


*Katarzyna Celińska-Grzegorzcyk** <https://orcid.org/0000-0002-9763-3191>

GODNOŚĆ CZŁOWIEKA A PRAWO DO RZETELNEGO POSTĘPOWANIA

Streszczenie. Godność człowieka wymaga ochrony przez wszystkie władze państwowe. Godność stanowi bazę i źródło wszystkich praw człowieka, w tym również prawa do rzetelnego postępowania. Zadaniem postawionym przed niniejszym opracowaniem jest analiza relacji zachodzącej pomiędzy godnością człowieka, stanowiącą podstawowy punkt odniesienia dla wszystkich podmiotów sprawujących władzę publiczną, a regulacjami procesowymi obowiązującymi w polskim postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, sądy administracyjne, postępowanie sądowno-administracyjne, godność człowieka, prawo do rzetelnego postępowania

HUMAN DIGNITY AND A FAIR TRIAL

Abstract. Human dignity has to be protected by all authorities. Dignity is a basis and source for all human rights, including right to a fair trial.

The analysis of the relationship between human dignity and a right to a fair trial in polish administrative proceedings and proceedings before administrative courts is a subject of this article.

Keywords: human dignity, administrative proceedings, administrative courts, proceedings before administrative courts, right to a fair trial

1. UWAGI WSTĘPNE

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi – zgodnie z treścią art. 30 zd. 1 Konstytucji RP – źródło praw i wolności człowieka i obywatela (Mrozek 2014, 41 i n.). Przytoczone sformułowanie, ze względu na swój uniwersalny wydźwięk, stanowić może podstawę do prowadzenia analiz na różnych polach dociekań prawnych. Co oczywiste, szczególne zainteresowanie tym zagadnieniem widoczne jest w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego (Horák 2022, 238). Przedmiotem niniejszego

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, kasiacm@amu.edu.pl

opracowania będzie zagadnienie znaczenia godności człowieka dla wytyczenia treści prawa do rzetelnego postępowania, zarówno w kontekście postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego.

Polski ustrojodawca uplasował godność człowieka w punkcie centralnym. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. skonstatował:

Będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. (wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54)

W innym miejscu wskazuje Trybunał Konstytucyjny, że:

Przedmiotem prawa do godności jest, w najogólniejszym ujęciu, stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów. (wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108)

W ocenie K. Complaka „godność człowieka jest wartością bezwzględną, ponadczasową i «przedpaństwową»” (Complak 1998, 44), natomiast L. Bosek określa ją mianem zasady zasad, przypisując jej znaczenie fundamentalne (Bosek 2012, 144).

Tym samym, ze względu na znaczenie unormowań konstytucyjnych dla polskiego porządku prawnego, konieczne jest uwzględnianie optyki godnościowej na każdym etapie funkcjonowania regulacji prawnej (zob. również Koncewicz 2010, 70–71). Jak wskazuje J. Supernat, „można też zasadnie twierdzić, że początkiem i końcem analizy systemu prawnego powinny być wartości. W konkretnym przypadku demokratyczne wartości wolności, godności i równości” (Supernat 2017, 25). Takie spojrzenie na znaczenie godności widoczne jest również w innych aktach prawnych. Jak wskazano w raporcie dotyczącym stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej:

Human dignity, protected under Article 1 of the Charter, is the basis of all fundamental rights. It guarantees the right of human beings to be protected from being treated as mere objects by the state or by their fellow citizens. It is both a right in and of itself, and an essential part of all other rights. Human dignity must thus be respected even when other rights are restricted. (2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights)

Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia na obszarze stosowania prawa publicznego. Wezwanie skierowane w tekście Preambuły do Konstytucji RP do wszystkich, którzy stosować będą jej przepisy, aby czynili to, dbając

o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, należy traktować jako podstawowy wyznacznik determinujący całokształt relacji państwo – obywatel. Jak wskazuje A. Bodnar, „godność to zasada konstytucyjna, która powinna przenikać całe nasze funkcjonowanie we wspólnocie, szczególnie wszędzie tam, gdzie mamy styczność z władzą publiczną, czy choćby jej namiastką” (Bodnar 2020, 9). W ocenie J. Piechowiaka jest ona rzeczywistością, która nie daje się „jednoznacznie ująć w formuły prawne, która jednak, jeżeli prawo ma być sprawiedliwe, musi być brana pod uwagę tak w procesie stanowienia prawa, jak i jego wykładni” (Piechowiak 1993, 37).

Nie sposób nie dostrzec, że zarówno postępowanie administracyjne, jak i sądownoadministracyjne, stanowią pole interakcji pomiędzy jednostką a organem procesowym, który w konkretnej sytuacji dysponuje uprawnieniami o charakterze władczym.

W postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obywatel oczekuje na załatwienie sprawy indywidualnej, należącej do właściwości organu administracji publicznej. Organ administracji publicznej zajmuje w tej relacji pozycję władczą, będąc uprawnionym do konkretyzacji uprawnień bądź obowiązków bądź w formie decyzji administracyjnej, bądź poprzez milczące załatwienie sprawy. Ingerencja organu administracji publicznej w sferę prawną strony skutkować może zarówno w sposób identyfikowany przez stronę jako pozytywny, jak i negatywny.

Konstytucyjnym zadaniem sądów administracyjnych jest natomiast kontrola działalności administracji publicznej, dokonywana – zgodnie z art. 1 § 2 p.u.s.a. – co do zasady pod względem zgodności z prawem. Szeroki katalog substratów poddanych tej weryfikacji (art. 3 § 2 i 2a p.p.s.a.) gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony sądowej przed niezgodnym z prawem działaniem administracji publicznej. Sąd administracyjny nie zajmuje w tej relacji pozycji administratora – jako element struktury wymiaru sprawiedliwości ma za zadanie sformułować wypowiedź stosunkową, w której wyrażona zostanie ocena zgodności z prawem.

Wskazane powyżej zadanie, nakazujące podmiotom tworzącym lub stosującym prawo respektować godność człowieka, wymaga staranności i uważności. Jego realizacja stanowić musi proces ciągły, przy którym uwzględniane będą przemiany i oczekiwania społeczne.

2. PRAWO DO RZETELNEGO POSTĘPOWANIA

Prawo do rzetelnego procesu, kwalifikowane jako jedno z podstawowych praw i wolności człowieka (Łazarska 2012, 66), gwarantowane jest zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i konstytucyjnego (przy czym odnotować należy, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślało znaczenie prawa do rzetelnej procedury już przed wejściem w życie Konstytucji

RP z 1997 r.). Z dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że prawo do rzetelnego postępowania obejmuje gwarancję „równości broni (ang. *equality of arms*) w ramach postępowania kontradyktoryjnego, po drugie, gwarancje związane z przebiegiem postępowania, po trzecie, gwarancje związane z wykonaniem orzeczenia sądowego” (Koncewicz 2007, 132). Co istotne, warunkiem realizacji szczegółowych gwarancji wynikających z art. 6 EKPCz jest dostęp do sądu (Kamiński 2016, 6–7).

Warto przypomnieć w tym miejscu uwagi A. Łazarskiej, która, analizując zasadę rzetelnego postępowania na płaszczyźnie postępowania cywilnego, akcentuje w niej zarówno komponenty będące zasadami procesowymi (np. równość stron procesowych czy jawność postępowania), jak i komponenty, które na gruncie postępowania cywilnego nie mają charakteru zasad procesowych (np. humanizm, zaufanie) (Łazarska 2012, 64).

Znaczenie godności dla prawa do rzetelnego postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego analizować można z różnych punktów widzenia. Na potrzeby niniejszego opracowania, przy którym co do zasady wykorzystana została metoda dogmatyczna uwzględniająca płaszczyznę aksjologiczną, przyjęto formułę, która rozpoczynając od podkreślenia nakazu respektowania godności ludzkiej na etapie tworzenia prawa procesowego, poprzez znaczenie tejże godności dla rzetelnego postępowania administracyjnego, wieść będzie do odnotowania znaczenia prawidłowej kontroli sądowniczoadministracyjnej dla zachowania godności ludzkiej. Jak wskazuje P. Wilczyński (Wilczyński 2019, 950), „w ten sposób aksjologia prawa administracyjnego znajduje swój zasadniczy punkt odniesienia w godności człowieka zarówno na poziomie legislacji, jak i w procesach stosowania prawa”.

3. GODNOŚĆ LUDZKA A TWORZENIE PRAWA PROCESOWEGO (ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWNICZOADMINISTRACYJNEGO)

Proces tworzenia prawa jest wysoce sformalizowany. Uwaga ta odnosi się zarówno do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, jak i aktywności w zakresie legislacji administracyjnej. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto formułę proponowaną przez M. Stahl i Z. Duniewską (Stahl, Duniewska 2012, 22), wedle której „legislacja administracyjna rozumiana jest przede wszystkim jako proces stanowienia – przez każdy legitymowany do tego podmiot – unormowań administracyjnoprawnych umieszczanych we wszystkich aktach prawodawczych o różnym charakterze i zasięgu”. Efektem finalnym podejmowanej działalności winno być stworzenie prawa sprawiedliwego i słusznego. Oczekiwanie „dobrej legislacji” nie może być w państwie prawa zaskoczeniem (Wronkowska 2002, 9–24). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego

w państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regulacjami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania. (wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84)

Tym samym każda aktywność prawodawcza winna spełniać konstytucyjne warunki brzegowe, spośród których poszanowanie godności człowieka zajmuje pozycję szczególną. Postawienie człowieka w centrum obliguje do takiego realizowania kompetencji prawodawczych, które nie będzie tej godności w żaden sposób naruszać. W ocenie B. Zdziennickiego „słowa Preambuły Konstytucji RP są jednoznaczne – istnieją nieprzekraczalne granice aksjologiczne dla każdej władzy, a więc i ustawodawczej” (zdanie odrębne sędziego TK Bohdana Zdziennickiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15).

Prawo procesowe administracyjne kształtuje relacje pomiędzy organem wyposażonym we władztwo i uprawnionym do jednostronnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej a stroną postępowania. Podstawą prawną działania podejmowanego w sferze zewnętrznej, wobec jednostki, może być wyłącznie prawo powszechnie obowiązujące (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014, K 8/14, OTK-A 2014, nr 9, poz. 105), będące wytworem zorganizowanego procesu, w który zaangażowanych jest wiele osób.

Warto w tym miejscu zaakcentować znaczenie kultury polityczno-prawnej, o której P. Jabłoński i P. Kaczmarek piszą następująco:

Przez kulturę polityczno-prawną rozumiemy cechującą dane społeczeństwo moralność polityczną, dostarczającą podstawowych ram aksjologicznych. Jakkolwiek w dużym stopniu jest ona „utekstowiona” w konstytucji, to wyodrębnienie jej jako osobnej granicy wydaje się niezbędne. Jednym z podstawowych powodów jest konieczność uniknięcia akceptacji sprzecznego ze współczesnym sposobem pojmowania prawa twierdzenia, według którego prawodawca może, przy zachowaniu odpowiednich procedur (a mówiąc precyzyjniej – że mógłby, gdyby nie prawo międzynarodowe i ponadnarodowe) kształtować porządek prawny w absolutnie dowolny sposób, a więc np. zmienić konstytucję tak, by godność ludzka była atrybutem przyznawanym i odbieranym indywidualnie przez specjalną jednostkę administracji publicznej. (Jabłoński, Kaczmarek 2020, 51)

Oczekiwanie, że w procesie tworzenia regulacji procesowej podmioty zaangażowane w proces legislacyjny nie będą tracić z pola widzenia nakazu poszanowania godności, jest więc naturalne (szerzej Zieliński 2019, 123 i n). Proponowany przez S. Zielińskiego test zgodności projektowanych regulacji prawnych z zasadą godności człowieka wydaje się być użytecznym narzędziem służącym realizacji oczekiwań ustrojodawcy. Efekt działalności prawodawcy musi być prawem słusznym. Jak wskazuje W. Dziedziak, „prawo nie może być przeciwko człowiekowi, nie może być przeciwko życiu człowieka. Słusznosc jest «instancją» mogącą ochronić człowieka i jego godność – godność osoby” (Dziedziak 2016,

284; zob. również Piotrowski 2020). Wydaje się, że szczególnie istotną kwestią w analizowanym kontekście jest charakter przepisów procesowych, które z uwagi na swoją funkcję i szeroki krąg potencjalnych adresatów winny spełniać postulat jasności i jednoznaczności (Duszka-Jakimko, Kozicka 2018, 11). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, „Niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2004 r., II SA/Łd 786/01, LEX nr 684795).

Analiza uzewnętrznianych w uzasadnieniach projektów ustaw nowelizujących regulacje procesowe motywacji projektodawców pokazuje, że częstym impulsem do takiej aktywności stają się konkretne, identyfikowane w praktyce, niedostatki obowiązującej regulacji. Projektodawcy regulacji z zakresu prawa procesowego administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego wskazują często np. na konieczność przyspieszenia postępowania, zagwarantowania stronie szerszej możliwości współkształtowania toku postępowania. Nie sposób nie dostrzec, jakie znaczenie mają takie kwestie dla ochrony godności człowieka.

Co jednak istotne, rzetelna ocena stanowionego w procesie legislacyjnym prawa pod kątem realizacji określonych wartości wymaga w mojej ocenie przede wszystkim namysłu, a więc tym samym czasu. Prawo stanowione „na szybko”, bez dochowania wszystkich warunków poprawnej legislacji, bez możliwości przeprowadzenia dyskusji (nie tylko na forum parlamentu, ale również w ramach konsultacji i debat społecznych) może w swej treści nie uwzględniać wszystkich istotnych dla ochrony godności człowieka aspektów.

4. GODNOŚĆ CZŁOWIEKA A WYKŁADNIA PRZEPISÓW PROCESOWYCH

W toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej zobowiązany jest do takiego działania, które odpowiadać będzie dyrektywie legalności. Spełnienie przez prawodawcę wymogu stanowienia prawa zgodnie z dyrektywami dobrej legislacji, przy poszanowaniu godności człowieka, otwiera pole dla organu administracji publicznej, by w procesie wykładni prawa kontynuował linię poszanowania tych wartości.

Przede wszystkim wykładnia prawa winna być dokonywana z uwzględnieniem poszanowania dla m.in. godności człowieka. W ocenie W. Dziedzika sytuacja, w której wykładnia językowa wiedzie do wyniku, którego nie da się zaakceptować ze względu na sprzeczność z wartościami fundamentalnymi (w tym godnością), uprawnia do odejścia od takiego wyniku (Dziedzik 2019, 41, 46). Przyjęcie formuły *in dubio pro dignitate* (Zajadło 1998, 62; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 13) obliuguje podmioty zaangażowane w proces wykładni do skrupulatnego

poszukiwania takiej treści normy prawnej, która najpełniej chronić będzie przyrodzoną godność człowieka. Aktywność taka może być realizowana jedynie przez człowieka. Dehumanizacja procesu decyzyjnego i potencjalne wykorzystanie w jego toku sztucznej inteligencji budzi w tym kontekście poważne wątpliwości. Jak celnie wskazuje J. Zimmermann:

Otóż wynika z nich, że urzędnik administracyjny powinien opierać się na tej wartości i powoływać się na nią zawsze, jeśli tylko norma prawna dostarcza mu jakichkolwiek luzów interpretacyjnych. Właśnie dlatego twierdzi się, że urzędnika nigdy nie zastąpi automat, gdyż nie można go zaprogramować tak, aby brał pod uwagę wszystkie elementy składowe dobra człowieka. On po prostu nie jest człowiekiem. (Zimmermann 2022, 230)

Konieczność takiej wykładni wielokrotnie podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny w kontekście wykładni unormowań Karty Praw Podstawowych. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lipca 2020 r., II GSK 4117/17, CBOSA, NSA stwierdził:

Odnośnie do dwóch pozostałych wolności przewidzianych w art. 16 Karty (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) oraz w art. 17 Karty (prawo do własności) zgodzić należy się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że Karta stanowi zbiór praw mających na celu zagwarantowanie poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności i wykładnia jej przepisów winna uwzględniać ten cel. Przy czym prawa i wolności gwarantowane Kartą nie mają charakteru absolutnego. Należy przyznać prymat prawom gwarantującym wolności nadrzędne, takie jak: godność, prawo do życia, prawo do poszanowania swej integralności fizycznej i psychicznej, ochrona zdrowia czy prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, nad prawami ekonomicznymi.

Innym przykładem może być wykładnia 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548). W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., I OSK 860/15 (CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał:

A zatem, wykładnię językową, wyłączającą z prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego osoby, które nie podejmują zatrudnienia z powodu długoletniego sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, należało uznać za wypaczającą istotny sens tej regulacji i w konsekwencji dokonać wykładni prokonstytucyjnej, prowadzącej do przyjęcia, iż okoliczność sprawowania faktycznej opieki i spowodowanej tym obiektywnej niemożliwości podjęcia zatrudnienia wypełnia przesłankę „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Innymi słowy przez rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w świetle art. 16a ust. 1 ustawy należało rozumieć także rezygnację z podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Z punktu widzenia celu omawianego świadczenia nie jest istotne, czy nastąpiła rezygnacja z zatrudnienia, czy rezygnacja z podjęcia zatrudnienia. Istotne jest natomiast to, czy zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku istnieje bezpośredni związek ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną osobą. Taka wykładnia znajduje pełne umocowanie w wartościach przyjętych w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantującej godność człowieka pozbawionego zdolności do samodzielnej egzystencji, w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, rzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa.

5. GODNOŚĆ A STOSOWANIE PRAWA PROCESOWEGO

W ocenie T.T. Koncewicz, prawo do rzetelnego procesu stanowi proceduralny wyraz godności (Koncewicz 2010, 68 i n.). Zwykło się postrzegać przepisy procesowe jako narzędzie służące realizacji prawa materialnego. W oczywisty sposób wiąże się to z postrzeganiem samego postępowania jako działalności nakierowanej na osiągnięcie konkretnego celu – załatwienie sprawy. W państwie prawa nie można jednak ograniczać znaczenia procedur li tylko do ich sprzężenia z prawem materialnym. Jak podkreśla T.T. Koncewicz: „Sądowa sprawiedliwość proceduralna oznacza docenienie wartości procedur niezależnie od ich wpływu na słuszność i trafność skutku” (Koncewicz 2016, 182; zob. również Koncewicz 2020, 347–348).

Aspekt godnościowy stosowania przepisów procesowych gwarantuje również ich rzetelną realizację tam, gdzie prawo materialne nie da podstaw do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Procedura w tym aspekcie ma charakter samoistny, zaś człowiek w zderzeniu z państwem ma prawo do rzetelnego postępowania obojętne, czy jego roszczenie znajduje należyte oparcie.

Unormowanie Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje szereg gwarancji procesowych, które odczytywane jako całość pozwalają na ocenę sytuacji procesowej jednostki w relacji z organem administracji publicznej. Już z pozycji unormowania zasad ogólnych (art. 6–16 k.p.a.) widoczne jest jednoznaczne ukierunkowanie na konieczność zachowania zasad rzetelności. Jak wskazuje w kontekście postępowania podatkowego D. Dominik-Ogińska: „Zespół gwarancji rzetelnego procesu wynika z Ordynacji podatkowej i z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Trzeba je tylko chcieć dostrzec i umieć zastosować” (Dominik-Ogińska 2021, 96). Gwarancja czynnego udziału w postępowaniu, możliwość wypowiedzenia się co do zebranych materiałów, możliwość podejmowania czynności zmierzających do ochrony własnego interesu prawnego jednostki wpływają w istocie z godności człowieka.

Szczególną pozycję zajmuje w tym kontekście prawo do wysłuchania. Choć zazwyczaj kojarzone z postępowaniem o charakterze kontradyktoryjnym (co dosłownie wynika z treści paremii łacińskiej: *audiatur et altera pars*), dochodzi do głosu również w postępowaniach, które takiego charakteru nie mają (Jakimowicz 2017, 581). W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, „uznając godnościowy charakter prawa do wysłuchania i partycypacji, uniezależniamy tym samym jego przyznanie jednostce od wyniku i jej swobodnej ocenie pozostawiamy decyzję, czy i jak zamierza brać udział w postępowaniu, które dotyczy jej praw i obowiązków” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 września 2022 r., I SAB/Wr 131/22, CBOSA).

Dla zagwarantowania godności znaczenie ma również warstwa jakości komunikacji. Administracja nie może funkcjonować w sposób wyalienowany

od społeczeństwa – w istocie pełniąc funkcję służebną dla zagwarantowania realizacji dobra publicznego, musi pozostawać z ludźmi w ciągłym dialogu. Ma to znaczenie zarówno dla odczytania bieżących potrzeb, jak również dla rozumienia ewolucji idei godności człowieka (zob. szerzej Gięda 2017, 48). M. Gięda stwierdza m.in., że „dzięki tym relacjom z jednej strony administracja publiczna może «uczyć się człowieka», po to by lepiej zrozumieć istotę godności, a także i po to, aby nadać za ewolucją tego pojęcia następującą wraz z rozwojem wiedzy i świadomości ludzi”. W toku postępowania jakość komunikacji w sposób fundamentalny związana jest w realizacją kilku zasad ogólnych: informowania (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz oczywiście zasady wzbudzania zaufania (art. 8 § 1 k.p.a.). Szczególne znaczenie mieć będzie komunikacja sformalizowana ramami uzasadnienia decyzji. Uzasadnienie niepełne, zdawkowe godzi w godność człowieka (wyrok SN z dnia 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, OSNP 1994, nr 1, poz. 2; podobnie również wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lipca 2004 r., II SA/Wr 2693/03, LEX nr 2221808).

Ochrona godności człowieka w rzetelnym postępowaniu wymagać będzie również skrupulatnej ochrony sfery prywatnej człowieka (por. Koncewicz 2016, 213). Znajdować to będzie wyraz zarówno w ograniczeniach dowodowych (prawo odmowy zeznań, prawo odmowy odpowiedzi na pytania), jak i realizacji dyrektyw związanych z zarządzaniem dostępem do akt postępowania (por. Koncewicz, 2016, 251).

W postępowaniu sędziowskoadministracyjnym do głosu dochodzi wprost regulacja art. 45 Konstytucji RP. Postępowanie to, oparte na formie kontradyktoryjnej, zakłada konieczność przeprowadzenia kontroli legalności. Podmiot inicjujący postępowanie co do zasady poszukuje ochrony prawnej ze względu na własny interes w zaskarżeniu, zaś drugą stroną postępowania jest organ administracji publicznej. Zgodzić się wypada z H. Dzwonkowskim, M. Dudą i J. Gorącą, że prawo do rzetelnego postępowania obejmować będzie: prawo do informacji, prawo do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki, prawo do aktywnego udziału w postępowaniu sędziowskoadministracyjnym, prawo do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego, prawo do działania przez pełnomocnika, prawo do złożenia wniosku o przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu, prawo do złożenia skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji oraz postanowienia kończącego postępowania oraz prawo pomocy (Dzwonkowski, Duda, Gorąca 2016, 299).

6. PODSUMOWANIE

Analiza płaszczyzny jurydycznej wiedzy do konkluzji o aktualności konieczności uwzględniania nakazu poszanowania godności człowieka zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sędziowskoadministracyjnym. Ponadto, obowiązek ten rozciąga się *de facto* już od etapu poprzedzającego rozpatrywanie sprawy

indywidualnej, bowiem nakaz poszanowania godności determinować musi tok działań prawodawczych.

Poza płaszczyznę unormowania prawnego należy jednak uwzględnić również wspomniane w niniejszym tekście kwestie związane z kulturą administrowania (Łazarska 2012, 85). Już twórcy Kodeksu postępowania administracyjnego akcentowali znaczenie cierpliwości i życzliwości w relacji pomiędzy urzędnikiem a obywatelem (Iserzon, Starościak 1970, 53). Dostrzegane jest to również obecnie w toku procesu legislacyjnego. Jak wskazywano w kontekście zmian Kodeksu z 2017 r. „Mediacja ma zatem w tym przypadku charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ale właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym” (z uzasadnienia projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VIII kadencji nr 1183, s. 36).

Podsumowując, należy podkreślić, że pełna realizacja zasady poszanowania godności człowieka w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym wymagać będzie zarówno od organu administracji publicznej, jak i sądu administracyjnego przeprowadzenia postępowania odpowiadającego wymogom rzetelności, w warunkach, które oddawać będą postulaty idei kultury administrowania (Adamiak 2022, 106). Wymagać to będzie dostrzeżenia indywidualnych potrzeb osób, które wchodzi w interakcję z urzędem czy sądem, w szczególności zaś usuwania barier w dostępie i komunikacji. J. Korczak mówi w tym kontekście o dyrektywie przyjaznego urzędu, zakładającej m.in.

dążenie do usunięcia wszelkich barier w komunikacji interesant – urząd, które w najmniejszym nawet stopniu mogą budować uczucie nierówności, braku poszanowania godności człowieka nawet w najtrudniejszych przypadkach (np. załatwianie spraw osób bezdomnych, osób o bardzo ograniczonej możliwości komunikacji spowodowanej stanem zdrowia, rozwoju psychicznego czy wiekiem. (Korczak 2018, 226)

By zaś do takiego procesu mogło dochodzić, niezbędne jest rozpoznanie potrzeb obywateli.

BIBLIOGRAFIA

- 2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2018_annual_report_charter_en_0.pdf (dostęp: 13.09.2023).
- Adamiak, Barbara. 2022. „Komentarz do art. 8”. W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. 102–108. Warszawa: C.H.Beck.
- Bodnar, Adam. 2020. „Laudacja dla Profesora Mirosława Wyrzykowskiego z okazji wręczenia Odznaki Honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich «Za zasługi dla praw człowieka» wygłoszona 5 września 2020 r.” W *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*. Red. Adam Bodnar, Adam Płoszka. 7–16. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Bosek, Leszek. 2012. *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Complak, Krystian. 1985. „Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji”. *Przegląd Sejmowy* 6: 41–52.
- Dominik-Ogińska, Dagmara. 2021. „Godność proceduralna w sprawach podatkowych”. W *Ochrona praw podatnika. Diagnoza sytuacji*. Red. Agnieszka Franczak. 87–99. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Duszka-Jakimko, Hanna. Kozicka, Beata. 2018. „Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego”. *Przegląd Prawa Publicznego* 1: 9–20.
- Dziedziak, Wojciech. 2016. „Kilka uwag o prawie słusznym”. *Studia Iuridica Lublinensia* XXV, 3: 277–285.
- Dziedziak, Wojciech. 2019. „Wartość słuszności w wykładni prawa”. W *Wykładnia prawa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Red. Jadwiga Potrzeszcz, Błażej Liżewski. 37–48. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Dzwonkowski, Henryk. Duda, Mikołaj. Gorąca, Jolanta. 2016. „Zakres i treść istniejącej i pożądanej ochrony praw podatnika (ustalenia *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*)”. W *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*. Red. Henryk Dzwonkowski, Jacek Kulicki. 288–309. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Giełda, Małgorzata. 2017. „Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia”. *AUWr. Przegląd Prawa i Administracji* 111: 45–61.
- Horák, Filip. 2022. „Human dignity in legal argumentation: a functional perspective”. *European Constitutional Law Review* 18: 237–263.
- Iserzon, Emmanuel. Starościk, Jerzy. 1970. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Jabłoński, Paweł. Kaczmarek, Przemysław. 2020. „O grze interpretatora z tekstem prawnym i czynnikami pozatekstowymi w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa”. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2: 49–65.
- Jakimowicz, Wojciech. 2017. „Rozdział 10. Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego”. W *System Prawa Administracyjnego Procesowego*. Tom I. *Zagadnienia ogólne*. Red. Grzegorz Laszczyca, Andrzej Matan. 552–640. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kamiński, Ireneusz. 2016. „Europejska Konwencja Praw Człowieka i prawo do niezależnego wymiaru sprawiedliwości”. *Europejski Przegląd Sądowy* 9: 4–10.
- Koncewicz, Tomasz Tadeusz. 2007. „Gwarancje rzetelnego postępowania”. W *Europa sędziów*. Red. Zdzisław Brodecki. 132–138. Warszawa: LexisNexis.
- Koncewicz, Tomasz Tadeusz. 2010. *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*. Warszawa: C.H.Beck.
- Koncewicz, Tomasz Tadeusz. 2016. „Sądowa sprawiedliwość proceduralna w prawie europejskim”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 1: 173–254.
- Koncewicz, Tomasz Tadeusz. 2020. *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korczak, Jerzy. 2018. „Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej”. W *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*. Red. Jerzy Korczak. 217–231. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Łazarska, Aneta. 2012. „Rzetelny proces cywilny”. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mrozek, Jacek Janusz. 2014. „Godność osoby ludzkiej jako źródło praw człowieka i obywatela”. *Civitas et Lex* 1: 41–47.
- Piechowiak, Marek. 1993. „Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości”. *Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju* 1: 37–48.

- Piotrowski, Ryszard. 2020. „Jak powstaje ustawa”. *Noty o senacie*. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/04.pdf (dostęp: 21.11.2022).
- Stahl, Małgorzata. Duniewska, Zofia. 2012. „Legislacja administracyjna – zagadnienia wprowadzające”. W *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*. Red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl. 19–34. Warszawa: LEX.
- Supernat, Jerzy. 2017. „Wolność a wartości, prawa i zasady”. W *Wolność w prawie administracyjnym*. Red. Jan Zimmermann. 21–29. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wilczyński, Przemysław. 2019. „Godność człowieka – aksjologiczny absolut prawa administracyjnego”. W *Fenomen prawa administracyjnego*. Red. Wojciech Jakimowicz, Mariusz Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz. 949–958. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wronkowska, Sławomira. 2002. „Na czym polega dobra legislacja?”. *Przegląd Legislacyjny* 1: 9–24.
- Zajadło, Jerzy. 1998. „Godność i prawa człowieka (ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji)”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 2: 53–62.
- Zieliński, Sebastian. 2019. „Rozumienie godności człowieka i jej znaczenie w procesie stanowienia i stosowania prawa. Propozycja testu zgodności regulacji prawnych z zasadą godności człowieka”. *Przegląd Sejmowy* 4: 107–127.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Aksjomy administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) – k.p.a.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) – p.u.s.a.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) – p.p.s.a.

Orzeczenia

- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108.
- Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 13.
- Wyrok TK z dnia 28 października 2014 r., K 8/14, OTK-A 2014, nr 9, poz. 105.
- Zdanie odrębne sędziego TK Bohdana Zdziennickiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15.
- Wyrok SN z dnia 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, OSNP 1994, nr 1, poz. 2.
- Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84.
- Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., I OSK 860/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2020 r., II GSK 4117/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2004 r., II SA/Łd 786/01, LEX nr 684795.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lipca 2004 r., II SA/Wr 2693/03, LEX nr 2221808.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 września 2022 r., I SAB/Wr 131/22, CBOSA.

Inne

- Druk sejmowy VIII kadencji nr 1183, s. 36.