

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

PRZEMYSŁAW OSTOJSKI
przemyslaw.ostojski@wszib.com.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6552-8162>

Ochrona praw jednostki w administracyjnych postępowaniach wyłączonych

Protection of the Individual's Rights in the Excluded Administrative Proceedings

WPROWADZENIE

Zjawiskiem powszechnym we współczesnych systemach prawnych państw europejskich, a także w prawie Unii Europejskiej, jest znaczne „rozdrobienie” regulacji postępowań administracyjnych¹. Zjawisko to najogólniej jest określane mianem dekodyfikacji postępowania administracyjnego, będącego rezultatem m.in. aktów instrumentalizacji prawa normującego ten obszar regulacji². Przez administracyjne postępowania wyłączone należy rozumieć administracyjne postępowania autonomiczne względem rozwiązań ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, uregulowane w przepisach szczegółowych w stosunku do ogólnych norm wynikających z tego aktu. Formalnie rzecz ujmując, w aktualnym stanie prawnym poza postępowaniem administracyjnym regulowanym przez przepisy k.p.a. w prawie polskim funkcjonuje

¹ Zob. Z. Kmieciak, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 17 i n.; J.-P. Schneider, *Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 614 i n.; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 78 i n.

² Szerzej: P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, *passim*.

³ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm., dalej jako: k.p.a.

wiele rodzajów administracyjnych postępowań wyłączonych (wyspecjalizowanych, autonomicznych), do których należałoby zaliczyć również postępowanie podatkowe, regulowane przepisami Działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴. Wspólnym mianownikiem wszystkich tych postępowań jest to, że pozostają poza zakresem stosowania k.p.a., a ustawy tworzące ich byt regulują co do zasady całość instytucji tworzących te postępowania. Jednak w doktrynie prawa autonomiczną regulację jurysdykcyjnego postępowania podatkowego określa się mianem (wtórnej) dezintegracji postępowania administracyjnego. Polega ona na systemowym odseparowaniu spraw uregulowanych w o.p. od zakresu regulacji k.p.a.⁵ Zjawisko to odróżnia się od innych przypadków, w których postępowania administracyjne zostają wyłączone spod regulacji k.p.a., co dokonywane jest przez wprowadzanie innych aktów prawnych szczegółowych, opierających się na odmiennych i w miarę całościowych rozwiązaniach proceduralnych. Przy czym w celu ukształtowania postępowań wyłączonych ustawodawca może się posługiwać różnymi technikami regulacji, zwłaszcza techniką odesłań do poszczególnych przepisów k.p.a. albo techniką wyłączenia stosowania k.p.a., z określonymi, wyraźnie wyartykułowanymi w ustawie wyjątkami.

Ocena wskazanego sposobu normowania owych wyłączonych (autonomicznych) postępowań administracyjnych oczywiście musi być podejmowana z uwzględnieniem wartości właściwych dla prawa administracyjnego procesowego, wyrażonych w zasadach prawa. Wiele spośród nich jest immanentnie związanych z problematyką ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Należy zwrócić uwagę, że w toku ewolucji prawa administracyjnego procesowego ustawodawca polski przejął i zaadaptował na grunt jurysdykcyjnego postępowania podatkowego zasady prawa ukształtowane w przestrzeni ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a.

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będą przepisy dwóch przykładowych ustaw regulujących administracyjne postępowania wyłączone. Celem będzie weryfikacja tezy, w myśl której erygowanie przez ustawodawcę administracyjnych postępowań wyłączonych obniża ochronę praw jednostki w porównaniu do standardów gwarantowanych w aktach prawa europejskiego.

⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm., dalej jako: o.p.

⁵ Z. Kmiecik, *Jednolitość procedury...*, s. 17 i n.; A. Krawczyk, *Perspektywa unifikacji postępowania administracyjnego*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 248 i n.

STANDARDY OCHRONY PRAW JEDNOSTKI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Prawo o postępowaniach administracyjnych nie stanowi w pełni autonomicznego działu prawa administracyjnego. Względy prakseologiczne nakazują przyjąć jego spójność z pozostałymi normami systemu prawnego. Rzutuje to równocześnie na konieczność uznania obowiązywania w toku postępowań administracyjnych norm wyrażających wartości – nie tylko o charakterze formalnym (procesowym), lecz także materialnym – uregulowanych we wspomnianych aktach prawa krajowego oraz unijnego i międzynarodowego. Konstatacja ta, sięgająca do rozwiązań nie tylko polskich, ale i do większości innych państw-członków Rady Europy, została *expressis verbis* uwydatniona w preambule projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej, stanowiącego załącznik do rezolucji z dnia 9 czerwca 2016 r.⁶

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że ze sprawiedliwością proceduralną w postępowaniu administracyjnym związane są takie zasady prawa europejskiego, jak m.in.: zasada partycypacji, wymóg uzasadniania aktu administracyjnego czy prawo do wglądu w akta sprawy administracyjnej. Ponadto w doktrynie prawa wskazuje się na funkcjonowanie takich europejskich standardów proceduralnych, jak: zasada praworządności, zakaz samowoli oraz zasada proporcjonalności, prawo do bezstronnego postępowania, prawo do wydania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, prawo do wysłuchania przed dokonaniem ingerencji w sferę prawną jednostki, prawo dostępu do dokumentów (swobodny dostęp do informacji), zobowiązanie organu do pisemnego uzasadnienia rozstrzygnięcia, obowiązek pouczenia o środkach zaskarżenia, obowiązek ogłoszenia zainteresowanemu treści rozstrzygnięcia oraz ogólny obowiązek urzędników działania w sposób prawidłowy i odpowiedzialny⁷.

Na przestrzeni lat podjęto na poziomie europejskich organizacji ponadpaństwowych działania mające na celu standaryzację, harmonizację, a także (jak dotąd nieudaną) unifikację reguł postępowań administracyjnych państw europejskich. Należy wskazać, że Rada Europy podjęła liczne akty typu *soft law* dotyczące sfery postępowania administracyjnego⁸. Podstawowym aktem tego typu

⁶ Resolution on an open, efficient and independent European Union administration, 2016/2610(RSP). Zob. P. Ostojki, *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2, s. 31 i n.

⁷ Szerzej: E. Schmidt-Aßmann, *Gemeineuropäische Verfahrensprinzipien*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts...*, s. 489–490.

⁸ Zob. szerzej na ten temat: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, *passim*. Zob. ponadto: A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1; S. Biernat,

jest rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2007)7 w sprawie prawa do dobrej administracji⁹. Natomiast w przestrzeni prawa unijnego kamieniem milowym w kierunku wyznaczenia ogólnych podstaw wspólnego modelu postępowania administracyjnych państw członkowskich było przyjęcie w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei Karty Praw Podstawowych¹⁰. Zgodnie z art. 41 ust. 1–3 tego aktu każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo to obejmuje: prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Zamieszczone w Karcie Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji stanowi rodzaj syntezy powszechnie uznanych, właściwych dla demokratycznego państwa prawnego, zasad obowiązujących w postępowaniu przed organami administracji publicznej¹¹. Zasady wyliczone w art. 41 Karty zostały skonkretyzowane w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (*The European Code of Good Administrative Behaviour*), któremu przypisano wszelkie cechy instrukcji adresowanej do organów i urzędników unijnych¹².

Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki), „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. 6.

⁹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9> [dostęp: 19.09.2018]. Szerzej zob. J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 129 i n.

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007, nr 303, s. 1).

¹¹ F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, *passim*; M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 55 i n.; K. Lenaerts, *Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr, s. 4 i n.; P. Craig, *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, „Common Market Law Review” 2011, Vol. 48(2), s. 429 i n.; K. Pfeffer, *Das Recht auf eine gute Verwaltung*, Baden-Baden 2006, s. 113 i n., 138 i n.

¹² Określany w skrócie jako Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Zob. A. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007, *passim*; A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, *passim*; *idem*, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 77;

Następnie w Traktacie z Lizbony¹³ zastosowano metodę szczegółowego odsyłania do Karty Praw Podstawowych, wskazując, że ma ona taką samą wartość prawną, jak tzw. traktaty założycielskie. Tym samym wejście w życie Traktatu z Lizbony otworzyło drogę dla bezpośredniego stosowania Karty¹⁴.

Wartości składające się na fundamenty liberalno-demokratycznych porządków prawnych państw europejskich, a także wyznaczające podstawowe reguły funkcjonowania administracji publicznej w państwach europejskich, oraz tryb postępowania przed organami tej administracji w sprawach indywidualnych znajdują wyraz w zasadach prawa (standardach) posiadających w kontynentalnych systemach prawnych wymiar dyrektywalny (normatywny). Należy przy tym zauważyć, że znaczenie zasad ogólnych administracyjnego prawa procesowego dla ochrony praw jednostki w relacji z administracją publiczną jest jeszcze większe ze względu na nieistnienie regulacji prawnej części ogólnej przepisów prawa administracyjnego. Na prawie procesowym, a przede wszystkim na jego zasadach ogólnych, które w polskim prawie niekiedy wykraczają swoją treścią poza kwestie procesowe, spoczywa w takiej sytuacji ciężar utrzymania regulacji całego prawa administracyjnego na standardach rzetelności i sprawiedliwości. Rzetelna procedura administracyjna, ze względu na jej znaczenie w ramach urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, pozostaje podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania nie tylko administracji publicznej, lecz w istocie rzeczy całego państwa.

W doktrynie unijnego prawa postępowania administracyjnego podkreśla się znaczenie i rolę zasad ogólnych. Znalazło to wyraz w tekście *Modelu kodeksu postępowania administracyjnego UE*¹⁵. Sprawiedliwość procedury przygotowaw-

A. Krawczyk, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 210; H.P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 178 i n.; O. Mader, *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006, s. 134 i n., 264.

¹³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007, nr 306, s. 1; Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

¹⁴ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 65; *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 10.

¹⁵ Internetowa wersja *Modelu* w języku angielskim (*The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*) ukazała się w 2014 r. i jest dostępna na stronie: www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf [dostęp: 19.09.2018]. W latach 2015–2016 zostały opublikowane wersje projektu w językach: rumuńskim, niemieckim, polskim, hiszpańskim i włoskim. Wersja polska ukazała się w wersji drukowanej w 2015 r. Szerzej zob. J.-P. Schneider, H.C.H. Hofmann, J. Ziller, *Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrensrecht für Europa*, „Juristen Zeitung“ 2015, Nr 6(70), s. 265 i n.; K. Rennert, *ReNEU-*

nia i wydania decyzji należy rozumieć jako postępowanie zgodne – w ujęciu generalnym – z zachowaniem: zasady praworządności (*the rule of law*), prawa do dobrej administracji (*the right to good administration*) oraz innych zasad związanych z prawem administracyjnym Unii (zob. preambułę Księgi I). Owe inne zasady prawa administracyjnego UE zostały w zasadniczej mierze określone w dalszej części preambuły Księgi I *Modelu*. Chodzi tu zarówno o inne ogólne zasady prawa (m.in. zasada proporcjonalności – *proportionality*, zasada ochrony uzasadnionych interesów – *protection of legitimate expectations*), europejskie prawa podstawowe (np. zasada równego traktowania i niedyskryminacji – *equal treatment and non-discrimination*), jak i gwarancje skutecznej ochrony prawnej (*right to an effective judicial remedy*). Niezależnie od powyższego w preambule zasad modelowych Księgi I *ReNEUAL* wskazano, że władze publiczne powinny mieć na względzie skuteczność (*efficiency*), efektywność (*effectiveness*) i zorientowanie na służbę publiczną (*service orientation*). Należy zwrócić uwagę, że obowiązki władz publicznych w tym zakresie mają związek z podwójną funkcją zasad prawa o postępowaniu administracyjnym (*double functional principles*), określanych niekiedy w piśmiennictwie niemieckojęzycznym jako „trzecia grupa zasad europejskiego prawa administracyjnego”¹⁶. Zasady te służą ochronie i obywatela, i Unii¹⁷.

Powyższym zasadom zagwarantowanym na poziomie regulacji prawa europejskiego odpowiadają zasady ogólne wpływające z przepisów k.p.a. Normy ogólnego postępowania administracyjnego w prawie polskim zapewniają w pełnym zakresie opisaną powyżej ochronę prawną jednostki.

OCHRONA PRAW JEDNOSTKI W POSTĘPOWANIACH W SPRAWACH DOFINANSOWANIA PROJEKTÓW W RAMACH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

Postępowaniami wyłączonymi (autonomicznymi) o atypowym przebiegu – i równocześnie o problematycznym charakterze prawnym – są postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych, prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej

AL-Musterentwurf für ein EU Verwaltungsverfahrensrecht aus der Sicht des BVerwG, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2016, Nr 2, s. 69 i n.; V. Skouris, *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2016, Nr 4, s. 201 i n.; P. Ostojki, *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji...*, s. 31 i n.

¹⁶ A. Arnauld [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Hrsg. J.P. Terhecht, Baden-Baden 2011, s. 116.

¹⁷ *Ibidem*.

2014–2020¹⁸. Zgodnie z art. 50 u.p.s. do postępowania w zakresie ubiegania się o dofinansowanie oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu i sposobu obliczania terminów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ze względu na zasadnicze wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. do postępowań we wskazanych sprawach (art. 50 u.p.s.) w doktrynie określane są one jako postępowania autonomiczne, a ze względu na ich specyfikę – jako postępowania hybrydowe¹⁹. O administracyjnej naturze tych postępowań świadczy przede wszystkim to, że są one prowadzone przez organy administracji publicznej w sprawach indywidualnych, dotyczących uprawnień o charakterze publicznoprawnym, wynikających z norm administracyjnoprawnych. W rezultacie takiego postępowania dochodzi do władczej konkretyzacji jego przedmiotu. Zawarcie umowy (umów) o dofinansowaniu projektu ma miejsce w fazie wykonawczej – w następstwie rozstrzygnięcia kwestii wyboru projektu. Normując szczegółowe zasady i reguły analizowanych postępowań poprzez zastosowanie techniki wyłączeń, zastrzeżeń i odesłań zarówno do aktów prawa krajowego, jak i unijnego – w niewielkim tylko stopniu odsyłając do przepisów k.p.a. – ustawodawca polski stworzył odmienne w stosunku do norm ogólnych k.p.a. instytucje procesowe, właściwe dla wskazanego rodzaju spraw, nieznane innym typom postępowań, w zasadniczej mierze odbiegające od standardów ogólnego postępowania administracyjnego.

Ustawodawca polski, dysponując autonomią w zakresie regulacji postępowań w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych, posłużył się przede wszystkim wzorcem postępowania w sprawie przyznania dotacji, uregulowanym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm., dalej jako: u.p.s. Zob. szerzej: M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 32 i n.; K. Bandarzewski, *Wybrane zagadnienia z procedury wyboru projektów w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 731 i n.; P. Pytlak, *Uwagi o trybie udzielania dotacji ze środków regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pał, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 291 i n.; P. Krzykowski, *Sądowa kontrola administracji o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 658 i n.; Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 3 i n.; K. Wlazlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kaśniński, K. Wlazlak, Warszawa 2014, s. 738 i n.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Idea procedur administracyjnych...*, s. 8.

i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002²⁰. Wzorca ukształtowania ramowych instytucji prawnoprocesowych postępowań w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych nie stanowił zatem kodeks postępowania administracyjnego, lecz zwłaszcza wskazany akt prawa unijnego, a także inne akty prawa unijnego²¹. Rzutuje to m.in. na obowiązywanie specyficznych zasad ogólnych, posiadających silną konotację prawnomaterialną (zasada równego dostępu, zasada przejrzystości, zasada rzetelności i bezstronności), stosowanych zwłaszcza przy ocenie projektów. Równocześnie ustawodawca polski wdrożył w toku tych postępowań niektóre normy postępowania jurysdykcyjnego, jak choćby – w przypadku postępowań konkursowych – prawo odwołania (w drodze złożenia protestu) oraz wyłączenie pracowników organu, a także poszczególne instytucje technicznoprosowe (doręczenia, sposoby obliczania terminów). Standardy związane z poddaniem weryfikacji wyników oceny projektów nie zostały jednak przewidziane w postępowaniach realizowanych w trybie pozakonkursowym.

Istotna różnica – w porównaniu do przedstawionych wyżej standardów postępowania administracyjnego – dotyczy tego, że wnioskodawcy w ramach postępowania konkursowego nie biorą czynnego udziału w tym stadium postępowania. Postępowanie nie jest również jawne dla projektodawców. Wnioskodawcy są pozbawieni dostępu do akt oraz wpływu na ocenę projektu przez ekspertów, w tym uprawnienia do otrzymywania odpowiedzi na wszelkie pytania związane z merytoryczną oceną projektu oraz możliwości bycia wysłuchanym przed wydaniem rozstrzygnięcia. Co istotne, trzeba zauważyć, że pomimo przyjęcia zasadniczego wzorca procedury dotyczącej dofinansowania z rozporządzeń unijnych, polska u.p.s. nie przewiduje w tym względzie odpowiedniej regulacji – tożsamej do tej, jaką przewiduje art. 131 ust. 4 tiret 2 rozporządzenia nr 966/2012, który stanowi, że wnioskodawca lub beneficjent powinien otrzymać możliwość przedstawienia uwag przed przyjęciem jakiegokolwiek środka negatywnie wpływającego na jego prawa.

Rozstrzygnięcie konkursu w ramach analizowanego rodzaju postępowań następuje poprzez zatwierdzenie listy ocenionych projektów i przesłanie wnioskodawcy pisemnej informacji o pozytywnej lub negatywnej ocenie projektu. Ustawodawca polski przewidział *expressis verbis*, że rozstrzygnięcie to nie stanowi decyzji administracyjnej, a jedynie pisemną informację (art. 30g ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²², art. 46 ust. 3 u.p.s.),

²⁰ Dz.Urz. UE L z 2012 r., nr 298, poz. 1.

²¹ Zob. K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 7 i n.

²² T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1307 z późn. zm.

mimo że spełnia ono wszelkie kryteria pozwalające na uznanie, iż stanowi indywidualny akt administracyjny regulujący sytuację prawną jednostki. Podobieństwo do regulacji k.p.a. wykazuje m.in. konieczność uzasadnienia oceny projektu w ramach wspomnianej pisemnej informacji, przy czym regulacja dotycząca tej kwestii jest o wiele bardziej uboga aniżeli w ogólnym postępowaniu administracyjnym i nie zawiera wytycznych dotyczących uzasadnienia oceny projektu (zob. art. 45 ust. 4 i 5 u.p.s., art. 107 § 3 k.p.a.).

Procedura odwoławcza przewidziana w sprawach konkursowych o dofinansowanie projektów w ramach programów operacyjnych przypomina w znacznej mierze postępowanie odwoławcze przewidziane przepisami k.p.a. (art. 53 i n. k.p.a.). Środek zaskarżenia kieruje się do instytucji zarządzającej albo pośredniczącej w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji o negatywnej ocenie projektu – za pośrednictwem właściwej instytucji, która wydała tę informację. W rezultacie przeprowadzenia tego postępowania jest wydawana informacja, która wraz z uzasadnieniem i odpowiednim pouczeniem jest doręczana wnioskodawcy w formie pisemnej. Istotną różnicę w stosunku do unormowań k.p.a. stanowi dopuszczalność złożenia protestu wyłącznie w wyniku negatywnej oceny projektu wybieranego w trybie konkursowym, a także zakres badania sprawy w instancji odwoławczej, który jest wytyczony przez ustawę i obejmuje weryfikację prawidłowości oceny projektu w zakresie kryteriów i zarzutów wskazanych w proteście.

OCHRONA PRAW JEDNOSTKI W POSTĘPOWANIU SPRAWDZAJĄCYM ZWIĄZANYM Z OCHRONĄ INFORMACJI NIEJAWNYCH

W stosunku do postępowania jurysdykcyjnego regulowanego przepisami k.p.a. administracyjnym postępowaniem wyłączonym jest postępowanie sprawdzające w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²³. Postępowanie to jest prowadzone w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy, tzn. czy osoba ta posiada zdolność do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. Innymi słowy, zgodnie z tytułem Rozdziału V tej ustawy postępowanie sprawdzające dotyczy bezpieczeństwa osobowego (zob. art. 4 ust. 1 i 2 u.o.i.n.). W ogólnym ujęciu postępowanie sprawdzające jest kwalifikowane do szeroko pojętych procedur związanych z ochroną informacji niejawnych uregulowanych w u.o.i.n.²⁴ Kształt prawno-

²³ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1167 z późn. zm., dalej jako: u.o.i.n.

²⁴ Zob. W. Federczyk, *Badanie podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 113; S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chro-*

ceduralny postępowania sprawdzającego jest najbardziej zbliżony do postępowania bezpieczeństwa przemysłowego. W myśl art. 3 u.o.i.n. do obu typów postępowań mają zastosowanie, w zakresie nieuregulowanym w u.o.i.n., przepisy art. 6–8, art. 12, art. 14–16, art. 24 § 1 pkt 1–6 i § 2–4, art. 26 § 1, art. 28–29, art. 30 § 1–3, art. 35 § 1, art. 39, art. 41–47, art. 50, art. 55, art. 57–60, art. 61 § 3–4, art. 63 § 4, art. 64–65, art. 72, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 97 § 1 pkt 4 i § 2, art. 98, art. 101, art. 103–104, art. 105 § 2, art. 107, art. 109 § 1, art. 112, art. 113 § 1, art. 125 § 1, art. 156–158 oraz art. 217 k.p.a.

W efekcie powyższego selektywnego odesłania, zawartego w art. 3 u.o.i.n., do przepisów k.p.a. w poszczególnych obszarach regulacji postępowania sprawdzającego ustawodawca ukształtował autonomiczne instytucje prawnoprocesowe, korzystając wszakże z wzorców wynikających z k.p.a. Najistotniejszym przejawem tego zjawiska jest nieobowiązywanie w postępowaniu sprawdzającym trzech istotnych, z punktu widzenia ochrony praw i interesów jednostki, zasad: zasady informowania stron, zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz zasady przekonywania. U.o.i.n. przewiduje jedynie w poszczególnych przypadkach poinformowanie strony lub innych uczestników o dokonaniu czynności procesowych (art. 24 ust. 7, art. 27 ust. 3 u.o.i.n.). Jednocześnie w postępowaniu sprawdzającym nie podlegają zastosowaniu przepisy k.p.a. o udostępnianiu akt stronie (art. 74 k.p.a.). Wyłącznie akta zakończonych zwykłych postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających mogą być udostępnione do wglądu stronie, z wyłączeniem danych dotyczących osób trzecich (art. 72 ust. 4 u.o.i.n.). Z ograniczeniem jawności, a także z uproszczeniem i odformalizowaniem postępowania sprawdzającego związana jest reguła, iż podstawową formą dokumentowania każdej mającej znaczenie dla sprawy czynności, która nie została w inny sposób utrwalona na piśmie, jest adnotacja. Wyjątki od tej reguły wynikają ze szczegółowych przepisów ustawy.

Specyfika postępowania sprawdzającego przejawia się również w niestosowaniu reguły dopuszczalności działania strony przez pełnomocnika. U.o.i.n. wskazuje *expressis verbis*, kiedy osoba sprawdzana może korzystać z pomocy pełnomocnika. Przypadek taki dotyczy wysłuchania strony, w którym może wziąć udział pełnomocnik osoby sprawdzanej.

nionych. Wybrane zagadnienia, Opole 2006, s. 328 i n.; A. Bogusz, *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych*. Cz. 3, „Zabezpieczenia” 2012, nr 5, s. 53 i n.; S. Topolewski, *System ochrony informacji niejawnych*, [w:] *Ochrona informacji niejawnych*, red. M. Kubiak, S. Topolewski, Siedlce 2013, s. 26 i n.; S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17 i n.; *idem*, *Ochrona informacji niejawnych pochodzących od organów Unii Europejskiej, NATO oraz innych państw*, [w:] *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały II Kongresu KSOIN i UŚ*, red. M. Ciecierski, Katowice 2006, s. 39 i n.; A. Krawczyk, *Regulacja prawna ograniczeń jawności*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2014, s. 85 i n.

O ile w przypadkach umorzenia postępowania oraz negatywnego zakończenia postępowania sprawdzającego właściwy organ wydaje decyzję, którą doręcza osobie sprawdzanej, o tyle jeśli postępowanie to kończy się wynikiem pozytywnym, organ dokonuje czynności materialno-technicznych wydania poświadczenia bezpieczeństwa, jego przekazania stronie oraz zawiadomienia o tym wnioskodawcy. Oznacza to, że w analogicznych przypadkach załatwienia przez właściwy organ sprawy co do istoty (wydania poświadczenia bezpieczeństwa i odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa) u.o.i.n. nakazuje organowi podejmowanie działań w innej formie prawnej. Ponadto wiąże z nimi odmienne następstwa w zakresie uprawnień procesowych osoby sprawdzanej. Jedynie w przypadku wydania przez właściwy organ określonych decyzji u.o.i.n. przyznaje stronie prawo do wniesienia odwołania. Odmienne jednak niż na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. W sposób autonomiczny u.o.i.n. uregulowała elementy formalne decyzji kończących postępowania sprawdzające z wynikiem negatywnym, a także dopuszczalność i przebieg postępowań odwoławczych oraz postępowania w trybie nadzwyczajnym wznowienia postępowania. Autonomiczny kształt posiadają również rodzaje decyzji odwoławczych. Pomijając autonomiczną podstawę wznowienia postępowania przewidzianą w u.o.i.n., nieobowiązywanie ogólnych przepisów k.p.a. dotyczących podstaw wznowienia należy po części wiązać z możliwością przeprowadzenia kontrolnego postępowania sprawdzającego (art. 33 u.o.i.n.).

UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza przykładowych przepisów regulujących administracyjne postępowanie wyłączone ukazuje, że w ustawach szczegółowych ustawodawca polski odstępuje od rozwiązań modelowych przyjętych w k.p.a. Odnosi się to przede wszystkim do norm-zasad gwarantujących ochronę praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Dotyczy to także odmiennego ukształtowania prawnych form działania organów administracji w toku postępowań oraz związanych z tym środków zaskarżenia.

Ustawodawca polski traktuje normy postępowania wynikające z k.p.a. jako standard ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Regulacje k.p.a. odpowiadają w pełni regulacjom przyjętym w prawie europejskim. Instrumentalne traktowanie przepisów procesowych oraz odrębne ich kształtowanie w przepisach ustaw szczegółowych nie sprzyja spójności i zupełności systemu prawnego w demokratycznym państwie prawnym. Równocześnie obniża poziom ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Sytuacja taka ma miejsce w regulacjach poddanych analizie w niniejszym opracowaniu.

Nie negując potrzeby odrębnego uregulowania niektórych instytucji prawnonprocesowych w ustawach szczegółowych, należy jednoznacznie podkreślić,

że każdorazowe odejście od rozwiązań modelowych powinno stanowić uzasadniony wyjątek, nie zaś regułę. Wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2017 r. do k.p.a. postępowania uproszczonego (art. 163b–163g k.p.a.) powinno przyczynić się do częstszego sięgania przez ustawodawcę do rozwiązań modelowych oraz powinno ograniczyć wprowadzanie szczegółowych rozwiązań procesowych tworzących administracyjne postępowania wyłączone.

BIBLIOGRAFIA

- Arnauld A., [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Hrsg. J.P. Terhecht, Baden-Baden 2011.
- Bandarzewski K., *Wybrane zagadnienia z procedury wyboru projektów w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. 6.
- Bogusz A., *Nowe spojrzenie na ochronę informacji niejawnych*. Cz. 3, „Zabezpieczenia” 2012, nr 5.
- Brysiewicz K., *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10.
- Craig P., *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, „Common Market Law Review” 2011, Vol. 48(2).
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Federczyk W., *Badanie podstaw aksjologicznych prawa procesowego w zakresie jawności i jej ograniczeń*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
- Hoc S., *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006.
- Hoc S., *Ochrona informacji niejawnych pochodzących od organów Unii Europejskiej, NATO oraz innych państw*, [w:] *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych. Materiały II Kongresu KSOIN i UŚ*, red. M. Ciecierski, Katowice 2006.
- Hoc S., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007, nr 303, s. 1).
- Kmieciak Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.
- Kmieciak Z., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

- Krawczyk A., *Perspektywa unifikacji postępowania administracyjnego*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Krawczyk A., *Regulacja prawna ograniczeń jawności*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2014.
- Krzykowski P., *Sądowa kontrola administracji o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.
- Lenaerts K., *Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Mader O., *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006.
- Muszyński M., *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Nehl H.P., *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002.
- Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Ostojski P., *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2.
- Pfeffer K., *Das Recht auf eine gute Verwaltung*, Baden-Baden 2006.
- Pytlak P., *Uwagi o trybie udzielania dotacji ze środków regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkievicz, R.M. Pal, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015.
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9> [dostęp: 19.09.2018].
- Rennert K., *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2016, Nr 2.
- Resolution on an open, efficient and independent European Union administration, 2016/2610(RSP).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L z 2012 r., nr 298, poz. 1).
- Schmidt-Abmann E., *Gemeineuropäische Verfahrensprinzipien*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann, A. Voßkuhle, München 2008.
- Schneider J.-P., *Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann, A. Voßkuhle, München 2008.
- Schneider J.-P., Hofmann H.C.H., Ziller J., *Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrenrecht für Europa*, „Juristen Zeitung“ 2015, Nr 6(70).
- Skouris V., *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2016, Nr 4.
- Skóra A., *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1.
- Szubiakowski M., *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4.

- Świątkiewicz A., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007.
- The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, eds. H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf [dostęp: 19.09.2018].
- Topolewski S., *System ochrony informacji niejawnych*, [w:] *Ochrona informacji niejawnych*, red. M. Kubiak, S. Topolewski, Siedlce 2013.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007, nr 306, s. 1; Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1307 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1167 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm.).
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Właźlak K., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2014.

SUMMARY

This study regards protection of the individual's rights in autonomous administrative proceedings in the light of the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, regulated in the special regulations in relation to the general standards arising from this act. The intention of the author was to demonstrate that establishment of excluded administrative proceedings by the legislator compromises protection of the individual's rights in comparison to the standards guaranteed by the European legislative acts. This thesis was verified by way of analysis of two exemplary regulations concerning excluded administrative proceedings: proceedings regarding co-financing of projects within the framework of operational programs as well as verifying proceedings related to protection of confidential information. The regulations of the Code of Administrative Procedure correspond fully to the regulations adopted in the European law. Instrumental treatment of procedural provisions and their separate formation in the provisions of special acts must have an underlying justification and, first and foremost, must be compliant with the principle of proportionality. Otherwise, *ad hoc* creation of separate procedural solutions is not conducive to cohesion and completeness of the legal system in a democratic state under the rule of law. Concurrently, it reduces the level of protection of the individual's rights in the administrative proceedings. Such a situation occurs in the exemplary regulations subject to the analysis presented herein.

Keywords: administrative enforcement of monetary obligations; inefficiency of administrative enforcement; preparation of administrative enforcement; principle of mediatization; allegations concerning the execution proceedings

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie dotyczy ochrony praw jednostki w administracyjnych postępowaniach autonomicznych, względem rozwiązań ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, uregulowanych w przepisach szczegółowych w stosunku do ogólnych norm wynikających z tego aktu. Zamiarem autora było wykazanie, że erygowanie przez ustawodawcę administracyjnych postępowań wyłączonych obniża ochronę praw jednostki w porównaniu do standardów gwarantowanych w aktach prawa europejskiego. Weryfikacja tej tezy została przeprowadzona w drodze analizy dwóch przykładowych regulacji administracyjnych postępowań wyłączonych: postępowań w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych oraz postępowania sprawdzającego, związanego z ochroną informacji niejawnych. Regulacje k.p.a. w pełni odpowiadają regulacjom przyjętym w prawie europejskim. Instrumentalne traktowanie przepisów procesowych oraz odrębne ich kształtowanie w przepisach ustaw szczegółowych powinno znajdować uzasadnienie i być zgodne przede wszystkim z zasadą proporcjonalności. W przeciwnym wypadku tworzenie odrębnych rozwiązań proceduralnych *ad hoc* nie sprzyja spójności i zupełności systemu prawnego w demokratycznym państwie prawnym. Równocześnie obniża poziom ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. Sytuacja taka ma miejsce w przykładowych regulacjach poddanych analizie w niniejszym opracowaniu.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne; europejskie prawo administracyjne; zasady ogólne postępowania administracyjnego; standardy procedury administracyjnej; prawa podstawowe