seniorami, niski prestiż zawodu opiekuna osoby starszej), niedostosowanie przestrzeni publicznych do potrzeb seniorów, ich wykluczenie transportowe, niski poziom aktywności społecznej i edukacyjnej, lekceważenie podmiotowości seniorów oraz niedostrzeganie ich problemów i potrzeb, społeczne stereotypy starości i osób starszych, protekcyjna 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 urzędów i form komunikacji elektronicznej do potrzeb seniorów⁹. Wymienione problemy, występujące z różnym nasileniem, w istocie wyznaczają kierunki,

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Białystok 2022, s. 13 i 23, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2021-roku,2,4.html> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁶ Eurostat, *Ageing Europe – looking at the lives of older people in the EU*, Luxembourg 2020, s. 8, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478057/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d-2-3b20d5c19c91?t=1604055531000> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁷ 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-3aaV-5Tcv-XiAW.html> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁸ K. Żysko, K. Kowalczyk, *Wybrane problemy jakości życia ludzi starszych w codziennym funkcjonowaniu*, [w:] *Holistyczny wymiar współczesnej medycyny*, t. 4, red. E. Krajewska-Kulak, C.R. Łukaszuk, J. Lewko, W. Kulak, Białystok 2018, s. 435.

⁹ Zob. *Sytuacja osób starszych w Polsce – wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych na podsumowanie VII kadencji RPO*, 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: 1.05.2024 r.).

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.

2. Prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej – standard konstytucyjny i międzynarodowy

Według sądów administracyjnych¹⁰ i przedstawicieli doktryny prawa¹¹ art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹² 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 prawem procedury. Wobec tego nie byłoby zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli byłyby załatwiane poza sformalizowanym postępowaniem¹³.

Jednocześnie judykatura sądowo-administracyjna 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 proceduralnej¹⁴. Katalog i zakres oddziaływania tych standardów były w szczególności przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK), a jego orzecznictwo przywołują w powyższym kontekście również sądy administracyjne.

Według poglądów TK zasada sprawiedliwości proceduralnej, umocowana konstytucyjnie 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 rozstrzygania 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

¹⁰ Np. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) 7 sędziów (Warszawa): z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6, poz. 88; z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4, poz. 62. Wyroki NSA: z 8.05.2023 r., II GSK 2073/22, LEX nr 3581891; z 9.11.2020 r., I GSK 2048/19, LEX nr 3106741; z 13.02.2019 r., II OSK 731/17, ONSAiWSA 2020/2, poz. 20.

¹¹ Zob. przypis 1.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

¹³ Wyrok NSA z 23.02.2005 r., OSK 1185/04, LEX nr 165713, cytowany aprobowo w szczególności w uchwałach NSA 7 sędziów (Warszawa): z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6, poz. 88; z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4, poz. 62.

¹⁴ Np. uchwała NSA 7 sędziów (Warszawa) z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4, poz. 62. Wyroki NSA: z 8.05.2023 r., II GSK 2073/22, LEX nr 3581891; z 9.11.2020 r., I GSK 2048/19, LEX nr 3106741.

rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego)¹⁵. Konieczność odnoszenia omawianej zasady do postępowania administracyjnego jest akceptowana również przez przedstawicieli doktryny prawa¹⁶.

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 sądu¹⁷.

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 administracyjnej¹⁸. 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”¹⁹, lecz także – bardziej precyzyjne – do „prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego”²⁰ czy do „prawa (standardu) rzetelnego postępowania administracyjnego”²¹.

Źródłem 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 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²² oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych²³. Jak zaznaczyła Barbara Adamiak, wymienione przepisy ustanawiają wprawdzie zasady odnoszące się *expressis verbis* do prawa do procesu w sprawach karnych i cywilnych, ale należy je zastosować też do prawa do procesu administracyjnego. „Ma to duże znaczenie w ochronie praw jednostki, która podlega władczej ingerencji organów administracji publicznej

¹⁵ Zamiast wielu zob. wyrok TK z 13.12.2022 r., K 4/21, OTK-A 2022, poz. 79 i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁶ Zob. np. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 90 i cytowana tam literatura.

¹⁷ Wyrok TK z 13.12.2022 r., K 4/21, OTK-A 2022, poz. 79.

¹⁸ Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994/10, s. 62.

¹⁹ Np. B. Adamiak, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 9, *Prawo...*, s. 114.

²⁰ J. Szremski, *Prawo...*, s. 43.

²¹ Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, s. 18 i 65.

²² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC.

²³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) – dalej MPPOiP.

zarówno co do uprawnień, jak i co do obowiązków”²⁴. Podobny pogląd wyraził Andrzej Matan, który jednak zauważył, że postanowienia art. 6 ust. 1 EKPC wiążą organy administracyjne „w zakresie, w jakim te mogą ich dotyczyć”²⁵. Odnosi się to do autonomicznego (szerokiego) rozumienia na gruncie przepisu sprawy rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach o charakterze cywilnym²⁶ 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 organu²⁷. Na tle tego zawężenia można jednak zgłosić wątpliwość, czy kryterium przedmiotu postępowania administracyjnego stanowi dostateczne uzasadnienie 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 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP do wszystkich postępowań administracyjnych, bez względu na rodzaj sprawy będącej ich przedmiotem²⁸.

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 administracyjnym²⁹ (zaskarżenia decyzji administracyjnej do tego sądu).

3. Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej według standardów międzynarodowych

3.1. Uwagi ogólne

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*

²⁴ B. Adamiak, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 9, *Prawo...*, s. 114.

²⁵ A. Matan, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 1, *Zagadnienia...*, s. 238.

²⁶ A. Matan, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 1, *Zagadnienia...*, s. 238.

²⁷ A. Matan, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 1, *Zagadnienia...*, s. 238; zob. też M. Allena, *Art. 6 ECHR: New Horizons for Domestic Administrative Law*, „Ius Publicum Network Review” 2014, s. 13–14; J. Szremski, *Prawo...*, s. 50. Szerzej M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, s. 65–69.

²⁸ Zob. też J. Szremski, *Prawo...*, s. 50.

²⁹ A. Matan, *Prawo...*, [w:] *System...*, t. 1, *Zagadnienia...*, s. 238.

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 EKPC 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 procesu sądowego (wymiaru sprawiedliwości), zwłaszcza w sprawach karnych i cywilnych, określanego zasadniczo według wzorca wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC 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, że na zasadzie równości i zakazu dyskryminacji³⁰ 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 dyskryminacji³¹. Stąd też w podstawowym zakresie prawo osób starszych do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury administracyjnej znajduje umocowanie w art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Jednak należy zaznaczyć, że z punktu widzenia celu niniejszego opracowania podstawowe 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.

3.2. Akty o charakterze prawnie wiążącym

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 przedmiotu³²). Z tego powodu prawo osób starszych do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury administracyjnej można próbować identyfikować w pierwszej kolejności na tle art. 13

³⁰ Np.: art. 2 i 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 1.05.2024 r.); art. 2 ust. 1 i art. 26 MPPOiP; art. 2 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

³¹ A.S. Gutterman, *Older Persons' Access to Justice*, Oakland 2023, s. 4, <http://doi.org/10.2139/ssrn.3889752> (dostęp: 1.05.2024 r.).

³² 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” 2010/11(2), s. 367–385; M. Fredvang, S. Biggs, *The Rights of Older Persons. Protection and Gaps under Human Rights Law*, „Social Policy Working Paper” 2012/16, s. 14–19, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/Rightsolderpersons.pdf> (dostęp: 1.05.2024 r.).

Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³³, który stanowi cenny punkt wyjścia w określaniu ram normatywnych dla standardów skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób starszych³⁴. Osobami niepełnosprawnymi są, według art. 1 KPON, „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 ani nie każda osoba niepełnosprawna jest osobą starszą³⁵. Niemniej jednak warto zauważyć, że według wstępnych wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. ok. 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)³⁶.

Artykuł 13 KPON 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 (w szczególności jako świadków, biegłych czy pełnomocników)³⁷ 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 EKPC 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 administracyjnego³⁸.

Według Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest przekrojowym prawem, które

³³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169) – dalej KPON.

³⁴ Zob. A.S. Gutterman, *Older...*, s. 54.

³⁵ J. Sandorski, A. Zbaraszewska, *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019/2(42), s. 55.

³⁶ 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 (dostęp: 1.05.2024 r.).

³⁷ 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*, 27.12.2017 r., A/HRC/37/25, s. 14, <https://digitallibrary.un.org/record/1466825> (dostęp: 1.05.2024 r.) – dalej raport z 27.12.2017 r.

³⁸ Raport z 27.12.2017 r., s. 16.

powinno być interpretowane zgodnie z innymi zasadami i zobowiązaniami konwencyjnymi. W szczególności art. 13 KPON 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 mające zdolność prawną (art. 12 KPON) oraz dostępu zwłaszcza do zróżnicowanych środków komunikacji oraz do informacji (art. 9 i 21 KPON)³⁹. 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 ułatwienia⁴⁰. 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 tego, gdzie i w jaki sposób osoby niepełnosprawne mogą wnioskować o takie udogodnienia i je uzyskać, przy czym udogodnienia te muszą być zawsze dostępne i bezpłatne⁴¹.

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 odwoławczego⁴². Osobom niepełnosprawnym należy zapewnić dostęp do takich środków w „sądach karnych i cywilnych oraz w jurysdykcjach administracyjnych i quasi-sądowych”⁴³. Dodatkowo, według 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 i uchwalić odpowiednie przepisy oraz przeznaczyć 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 państwa⁴⁴.

³⁹ Raport z 27.12.2017 r., s. 5.

⁴⁰ Raport z 27.12.2017 r., s. 7.

⁴¹ Raport z 27.12.2017 r., s. 8.

⁴² Raport z 27.12.2017 r., s. 12.

⁴³ Raport z 27.12.2017 r., s. 13.

⁴⁴ Raport z 27.12.2017 r., s. 11.

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 KPON). 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 KPON; 3) zapewnienie udogodnień w procedurach prawnych; 4) przewyżczanie stereotypów związanych z niepełnosprawnością; 5) sposoby zwalczania uprzedzeń wobec osób z niepełnosprawnościami⁴⁵.

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 starszych⁴⁶, ratyfikowana przez 8 państw Ameryki Północnej i Południowej, tj. Chile, Argentynę, Salwador, Ekwador, Peru, Kolumbię, Meksyk i Surinam⁴⁷. 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).

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 wyzwa 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

⁴⁵ Raport z 27.12.2017 r., s. 16.

⁴⁶ Międzyamerykańska konwencja o ochronie praw człowieka osób starszych sporządzona 15.06.2015 r. w Waszyngtonie, https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp (dostęp: 1.05.2024 r.) – dalej MKOPCOS.

⁴⁷ Zob. https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons_signatories.asp (dostęp: 1.05.2024 r.).

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 starszych⁴⁸, ratyfikowanym przez 12 państw afrykańskich⁴⁹. Również ta umowa międzynarodowa wskazuje, choć w bardzo wąskim zakresie (nieobejmującym wyraźnie spraw i procedur administracyjnych), na dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób starszych, tj. w wieku 60 lat i więcej (art. 1 tego protokołu). 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.

3.3. Akty prawa miękkiego

Przegląd źródeł *soft law* wypada rozpocząć od stwierdzenia, że analizy i dyskusje w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej ONZ), dotyczące prawa dostępu osób starszych do wymiaru sprawiedliwości, a przez to ich prawa do sprawiedliwej procedury administracyjnej, są dość ograniczone⁵⁰. 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 16.12.1991 r., która zawiera zasady działania na rzecz osób starszych⁵¹. Zasada 12 zapewnia osobom starszym (w rezolucji nie ma informacji, kogo zalicza do tego kręgu⁵²) dostęp do usług socjalnych i prawnych w celu zwiększenia ich autonomii, ochrony i opieki. Zasada 18 stanowi o sprawiedliwym traktowaniu tych osób bez względu na wiek, płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, niepełnosprawność lub inny status⁵³. 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 7.10.2021 r. dotyczącej praw człowieka

⁴⁸ Protokół do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych sporządzony 31.01.2016 r. w Addis Abebie, https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁴⁹ Zob. https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoples_rights_on_the_rights_of_older_persons_0.pdf (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁵⁰ A.S. Gutterman, *Older...*, s. 27.

⁵¹ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁵² 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:] *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, red. F. Ippolito, S.I. Sanches, Oxford-Portland 2017, s. 57.

⁵³ Zob. A.S. Gutterman, *Older...*, s. 27.

osób starszych⁵⁴. W pkt 8 wezwwała 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 19.02.2014 r. w sprawie promocji praw człowieka osób starszych⁵⁵. W pkt 2 rekomendacji z 19.02.2014 r. przyjęto elastyczną definicję osób starszych i wskazano, że ma ona zastosowanie do osób, które z uwagi na podeszły wiek, będący jedynym czynnikiem lub powiązaniem 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 z 19.02.2014 r. zostało zawarte prawo osób starszych do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 EKPC, podlegające realizacji przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego 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 z 19.02.2014 r. 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 EKPC⁵⁶. 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, także 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

⁵⁴ https://digitallibrary.un.org/record/3945626/files/A_HRC_RES_48_3-EN.pdf (dostęp: 2.05.2024 r.).

⁵⁵ <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 (dostęp: 1.05.2024 r.) – dalej rekomendacja z 19.02.2014 r.

⁵⁶ Memorandum wyjaśniające rekomendację CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw członkowskich w sprawie promocji praw człowieka osób starszych, s. 54, <https://rm.coe.int/1680695bce> (dostęp: 1.05.2024 r.) – dalej memorandum wyjaśniające.

w zakresie praw człowieka dla osób starszych w placówkach opieki społecznej; 5) udzielanie pożyczek na pokrycie kosztów procesów⁵⁷.

Ukształtowanie regulacji w pkt 51–52 rekomendacji z 19.02.2014 r. pozwala odnosić je wprost jedynie do procedur toczących się przed sądem, i to tych, które dotyczą spraw cywilnych lub karnych. Niemniej jednak skoro rekomendacja z 19.02.2014 r. podsumowuje w istocie art. 6 EKPC⁵⁸, to posiłkując się argumentami używanymi w kontekście interpretacji zakresu stosowania tego ostatniego przepisu (zob. rozdział 2 niniejszego opracowania), można rozciągać obowiązywanie pkt 51–52 rekomendacji z 19.02.2014 r. także na procedurę administracyjną. Dodatkowo należy zauważyć, że zwłaszcza na gruncie tej procedury wymagają realizacji standardy zawarte w pkt 12–13 i 15 rekomendacji z 19.02.2014 r. 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 imieniu⁵⁹). Jednakże osoby starsze powinny dysponować możliwością otrzymywania pomocy w korzystaniu z tej zdolności prawnej, jeżeli uważają, że taka pomoc jest im potrzebna. Obejmuje to dopuszczalność upoważnienia, wedle własnego wyboru, zaufanej osoby trzeciej do udzielania im wsparcia w podejmowaniu decyzji (zasadą jest tzw. wspomaganie podejmowanie decyzji przez osoby starsze⁶⁰). 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 sprawie⁶¹. W odniesieniu do większości osób nowoczesne środki komunikacji służą rozszerzeniu ich społecznej przestrzeni, a tym samym ułatwieniu korzystania z powyższej

⁵⁷ Memorandum wyjaśniające, s. 54; zob. też *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing. Report of the UN Secretary-General*, 22.07.2011 r., A/66/173, s. 18, <https://digitallibrary.un.org/record/708801?ln=en&v=pdf> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁵⁸ Memorandum wyjaśniające, s. 53.

⁵⁹ Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2003, s. 295–296.

⁶⁰ Zob. memorandum wyjaśniające, s. 36.

⁶¹ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 258–259.

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 lata zaledwie 30,6% osób korzystało regularnie z komputera, a 33,3% regularnie korzystało z internetu⁶².

Z punktu widzenia gwarancji sprawiedliwości procesu administracyjnego prowadzonego względem osób starszych z wykorzystaniem nowych technologii informatycznych istotne znaczenie mają wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy z 16.06.2021 r. w sprawie internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym i sądowo-administracyjnym⁶³. Wytyczne te mają z założenia pomagać państwom członkowskim w dostosowaniu działania internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów do postanowień art. 6 i 13 EKPC oraz zasad opracowanych w tym zakresie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tym samym odnoszenie wytycznych z 16.06.2021 r. do postępowania administracyjnego następuje również na zasadzie odpowiedniej rozszerzającej interpretacji powyższych unormowań konwencyjnych.

Mimo że wytyczne z 16.06.2021 r. 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 rozstrzygania sporu (dalej ODR), tj. odnoszącego się do wszelkich internetowych technologii informatycznych wykorzystywanych przez sąd (organ) w celu rozstrzygnięcia lub pomocy w rozstrzygnięciu sporu. W tym kontekście w wytycznych z 16.06.2021 r. 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 o 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 z 16.06.2021 r. 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 interfejs⁶⁴. Strony postępowań zdalnych nie mogą bowiem znaleźć się w niekorzystnej sytuacji z uwagi na brak

⁶² M. Majewska, *Choroby...*, s. 40.

⁶³ Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy z 16.06.2021 r. w sprawie internetowych mechanizmów rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym i sądowo-administracyjnym, CM(2021)36add4-final, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96 (dostęp: 1.05.2024 r.) – dalej wytyczne z 16.06.2021 r.

⁶⁴ 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” 2022/6, s. 20–21, <https://iderepublica.pl/wp-content/themes/idr/download.php?f=5697> (dostęp: 1.05.2024 r.).

dostępu do usług cyfrowych lub zrozumienia sposobu ich działania⁶⁵. Udział w postępowaniu z użyciem ODR nie powinien naruszać ani prawa danej osoby do skutecznego uczestnictwa w postępowaniu, ani do skutecznego środka odwoławczego⁶⁶. 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 postępowaniach⁶⁷. 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 niepełnosprawnych⁶⁸. Powszechność stosowania rozwiązań zdalnych stanowi bowiem szansę aktywnego udziału osób starszych w wymiarze sprawiedliwości oraz procedurach administracyjnych⁶⁹, jednak pod warunkiem zdobycia przez te osoby odpowiednich umiejętności posługiwania się tymi instrumentami oraz ich fizycznej dostępności.

Oprócz powyższych wytycznych z 16.06.2021 r. 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 13.10.2020 r. „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji”⁷⁰, 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 do sprawiedliwego procesu, oraz że w związku z tym należy bezwarunkowo i w sposób niedyskryminujący zagwarantować wszystkim grupom społecznym uczestnictwo w życiu cyfrowym. W szczególności należy uwzględnić potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania, w tym dzieci i osób dorosłych szczególnej troski, np. osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, oraz ofiar przestępstw. W każdym razie stosowanie technologii cyfrowych w systemach wymiaru sprawiedliwości nie powinno osłabiać gwarancji proceduralnych dla osób, które nie mają dostępu do takich technologii” (pkt 7 konkluzji z 13.10.2020 r.). Jednocześnie Rada uznała, że „należy zachować, obok nowych cyfrowych form, tradycyjne niecyfrowe procedury, a tam, gdzie możliwe – fizyczne punkty obsługi, tak by zapewnić skuteczną ochronę prawną i dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywatelom, którzy nie mogą jeszcze w pełni uczestniczyć w rozwoju technologicznym” (pkt 20 konkluzji z 13.10.2020 r.). Na ten aspekt gwarancji formalnych niejednokrotnie

⁶⁵ M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia...*, s. 23.

⁶⁶ Zob. wytyczne z 16.06.2021 r.

⁶⁷ M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia...*, s. 26.

⁶⁸ M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia...*, s. 30.

⁶⁹ Zob. M. Świerczyński, Z. Więckowski, *Opinia...*, s. 11.

⁷⁰ Dz.Urz. UE C 342I z 14.10.2020 r., s. 1–7 – dalej konkluzje z 13.10.2020 r.

zwraca się uwagę także w kontekście digitalizacji dostępu osób starszych do usług publicznych⁷¹, które przecież nierzadko są realizowane w ramach procedur administracyjnych. Zwłaszcza Rada Unii Europejskiej w konkluzjach z 9.10.2020 r. „Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan”⁷² 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*). Zgodnie z pkt 34 tych konkluzji „[s]zczególną uwagę należy zwrócić na prawa (w tym prawa z zakresu ochrony danych) i potrzeby osób starszych, w tym starszych osób z niepełnosprawnościami”.

3.4. Katalog elementów prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej

W podsumowaniu powyższego przeglądu międzynarodowych standardów sprawiedliwego (rzetelnego) procesu administracyjnego prowadzonego z udziałem osób starszych warto ponownie wskazać na ich katalog, który można traktować w istocie jako specyfikację warunków realizacji dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ujęciu art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP, przysługujących tym osobom na zasadzie równości i niedyskryminacji. Katalog ten obejmuje w pierwszej kolejności wymogi wynikające z umowy międzynarodowej wiążącej Rzeczpospolitą Polską, sprowadzające się do zapewnienia skutecznego dostępu do procedury administracyjnej i sądowno-administracyjnej przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań proceduralnych dostosowanych do wieku osób i 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 KPN; 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. Wypada przypomnieć, że powyższy katalog stanowi wiążące zobowiązanie tylko wobec osób starszych z niepełnosprawnościami w rozumieniu art. 1 KPN.

⁷¹ 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: 1.05.2024 r.).

⁷² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/pl/pdf> (dostęp: 2.05.2024 r.).

Szerszy zakres podmiotowy wymienionych gwarancji, bo dotyczący wszystkich osób starszych, wynika z dokumentów międzynarodowych, które nie mają mocy wiążącej względem Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty te, oprócz zasadniczego powtórzenia zaprezentowanych regulacji KPON, 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 (art. 31 MKOPCOS; pkt 51–52 rekomendacji z 19.02.2014 r.); 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 (pkt 13 i 15 rekomendacji z 19.02.2014 r.); 4) udział osoby starszej w procedurze z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, który nie może naruszać jej prawa do skutecznego udziału i do skutecznego środka odwoławczego (mogą to zapewnić podnoszące świadomość i wiedzę punkty wsparcia dla takich osób, szkolenia, prostota i „przyjazność” stosowanych rozwiązań informatycznych; zob. pkt 7 wytycznych z 16.06.2021 r.); 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 (pkt 20 konkluzji z 13.10.2020 r.).

4. 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”⁷³ – 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 zw. 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

⁷³ 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. Świdarska, *Obawy związane ze starością*, „Pedagogika Rodziny” 2015/5(5), s. 138–139.

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 mają⁷⁴. Ponadto według 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 polepszenie sytuacji danej klasy podmiotów, czyli uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych”⁷⁵.

W kontekście równej i niedyskryminującej sytuacji administracyjnoprosesowej 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)⁷⁶, jest jak najbardziej konstytucyjnie dopuszczalne i uzasadnione. Zasada równości może bowiem wymagać odmiennego potraktowania osób starszych w celu wyrównania ich szans lub zapewnienia równych rezultatów⁷⁷. Jak bowiem słusznie zauważył Hubert Izdebski, „równości 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 – dop. 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 – dop. B.M.), z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, sformułowanej w art. 2”⁷⁸.

⁷⁴ Wyrok TK z 5.07.2011 r., P 14/10, OTK-A 2011/6, poz. 49.

⁷⁵ Wyrok TK z 5.07.2011 r., P 14/10, OTK-A 2011/6, poz. 49.

⁷⁶ Por. wyroki TK: z 5.12.2000 r., K 35/99, OTK 2000/8, poz. 295; z 15.07.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010/6, poz. 60.

⁷⁷ Zob. A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011/2(26), s. 43.

⁷⁸ 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 (dostęp: 1.05.2024 r.).

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 publicznych⁷⁹ (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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz wszystkich jej obywateli względem przodków, zwłaszcza weteranów walk i inwalidów wojennych, którą są im winni „za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach” (Preambuła Konstytucji RP; zob. art. 19 Konstytucji RP). 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 nich⁸⁰.

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 administracyjnych⁸¹. 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.

⁷⁹ K. Lorek, *Prawne aspekty związane z ochroną seniorów w społeczeństwie polskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2018/65(2), s. 133, <http://doi.org/10.17951/g.2018.65.2.129-145> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁸⁰ Wyrok TK z 25.05.2016 r., Kp 2/15, OTK-A 2016, poz. 23.

⁸¹ Zob. wyrok NSA z 5.07.2023 r., I GSK 381/23, LEX nr 3597447.

5. Realizacja prawa osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego

5.1. Uwagi ogólne

Odnosząc się do problemu realizacji wskazanych standardów międzynarodowych dotyczących sytuacji osób starszych w procedurze administracyjnej, należy nawiązać do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁸², 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 k.p.a. 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 celu wyrównywania szans tej grupy.

W pierwszej kolejności wypada odnieść się do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 6–16 k.p.a.). Wśród nich można zidentyfikować takie, które w szczególnie sposób 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 możliwy do osiągnięcia przy uwzględnieniu prawnych i faktycznych okoliczności występujących w konkretnej sprawie⁸³. 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. Podkreślmy 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 k.p.a., jako że na gruncie tego aktu normatywnego następuje swoiste powiązanie zasad ogólnych z konkretnymi normami proceduralnymi⁸⁴. Zasady znajdują bowiem współzastosowanie z każdym innym przepisem k.p.a., są one normami, które mają być realizowane poprzez te szczegółowe konstrukcje procesowe, będące w związku z tym „szczegółowym przejawem

⁸² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) – dalej k.p.a.

⁸³ R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000/3, s. 295; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101–102.

⁸⁴ Zob. M. Klimaszewski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 21.

(konkretyzacją)⁸⁵ zasad. To z kolei implikuje wniosek o konieczności interpretowania przepisów k.p.a. w duchu zasad ogólnych⁸⁶, a więc nadawania im takiego znaczenia, aby w jak najwyższym stopniu zrealizować wartość leżącą u podstaw danej zasady. Oczywiście należy przy tym uwzględnić to, 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 k.p.a.), 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.

5.2. Zasady ogólne informowania, czynnego udziału strony i pisemności

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 k.p.a.), czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz pisemności (art. 14 k.p.a.)⁸⁷. 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 k.p.a. 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.⁸⁸

Istotny wpływ na realizowanie tych uprawnień, zwłaszcza przez osobę starszą, będącą stroną danego postępowania administracyjnego, ma wymóg dotyczący formy dokonania 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, a pisma kierowane do organów administracji publicznej można sporządzać i utrzymywać w tych formach. O ile zatem

⁸⁵ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961/12, s. 889.

⁸⁶ Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 889.

⁸⁷ Zob. M. Klimaszewski, *Zasady...*, [w:] *Postępowanie...*, s. 32–35 i 39–40.

⁸⁸ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 94–95.

art. 14 § 1a k.p.a. pozostawia uznaniu organu to, czy daną czynność urzędową lub stron (uczestników) postępowania utrwalić na piśmie w postaci papierowej czy elektronicznej, o tyle art. 14 § 1d k.p.a. 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. 39–39³ k.p.a.).

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 k.p.a. 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 sprawy⁸⁹. 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 zrozumiała⁹⁰, a tym samym przekazana w sposób uwzględniający sytuację psychofizyczną wyjątkowego adresata, jakim jest osoba starsza⁹¹. Przypomnijmy, że tego wymaga optymalizacyjny charakter zasady prawa.

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 k.p.a. jest umotywowane przekonaniem, że ich odnoszenie w konkretnych okolicznościach danej sprawy administracyjnej do osób starszych może przynosić pozytywne skutki w postaci wyrównania szans procesowych takich osób.

⁸⁹ Zob. B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 92.

⁹⁰ Zob. np. wyrok NSA z 29.03.2022 r., I GSK 1346/21, LEX nr 3346671.

⁹¹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Poznaniu z 15.01.2015 r., IV SA/Po 1051/14, LEX nr 1629556.

Co do zasady przepisy k.p.a. wskazują na swobodę wyboru strony w zakresie działania w postępowaniu osobiście lub przez pełnomocnika (art. 32 k.p.a.). Nierzadko w przypadku osoby starszej, której interesu prawnego dotyczy procedura, skorzystanie z pomocy pełnomocnika to korzystne rozwiązanie, 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 k.p.a. 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 zaufaniem⁹². Nie ma zatem przeszkód, aby w charakterze pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym wystąpił np. opiekun (faktyczny⁹³) osoby starszej (niebędący jej przedstawicielem ustawowym), członek rodziny, sąsiad czy jakakolwiek inna znajoma osoba fizyczna.

Techniczny wymiar realizacji szeregu zasad ogólnych stanowią szczegółowe przepisy k.p.a. 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, o tyle przepisy o doręczaniu pism przez te organy (art. 39 § 1 k.p.a.) przyjmują jako zasadę korzystanie z adresu do doręczeń elektronicznych, o którym stanowi art. 2 pkt 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych⁹⁴. Niemniej jednak przepisy k.p.a. i u.d.e. 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 organu⁹⁵ (art. 39 § 1 *in fine* k.p.a.); 2) skorzystanie z publicznej usługi hybrydowej albo pracowników organu lub innych upoważnionych osób / organów w razie niemożności doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, np. z uwagi na jego brak (art. 39 § 2 k.p.a. i art. 5 u.d.e.; 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 u.d.e.); 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 k.p.a.).

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawione unormowanie art. 39 k.p.a., choć obowiązuje od 5.10.2021 r., nie znajduje zastosowania aż do momentu zaistnienia

⁹² Zob. J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 271.

⁹³ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 581).

⁹⁴ Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.) – dalej u.d.e.

⁹⁵ A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023/6, dodatek specjalny, s. 41.

takiego obowiązku, którego datę określa art. 155 u.d.e. w związku z komunikatem ministra właściwego do spraw informatyzacji wydanym na podstawie ust. 10 tego artykułu⁹⁶. W okresie przejściowym osoby starsze uczestniczące w postępowaniu administracyjnym w szczególności są objęte mocą obowiązujących art. 39 i 39¹ k.p.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie przepisów u.d.e. 5.10.2021 r. Według tych przepisów kodeksu zasadą jest doręczanie pism przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe⁹⁷. Dominującą jest zatem korespondencja papierowa, która wyjątkowo może być także przekazywana uczestnikom postępowania przez pracowników organu albo inne upoważnione osoby lub organy⁹⁸. 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 organu⁹⁹ (zgody co najmniej dorozumianej – art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. 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 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 k.p.a., który może mieć znaczenie w sytuacji, gdy odbierając pismo jest osoba starsza (jako jego adresat lub podmiot, wobec którego dokonuje się doręczenia zastępczego – art. 43 k.p.a.). 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, a także wskazuje osobę, która odebrała pismo, oraz przyczynę braku jej podpisu. Orzecznictwo sądów administracyjnych w swoisty sposób ogranicza zastosowanie tego unormowania, co może

⁹⁶ Według komunikatu Ministra Cyfryzacji z 29.05.2023 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 ze zm.), znowelizowanego komunikatem Ministra Cyfryzacji z 12.07.2024 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 2024 r. poz. 1078), termin wdrożenia przez organy administracji publicznej rozwiązań technicznych niezbędnych do stosowania art. 39 k.p.a. w brzmieniu ustalonym w u.d.e. to 1.01.2025 r. Jednocześnie według art. 155 ust. 6 u.d.e. 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 1.10.2029 r.

⁹⁷ Ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.).

⁹⁸ Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2020, komentarz do art. 39, nt 4.

⁹⁹ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 306.

mieć znaczenie również z punktu widzenia odbiorcy pisma będącego osobą starszą. Naczelny Sąd Administracyjny 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 k.p.a. wymaga (jedynie – dop. B.M.), ażeby potwierdzający pismo potwierdził jego odbiór swoim podpisem i datą”¹⁰⁰. Innymi słowy: z punktu widzenia art. 46 § 1 k.p.a. nieczytelność podpisu osoby odbierającej pismo nie wyklucza skuteczności doręczenia, a zatem nie skutkuje koniecznością stosowania wyjątkowej dyspozycji art. 46 § 2 k.p.a.

Za swego rodzaju odpowiednik powyższych unormowań, odnoszący się do stron procedury administracyjnej i innych jej uczestników, może być uznany art. 63 § 1 k.p.a. Określa on sposoby wnoszenia podań, a zatem wszelkiego typu oświadczeń, z którymi osoby zainteresowane mogą występować do organów administracji publicznej¹⁰¹. Przepis ten uszczegóławia art. 14 § 1d k.p.a., kształtujący treść zasady ogólnej pisemności. Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. 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 wymusza to na osobach starszych korzystania z bardziej zaawansowanych rozwiązań technologicznych (komputera, internetu), które mogłyby sprawić im problem. Dodatkowo art. 63 § 3 k.p.a. 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 stosownej wzmianki o tej okoliczności.

Do realizacji celu w postaci uprzywilejowanego traktowania osób starszych w postępowaniu administracyjnym może być wykorzystany również art. 50 § 3 k.p.a., będący szczegółowym przejawem reguły dotyczącej nieuciążliwości wezwań, wynikającej z art. 50 § 2 k.p.a. Znajduje ona szczegółowy wyraz m.in. w tym, że w przypadku gdy 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 k.p.a.). 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 urzędowych¹⁰².

¹⁰⁰ Wyrok NSA z 9.10.2012 r., II OSK 1065/11, LEX nr 1234048.

¹⁰¹ W. Federczyk, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 99.

¹⁰² Por. A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, LEX/el. 2010, komentarz do art. 50, nt 2.

Niezwykle istotnym uprawnieniem gwarantującym realność czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania jest dostęp do akt sprawy administracyjnej, uregulowany w art. 73–74 k.p.a. Składają się na niego następujące uprawnienia, wymienione w art. 73 § 1 i 2 k.p.a.: 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 NSA¹⁰³: „[w] ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 (k.p.a. – dop. B.M.) (...) 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 k.p.a.¹⁰⁴ W nawiązaniu do tej uchwały warto też przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku NSA z 16.07.2015 r., w którym zaakcentowano przewidziany przez ustawodawcę obowiązek współdziałania organu przy wykonywaniu przez stronę uprawnień przewidzianych w art. 73 § 1 k.p.a., 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, gdyby organ wykazał konkretne utrudnienia wynikające z braku potrzebnego sprzętu lub dużej ilości dokumentów przewidzianych do kopiowania”¹⁰⁵. Jednocześnie w ramach uzasadnienia powyższej uchwały NSA zaznaczył, że art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. 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 organu¹⁰⁶.

Kontynuując analizę kwestii opłat i kosztów postępowania, można zauważyć, że w kontekście nierzadkich problemów materialnych osób starszych mogą one stanowić istotną barierę w urzeczywistnianiu ich prawa do procedury administracyjnej, skoro ich poniesienie co do zasady warunkuje uruchomienie i prowadzenie procesu (zob. art. 261 § 1 i 2 k.p.a.). Z tego punktu widzenia znaczenie gwarancyjne ma przede wszystkim art. 267 k.p.a., zgodnie z którym „niewątpliwa niemożność poniesienia”

¹⁰³ Uchwała NSA z 8.10.2018 r., I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019/1, poz. 1.

¹⁰⁴ Uchwała NSA z 8.10.2018 r., I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019/1, poz. 1.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z 16.07.2015 r., II OSK 3043/13, LEX nr 1796275.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z 16.07.2015 r., II OSK 3043/13, LEX nr 1796275.

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, iż art. 267 k.p.a. odnosi się jedynie do zwolnień od „kosztów i należności”¹⁰⁷ (a zatem np. wyżej wymienionych kosztów z tytułu wykonania kopii akt sprawy). W pozostałym zakresie należy odnieść się zwłaszcza do ustawy o opłacie skarbowej¹⁰⁸. Ustawa ta ma najpowszechniejszy zasięg obowiązywania¹⁰⁹. Wskazuje nie tylko na 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. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy chodzi m.in. 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. Jednocześnie art. 7 pkt 5 powyższej ustawy przewiduje dodatkowe zwolnienie od opłaty skarbowej osób, które dokonując zgłoszenia lub składając wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia czy składając dokument stwierdzający udzielenie pełnomocnictwa lub prokury bądź jego odpis, wypis lub kopię, przedstawia zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa.

5.3. Zasada ogólna budzenia zaufania do władzy publicznej

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 k.p.a. „[o]rgany 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 moralne¹¹⁰. Do tej pierwszej kategorii zalicza się odpowiednie pomieszczenia do przyjmowania interesantów,

¹⁰⁷ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 1073.

¹⁰⁸ Ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1154).

¹⁰⁹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2016 r., II SA/Wa 490/16, LEX nr 2189733.

¹¹⁰ B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 85 i 89.

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 życzliwością, cierpliwością przy udzielaniu informacji oraz wyrozumiałością dla ewentualnych ułomności osób starszych¹¹¹. Jak słusznie zauważył Michał 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 uczestnikiem¹¹². 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 procesowego¹¹³. Obejmuje to wymogi proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania w działaniach administracji publicznej. Przede wszystkim wypełnienie zasady proporcjonalności nie jest możliwe bez wzięcia pod uwagę 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, tzn. utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami)¹¹⁴, 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.

5.4. Zasada ogólna przekonywania

Podobnie zindywidualizowanego podejścia organu administracji publicznej do adresata rozstrzygnięć wymaga zasada ogólna przekonywania, wynikająca z art. 11 k.p.a. 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. Innymi

¹¹¹ Por. B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 89.

¹¹² M. Klimaszewski, *Zasady...*, [w:] *Postępowanie...*, s. 30.

¹¹³ Por. B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 86.

¹¹⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 14.

słowy: organ ma obowiązek dążenia do tego, aby wywołać u strony przekonanie, że decyzja – choć może dla niej niekorzystna – jest zasadna, tzn. w danej sytuacji i w obowiązującym stanie prawnym organ po prostu nie mógł postąpić inaczej¹¹⁵. 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 motyw działania organu administracji publicznej, a wskutek tego dobrowolnie wykona decyzję w poczuciu zaufania do władzy publicznej (zob. art. 8 k.p.a.). Wskazana zasada przekonywania podlega realizacji zwłaszcza przez rzetelne uzasadnianie decyzji administracyjnych (zob. art. 107 § 3 k.p.a.). Powinna jednak przenikać całokształt działań organu w toku całego postępowania, w szczególności składających się na urzeczywistnianie zasady ogólnej udzielania informacji i pomocy prawnej oraz czynnego udziału strony w postępowaniu¹¹⁶. 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 odwoławczego¹¹⁷.

W ograniczonym zakresie, wyznaczonym istotą konstrukcji procesowej zawartej w art. 113 § 2 k.p.a., optymalizacji zasady ogólnej przekonywania względem osób starszych może służyć wyjaśnienie stronie wątpliwości co do treści decyzji (odpowiednio też postanowienia; zob. art. 126 k.p.a.), funkcjonujące uzupełniająco również względem zasady udzielania informacji i pomocy prawnej. W świetle bowiem art. 113 § 2 k.p.a. 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 zawiłością utrudniającą ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej¹¹⁸.

5.5. Zasada ogólna szybkości postępowania

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

¹¹⁵ Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 95.

¹¹⁶ B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 101.

¹¹⁷ 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” 2023/4, s. 57.

¹¹⁸ Zob. wyroki NSA: z 16.01.2019 r., II GSK 5273/16, LEX nr 2633437; z 16.01.2019 r., II GSK 5166/16, LEX nr 2614866; z 26.03.2009 r., II GSK 828/08, LEX nr 529897.

wskazuje na rozsądny termin załatwiania spraw¹¹⁹, ze szczególnym uwzględnieniem wieku osoby starszej i wymogu przyspieszenia czynności procesowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie takiej osoby może być zagrożone. Na gruncie k.p.a. realizacja tych wymogów następuje zgodnie z zasadą wnikliwości i szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.: „[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”¹²⁰ 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 załatwiania spraw (art. 35–38 k.p.a.). Zostały one ukształtowane jako terminy ustawowe maksymalne¹²¹ (art. 35 k.p.a.), które w konkretnym przypadku mogą zostać wydłużone (art. 36 k.p.a.). Podlegają więc one 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 w elastycznym ustalaniu terminów dokonania niektórych czynności procesowych, które mogą lub powinny być dokonywane przez stronę lub innego uczestnika postępowania albo wymagają ich udziału (np. terminy: usunięcia braków formalnych podania – art. 64 § 2 k.p.a.; przeprowadzenia dowodu – art. 79 § 1 k.p.a.; wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań – art. 79a k.p.a.; przeprowadzenia rozprawy administracyjnej – art. 91 § 1 i art. 92 k.p.a.).

5.6. Zasady ogólne dwuinstancyjności i sądowej kontroli decyzji

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 na art. 15 k.p.a. („[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 k.p.a.). Z punktu widzenia ochrony interesów strony będącej osobą starszą szczególnie korzystna jest regulacja,

¹¹⁹ Zob. też P. Zamelski, *Obowiązki administracji publicznej wobec osób starszych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Propedeutyka praw człowieka c.d.: prawa osób niepełnosprawnych, wykluczonych i starszych*, red. S.L. Stądniczeńko, Opole 2013, s. 333.

¹²⁰ M. Klimaszewski, *Zasady...*, [w:] *Postępowanie...*, s. 37.

¹²¹ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks...*, s. 286.

zgodnie z którą co do zasady odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczające jest, że wynika z niego, iż strona nie jest zadowolona z decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 128 k.p.a.). „Oznacza to, że odwołanie nie musi dokładnie, zgodnie z treścią przepisu art. 138 (k.p.a. – dop. B.M.), precyzować żądania uchylecia 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»”¹²². Już takie odformalizowane co do wymogów treściowych odwołanie jest zdolne do wywołania skutku w postaci obowiązku organu II instancji, by ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę administracyjną w jej całokształcie, a nie tylko skontrolować prawidłowość decyzji wydanej w I instancji czy zasadność zarzutów podniesionych w odwołaniu¹²³.

Nieco wyższy stopień sformalizowania wprowadzają przepisy dotyczące warunków zaskarżania 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 k.p.a.: „[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 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²⁴); 2) wniesienia skargi sądowo-administracyjnej w określonym terminie (art. 53 p.p.s.a.); 3) dochowania wymaganego pośredniego trybu jej złożenia (art. 54 p.p.s.a.); 4) spełnienia wymogów co do formy wniesienia (pismo tradycyjne lub dokument elektroniczny przesłany na elektroniczną skrzynkę podawczą) oraz treści skargi i załączników (art. 46, 47 i 57 p.p.s.a., w tym zwłaszcza „określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego”); 5) uiszczenia opłaty sądowej – wpisu (art. 219 w zw. z art. 230 p.p.s.a.).

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 p.p.s.a.) jest interpretowany w orzecznictwie jako podanie jedynie „przyczyny uzasadniającej wniesienie skargi do sądu administracyjnego”¹²⁵. Zdaniem NSA „[p]rzepis nie wymaga przedstawienia w skardze wyczerpującego wywodu prawnego lub wskazania konkretnego przepisu prawa, który został naruszony. Rozważany wymóg skargi

¹²² Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 27.08.2020 r., III SA/Wr 582/19, LEX nr 3099823.

¹²³ Zob. np. wyrok NSA z 26.09.2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157; wyrok WSA w Lublinie z 5.01.2023 r., II SA/Lu 665/22, LEX nr 3502721.

¹²⁴ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

¹²⁵ Np. wyroki NSA: z 4.11.2016 r., I OSK 1372/15, LEX nr 2169772; z 8.10.2014 r., II FSK 2439/12, LEX nr 1588079.

będzie spełniony, jeżeli skarżący wskaże, na czym polega, jego zdaniem, naruszenie prawa lub interesu prawnego w zaskarżonym akcie lub czynności”¹²⁶.

Z punktu widzenia kosztów postępowania sądowego (opłat sądowych – wpisu i opłaty kancelaryjnej – oraz zwrotu wydatków) warto zaznaczyć, że z mocy ustawy zwolniona z ich uiszczania 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 p.p.s.a.). 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 § 1 pkt 4 p.p.s.a.). Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek, wolny od opłat sądowych, złożony przed wszczęciem postępowania sądowo-administracyjnego lub w jego toku (art. 243 p.p.s.a.). 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 p.p.s.a.). 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 p.p.s.a.). 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 p.p.s.a.).

Pewnym udogodnieniem dla realizacji przez osoby starsze prawa dostępu do sądu może być też wyznaczony krąg podmiotów, którym może ona udzielić pełnomocnictwa do reprezentacji w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Określa go art. 35 p.p.s.a., który obok adwokatów i radców prawnych wymienia 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 k.p.a. (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.

5.7. Pozycja procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich

Rozważania dotyczące konstrukcji procedury administracyjnej, które mogą być wykorzystywane w celu wzmocnienia pozycji procesowej uczestniczących w niej osób starszych, wypada uzupełnić krótką charakterystyką instytucji Rzecznika

¹²⁶ Wyroki NSA: z 4.11.2016 r., I OSK 1372/15, LEX nr 2169772; z 8.10.2014 r., II FSK 2439/12, LEX nr 1588079.

Praw Obywatelskich (dalej RPO). Oprócz silnego umocowania ustrojowego w samej Konstytucji RP ma ona 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. To unormowanie zostało w głównej mierze powielone w art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹²⁷, która jednocześnie dodaje, że wskazany zakres kognicji RPO obejmuje stanie na straży realizacji zasady równego traktowania. Wobec tego zadaniem RPO jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka oraz obywatela, niezależnie od tego, czy są one umocowane konstytucyjnie, czy też wynikają z ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, prawa wtórne-go 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 KPON jako niezależny mechanizm popierania, ochrony i monitorowania wdrażania tej konwencji¹²⁸. Z kolei wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powie-rzyła RPO ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹²⁹ (zob. art. 18 tej ustawy).

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 (także w aspekcie przestrzegania zasady równego trak-towania), nie tylko w zakresie pełnienia funkcji niezależnego organu w obszarze określonym dyrektywami Unii Europejskiej (zob. art. 8 ust. 1 powyższej ustawy), lecz w pełnym zakresie ochrony konstytucyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje zatem swą funkcję z uwzględnieniem zarówno prawa europejskiego oraz między-narodowego, jak i krajowego, zwłaszcza konstytucyjnego standardu ochronnego, w tym w odniesieniu do dyskryminacji z powodu podeszłego wieku¹³⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich w celu realizacji swoich zadań na gruncie po-stępowania administracyjnego może zwrócić się o wszczęcie postępowania oraz uczestniczyć w nim na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 14 pkt 6 u.r.p.o.). Podjęcie takich działań następuje w szczególności z własnej inicjatywy RPO, na wniosek obywateli lub ich organizacji (zob. art. 9 u.r.p.o.), 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, u.r.p.o. 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

¹²⁷ Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) – dalej u.r.p.o.

¹²⁸ S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020, komentarz do art. 1, nt 2.

¹²⁹ Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego trak-towania (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1452).

¹³⁰ Zob. M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012/74(3), s. 127–129.

przez pracownika biura RPO)¹³¹, ale powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10 u.r.p.o.).

Z art. 14 pkt 6 u.r.p.o. wynika, że RPO został umocowany do wystąpienia w procedurze administracyjnej jako tzw. podmiot na prawach strony, korzystający z jej uprawnień procesowych (art. 188 k.p.a. w zw. z art. 14 pkt 6 u.r.p.o.). O ile rzeczywiście te uprawnienia mogą być wykorzystywane w celu wsparcia osoby starszej będącej stroną postępowania administracyjnego, o tyle 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 wystąpi¹³²). 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, RPO może poprzestać tylko na wskazaniu tych środków (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o.). Co więcej, wskazane w art. 14 pkt 6 u.r.p.o. 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 czy 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 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 k.p.a. Stanowi to konsekwencję tego, że uprawnienie RPO wynikające z art. 14 pkt 6 u.r.p.o. w zw. z art. 182 k.p.a. nie służy wyręczeniu zainteresowanego w czynnościach zmierzających do wszczęcia postępowania administracyjnego¹³³.

6. 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 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP.

¹³¹ S. Trociuk, *Ustawa...*, komentarz do art. 10.

¹³² Zob. W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991/1, s. 49.

¹³³ S. Trociuk, *Ustawa...*, komentarz do art. 14, nt 7.

2. Niezależnie od wskazanych podstaw prawnych, prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej obejmuje w szczególności: dostęp do procedury administracyjnej w sensie możliwości jej uruchomienia; załatwianie spraw w rozsądnym terminie; prawo do czynnego osobistego udziału w postępowaniu lub przez pełnomocnika; prawo do otrzymania szybkiej i pełnej informacji prawnej; prawo do wysłuchania i rzeczywistej obrony interesów; jawność prowadzenia postępowania względem stron; zaskarżalność rozstrzygnięć wydanych w I instancji oraz możliwość skierowania sprawy do sądu.
3. Standardy międzynarodowe sprawiedliwego procesu administracyjnego dotyczące osób starszych powinny być wyznaczane przez odpowiednią aplikację unormowań odnoszących się do tych osób i ich prawa do procesu sądowego (wymiaru sprawiedliwości) oraz tych źródeł, które bezpośrednio nawiązują do postępowań administracyjnych lub do szerszej 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 EKPC 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 to: KPON, MKOPCOS, Protokół do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów o prawach osób starszych, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/91 z 16.12.1991 r. zawierająca zasady działania na rzecz osób starszych, rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ nr 48/3 z 7.10.2021 r. dotycząca praw człowieka osób starszych, rekomendacja z 19.02.2014 r., wytyczne z 16.06.2021 r., konkluzje Rady Unii Europejskiej z 13.10.2020 r. „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji” oraz konkluzje Rady Unii Europejskiej z 9.10.2020 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 sądowo-administracyjnego, 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: rozsądny termin załatwiania spraw osób starszych, ze szczególnym uwzględnieniem wieku osoby starszej i wymogu przyspieszenia czynności procesowych w przypadkach, gdy zdrowie lub życie tej osoby może być zagrożone; odraczanie,

obniżanie lub zwalnianie z opłat procesowych osób starszych; 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; 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; wymóg zachowania możliwości korzystania z tradycyjnych, niecyfrowych form udziału w procedurach.

7. Wymienione standardy międzynarodowe albo wiążą Rzeczpospolitą Polską tylko względem osób starszych będących osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu KPN, 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 k.p.a. nie posługują się pojęciem osoby starszej ani innym bliskoznacznym. Skutkiem tego może być analiza unormowań k.p.a. 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 k.p.a., które wymuszają wyjątkowe podejście do osoby starszej będącej stroną czy innym uczestnikiem procedury, są zasady: budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.); udzielania informacji i pomocy prawnej (art. 9 k.p.a.); czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.); przekonania (art. 11 k.p.a.); wnikliwości i szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.); pisemności (art. 14 k.p.a.); dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.); sądowej kontroli decyzji (art. 16 § 2 k.p.a.). Odpowiadają im szczegółowe konstrukcje procesowe, na których tle również możliwe jest uwzględnienie wyjątkowej sytuacji osób starszych. Chodzi tutaj o przepisy o: pełnomocnictwie (w tym sądowo-administracyjnym), 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 generalne rozwiązanie przyjęto np. w Finlandii¹³⁴.

12. 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.
13. Niezwykle istotną kwestią, podkreślaną na gruncie dokumentów międzynarodowych, ale niedocenianą w porządku krajowym, jest potrzeba odpowiednich szkoleń pracowników organów administracji publicznej. Uchwała nr 161 Rady Ministrów z 26.10.2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ¹³⁵ 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: bariery napotymane przez osoby starsze w dostępie do procesu administracyjnego; szczególne uprawnienia tych osób wynikające z przepisów k.p.a., a ponadto ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹³⁶ i ustawy z 19.08.2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹³⁷; uwrażliwienie na zapewnianie udogodnień w procedurze administracyjnej; przewyżczanie stereotypów i sposoby zwalczania uprzedzeń wobec osób starszych. Wzmocnieniem tego aspektu byłoby 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.

Bibliografia

1. Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

¹³⁴ 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: 1.05.2024 r.).

¹³⁵ M.P. z 2018 r. poz. 1169.

¹³⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.

¹³⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 20. Szerzej w kwestii realizacji prawa osób starszych do sprawiedliwego procesu administracyjnego w przepisach tych ustaw zob. B. Majchrzak, *Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej (standardy międzynarodowe i ich realizacja w polskim porządku prawnym)*, Warszawa 2023, s. 49–58, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2023/prawa%20podstawowe/2023_PrawaP_B_Majchrzak_Prawa_osob_starszych_do_sprawiedliwej_procedury_administracyjnej.pdf (dostęp 28.10.2025 r.).

2. Adamiak B., *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2019.
3. Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, *Ratio Iuris* 2000, nr 3.
4. Allena M., *Art. 6 ECHR: New Horizons for Domestic Administrative Law*, *Ius Publicum Network Review* 2014.
5. Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
6. 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>.
7. Borkowski J., Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
8. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
9. 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.
10. Federczyk W., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
11. 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>.
12. 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.
13. Gutterman A.S., *Older Persons' Access to Justice*, Oakland 2023, <http://doi.org/10.2139/ssrn.3889752>.
14. Izdebski H., *Potrzeba powstania Ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Projekt „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami”*, http://www.niepelnosprawni.pl/files/www.niepelnosprawni.pl/public/formularze/ustawa_ostateczna.pdf.
15. Klimaszewski M., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
16. Kmiecik Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, *Państwo i Prawo* 1994, nr 10.
17. Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
18. Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, *Monitor Prawniczy* 2023, nr 6, dodatek specjalny.
19. Lorek K., *Prawne aspekty związane z ochroną seniorów w społeczeństwie polskim*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 2018, t. 65, nr 2, <http://doi.org/10.17951/g.2018.65.2.129-145>.
20. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2003.

21. Majchrzak B., *Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej (standardy międzynarodowe i ich realizacja w polskim porządku prawnym)*, Warszawa 2023, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2023/prawa%20podstawowe/2023_PrawaP_B_Majchrzak_Prawa_osob_starszych_do_sprawiedliwej_procedury_administracyjnej.pdf.
22. Majewska M., *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-3aaV-5Tcv-XiAW.html>.
23. Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Komentarz do art. 1–103, LEX/el. 2010.
24. Matan A., *Prawo do procesu (postępowania)*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017.
25. Mikołajczyk B., *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*, Warszawa 2012.
26. Rozmarny S., *O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, *Państwo i Prawo* 1961, nr 12.
27. Sandorski J., Zbaraszewska A., *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2019, nr 2(42).
28. 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:] *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, red. F. Ippolito, S.I. Sàñches, Oxford–Portland 2017.
29. 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, z. 2(42).
30. Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, *Studia BAS* 2011, nr 2(26).
31. Świdarska M., *Obawy związane ze starością*, *Pedagogika Rodziny* 2015, t. 5, nr 3.
32. 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>.
33. Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1991, nr 1.
34. Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020.
35. Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
36. Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2020.
37. 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.

38. Zamelski P., *Obowiązki administracji publicznej wobec osób starszych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Propedeauryka praw człowieka c.d.: prawa osób niepełnosprawnych, wykluczonych i starszych*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2013.
39. Żysko K., Kowalczyk K., *Wybrane problemy jakości życia ludzi starszych w codziennym funkcjonowaniu*, [w:] *Holistyczny wymiar współczesnej medycyny*, t. 4, red. E. Krajewska-Kułak, C.R. Łukaszuk, J. Lewko, W. Kułak, Białystok 2018.