



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym

Author: Jakub Bryła, Paweł Szala

Citation style: Bryła Jakub, Szala Paweł. (2017). Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 61-74). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jakub Bryła, Paweł Szala

Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ jest podstawowym aktem normatywnym regulującym procedurę wydawania przez organy administracyjne decyzji i postanowień w sprawach indywidualnych. W ostatnich latach nastąpiła zmiana w postrzeganiu administracji publicznej oraz europejskich standardów w niej obowiązujących. W doktrynie podkreśla się, że procedura administracyjna powinna dążyć do eliminacji nadmiernego formalizmu oraz restrykcyjnego korzystania z władczości przez organy władzy publicznej². Realizacja wymienionych postulatów ma na celu usunięcie podstawowych wad w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw administracyjnych, takich jak: przewlekłość, brak adekwatności czy brak spójności w działaniu administracji publicznej³. Z tego też względu zaistniała potrzeba znowelizowania k.p.a. w taki sposób, aby polska administracja publiczna funkcjonowała zgodnie z europejskimi standardami oraz była nastawiona na szerszą współpracę z obywatelami.

W ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴ zaproponowano wiele nowelizacji mających na celu: usprawnienie postępowania administracyjnego, zmniejszenie licz-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 [dalej: k.p.a.].

² W. WYTRĄŻEK: *Decentralizacja administracji publicznej*, <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf> [Data dostępu: 18.04.2017 r.].

³ Ibidem.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 935.

by rozstrzygnięć kasatoryjnych, przyczynienie się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywatela.

Jedną z postulowanych zmian jest poszerzenie kodeksowego katalogu zasad ogólnych. Terminem tym określa się, po pierwsze, normy obowiązujące prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla systemu prawa⁵. Po drugie, pojęcie zasad prawa jest łączone z uogólnieniami pewnych rozwiązań prawnych, a nawet wzorcami zachowania nieunormowanymi wyrażnie przez prawo, lecz uznanymi za wiążące⁶. Należy jednak podkreślić, że nie można traktować zasad ogólnych jako przepisów będących uniwersalną podstawą prawną. W literaturze wskazuje się, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko w sytuacji, w której nie istnieją normy prawne o większym stopniu szczególności⁷.

Jedną z zasad wprowadzanych do k.p.a. będzie zasada równego traktowania. Należy zaakcentować, że ten wzorzec zachowania nie stanowi *novum* w postępowaniu administracyjnym. W stanie prawnym sprzed nowelizacji zasada ta była stosowana na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸, wykładni art. 8 k.p.a. oraz orzecznictwa sądowego. Ustawodawca zaproponował wzmocnienie realizacji obowiązku prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej za pomocą zasad: bezstronności, równego traktowania stron oraz proporcjonalności.

Problematyka rozszerzenia kodeksowego katalogu o zasadę równego traktowania jest interesująca z tego względu, że proponuje się normatywne ujęcie istniejącej już zasady, która stosowana jest przez organy administracji publicznej na podstawie innych aktów prawnych oraz praktyki sądów. Analizując zasadę równego traktowania w postępowaniu administracyjnym, nasuwa się pytanie, czy zasadę tę należy wprost wyrazić w k.p.a. Należy również odnieść się do procedury karnej, cywilnej oraz sądownoadministracyjnej, by móc odpowiedzieć na pytanie, czy ustawowe wskazanie zasady równego traktowania wpływa na rzetelniejsze rozstrzyganie sporów i spraw oraz na poczucie zaufania jednostek do organów.

⁵ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa 2000, s. 35.

⁶ S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, s. 64, 116.

⁷ P. KRZYKOWSKI: *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 445.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Tekst jedn. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

2. Zasada równego traktowania w dotychczasowym stanie prawnym

Punktem wyjścia analizy omawianej problematyki jest próba zdefiniowania pojęcia zasady równego traktowania. W znaczeniu formalnym termin ten należy rozumieć jako obowiązek wydawania decyzji tej samej treści dla tego samego stanu faktycznego, a odstępianie od jednolitej treści może nastąpić tylko na skutek uzasadnionej przyczyny⁹. Natomiast w znaczeniu materialnym zasada ta nakłada obowiązek powstrzymywania się od wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na indywidualne cechy jednostki, takie jak: narodowość, płeć, przekonania polityczne itd.¹⁰ Powyższe znaczenie zasady równego traktowania potwierdza Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który w art. 5 podkreśla, że przy rozpatrywaniu i rozwiązywaniu spraw urzędnik organu administracji publicznej zapewni porównywalne traktowanie w znaczeniu formalnym oraz materialnym¹¹.

Przytoczone znaczenia zasady równego traktowania należy odnieść do ogólnej definicji stosunku administracyjnoprawnego, który charakteryzuje się władczą działalnością administracji publicznej. Organ może jednostronnie zdecydować o treści danego stosunku. Jednak należy wskazać, że obywatel może skorzystać z przysługujących mu środków odwoławczych, ale co do zasady stosunek administracyjnoprawny cechuje się brakiem równorzędności podmiotów¹². Istotą postępowania administracyjnego jest niekontrydiktoryjność, której przejawem jest to, że adresatami zasad ogólnych, w tym również zasady równego traktowania, są nie tylko organy, ale przede wszystkim jednostki, dla których owe zasady stanowią gwarancję właściwej ochrony ich uprawnień w kontakcie z administracją publiczną¹³. W tym kontekście wydaje się konieczne rozróżnienie braku równości podmiotów stosunku administracyjnoprawnego i równości stron w postępowaniu administracyjnym. W pierwszym przypadku stosunek następuje na płaszczyźnie wertykalnej, a zatem brak równości zachodzi pomiędzy organem administracji publicznej a obywatelem, natomiast w drugim przypadku równość występuje w stosunku horyzontalnym, pomiędzy obywatelami. Należy zatem wysnuć wniosek, że równe traktowanie wszystkich jednostek nie istnieje. Funkcjonuje bowiem prawna możliwość uzasadnionego różnicowania

⁹ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne...*, s. 108.

¹⁰ *Ibidem*, s. 109.

¹¹ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.U. UE C. 285 [dalej: EKDA].

¹² E. OCHENDOWSKI: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2013, s. 48.

¹³ P. KRZYKOWSKI: *Funkcje...*, s. 440.

swoich adresatów, gdyż rezygnacja ze zróżnicowania z punktu widzenia jednego kryterium oznacza zróżnicowanie traktowania z punktu widzenia innego kryterium¹⁴.

Rozważania na temat dotychczasowej podstawy prawnej zasady równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym należy rozpocząć od analizy przepisów Konstytucji RP. Podstawowym jej źródłem jest art. 32 Konstytucji RP, który do polskiego porządku prawnego wprowadza równość wobec prawa oraz obowiązek równego traktowania przez władze publiczne. Według W. Sadurskiego, równość podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę¹⁵. W kontekście przedstawionego poglądu należy wyprowadzić ogólną normę, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej – w sposób odmienny¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. podkreślił, że istnieje nakaz równego traktowania przez organy administracji publicznej w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne¹⁷. Należy przez to rozumieć pomijanie w procesie stosowania przepisów prawa cech, które są nieistotne dla rzetelności postępowania.

Omawiając konstytucyjne rozumienie zasady równego traktowania, należy zaznaczyć, że art. 32 Konstytucji RP odnosi się tylko do prawnej równości jednostek, a zatem równość faktyczna nie jest zagwarantowana przez ustawę nadrzędną. Konstytucja RP nie nakazuje absolutnej równości, ponieważ przewiduje odstępianie od tej zasady z przyczyn uzasadnionych¹⁸. Zakaz różnicowania sytuacji podmiotów na podstawie cech nieistotnych z punktu widzenia konkretnej normy prawnej stanowi fundamentalną właściwość zasady równego traktowania. Co ważne, zakaz arbitralności ma również zastosowanie, gdy przepis prawa pozostawia organowi określony luz decyzyjny¹⁹. Należy podkreślić, że zasada równego traktowania jest trwale zakorzeniona w polskim porządku konstytucyjnym, na co wskazuje wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., w którym sąd przyjął, że „zasada równego traktowania zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wyraża się w sferze prawa administracyjnego tym, że podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów ocze-

¹⁴ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne...*, s. 109.

¹⁵ W. SADURSKI: *Równość wobec prawa*. „Państwo i Prawo” 1978, z. 8–9, s. 52.

¹⁶ *Konstytucja RP. Komentarz*. T. 1. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 831.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K63/07. Legalis nr 235775.

¹⁸ *Konstytucja RP. Komentarz*. T. 1..., s. 832.

¹⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 3 Red. L. GARLICKI. Warszawa 2003, s. 8.

kiwać takich samych rozstrzygnięć o przyznaniu lub odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają. Tym bardziej jest oczywiste, że ten sam podmiot, działając na podstawie tych samych przepisów, w tej samej sytuacji prawnej, może oczekiwać wydania tożsamych co do istoty decyzji administracyjnych²⁰.

Istotnym źródłem zasady równego traktowania stron jest również art. 8 k.p.a. Obowiązująca dotychczas regulacja nakładała obowiązek prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W doktrynie przyjmuje się, że przepis ten wprowadza zasadę zaufania, która stanowi swoistą klamrę, spinającą wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego²¹. Należy zaznaczyć, że z zasady zaufania można wyinterpretować zasadę praworządności²², która wraz z zasadą zaufania wprowadza wymóg sprawiedliwego prowadzenia i rozstrzygnięcia postępowania przez organy władzy publicznej²³. Postulat realizacji wymogu sprawiedliwego prowadzenia postępowania jest ściśle związany z zasadą równego traktowania. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 26 października 1984 r., zauważył, że społeczeństwo polskie jest mocno wyczułone na przestrzeganie zasady równości, dopatrując się w niej podstawowej gwarancji realizacji idei sprawiedliwości²⁴.

Uwzględniając przytoczone stwierdzenia, należy podkreślić, że brak kodeksowej regulacji zasady równego traktowania nie wiąże się z brakiem jej wykorzystania w postępowaniu administracyjnym. Konstytucja RP wraz z art. 8 k.p.a. oraz orzecznictwem sądów utrwaliły w procedurze administracyjnej obowiązek traktowania obywateli w sposób podobny, jeśli znajdują się w tej samej sytuacji prawnej. Uregulowały również zakaz podejmowania rozstrzygnięć związanych z jednostkowymi cechami adresatów, niemających znaczenia dla hipotezy danej normy²⁵.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., II SA 3196/03. Legalis nr 1134224.

²¹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSNER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2016, s. 92.

²² S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 903.

²³ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 93.

²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84. Legalis nr 41905.

²⁵ A. SKÓRA: *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2009, s. 109.

3. Zasada równego traktowania w projekcie nowelizacji ustawy

W znowelizowanej ustawie zasada równego traktowania została wprowadzona do art. 8 §1 k.p.a. Ustawodawca poszerzył dotychczasowy przepis o obowiązek kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W uzasadnieniu do omawianej ustawy podkreśla się wartość zasady równego traktowania jako gwarancji zapewnienia porównywalnego traktowania obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji²⁶. Legislators wskazuje, że ustawowe ujęcie zasady równego traktowania zostało oparte na regulacji EKDA, który stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wobec administracji unijnej i narodowej, wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych²⁷. Przepis art. 5 EKDA zawiera regulację dotyczącą zasady niedyskryminowania, polegającą na nałożeniu obowiązku porównywalnego traktowania osób będących w tej samej sytuacji, powstrzymywania się przez urzędnika od nieusprawiedliwionego, nierównego traktowania ze względu na indywidualne cechy. Ponadto przepis ten umożliwia odstąpienie od równego traktowania z powodu usprawiedliwionych, obiektywnych i istotnych dla danej sprawy okoliczności. Polski ustawodawca w znowelizowanej ustawie, w art. 8 §2, zawarł przepis podobny, gdyż przewidział, że organy administracji publicznej ze względu na charakter rozwiązywanych spraw mogą odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Jak zauważono w komentarzu do EKDA, stosowanie zasady równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym odnosi się głównie do spraw, w których administracja publiczna działa w ramach luzów decyzyjnych²⁸. Są to sprawy, w których organ władzy publicznej jest wyposażony w prawo swobody podejmowania decyzji w procesie stosowania prawa. Luz decyzyjny oznacza również sytuację, w której sądy administracyjne, badając zgodność z prawem, nie wnikają w celowość wydania decyzji i rozstrzyg-

²⁶ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183-uzasadnienie.docx1183> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

²⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. Dz.U. UE C 303.

²⁸ J. ŚWIĄTKIEWICZ: *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*. Warszawa 2007, s. 21.

nięcia w niej zawartego²⁹. Z tego też powodu zasada równego traktowania jest elementem istotnym z punktu widzenia kontroli swobody organów administracji publicznej w podejmowaniu decyzji.

Włączenie zasady równego traktowania do katalogu zasad k.p.a. jest uzasadniane brakiem spójnego i kompleksowego zbioru skodyfikowanych zasad prawa administracyjnego, który wpływałby na przejrzystość stosowania procedur administracyjnych³⁰. Autorzy raportu eksperckiego podkreślają, że zasada ta ma charakter uniwersalny i nadrzędny, ponieważ wyznacza obowiązki organu administracji publicznej w zakresie respektowania uprawnień jednostki wynikających z prawa administracyjnego w celu ochrony tej jednostki przed nadmiernym czy nieuprawnionym działaniem państwa³¹.

W trakcie prac legislacyjnych ustawowe ujęcie zasady równego traktowania zostało poddane krytyce. Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych zauważył, że wymienione zasady w nowelizowanym art. 8 k.p.a. nie wyczerpują zasobu zasad wynikających z szerokiego ukształtowania istniejącej już zasady zaufania. Wymienienie tylko niektórych z nich może doprowadzić do pomijania pewnych zasad przez ścisłą wykładnię przepisu³². Na etapie konsultacji projektu nowelizacji uwagi wniósł również Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, podkreślając, że realizacja zasady równego traktowania w toku postępowania administracyjnego jest wątpliwa, ponieważ może ona dotyczyć tylko spraw z udziałem wielu stron postępowania³³. Trafną opinię wyraziła także Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, twierdząc, że proponowane zmiany w przepisach dotyczących zasad ogólnych postępowania administracyjnego znajdują potwierdzenie w utrwalonych poglądach judykatury, a tym samym ich wprowadzenie do przepisów k.p.a. ma jedynie charakter porządkujący³⁴.

Zaprezentowane opinie dowodzą, że wprowadzenie do k.p.a. zasady równego traktowania jest potwierdzeniem stanu istniejącego, a ponadto sposób zredagowania tego przepisu może prowadzić do złej interpretacji intencji ustawodawcy.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2012 r., I OSK 223/12. Legalis nr 543088.

³⁰ L. KLAT-WERTELECKA, Z. KMIĘCIAK, A. KRAWCZYK, R. SAWUŁA: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2016, s. 62–63.

³¹ *Ibidem*.

³² *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

W celu przeprowadzenia pełnej analizy problematyki zasady równego traktowania należy odnieść się do postępowań administracyjnych w Europie. Autorzy raportu eksperckiego często podkreślają konieczność europeizacji polskiej procedury administracyjnej, wskazując jako przykład procedurę fińską³⁵. Należy podkreślić, że ustawowa regulacja zasady równego traktowania w aktach o randze ustawy nie jest częsta. Państwa Unii Europejskiej w większości opierają stosowanie omawianej zasady na przepisach ustaw zasadniczych lub na orzecznictwie sądów³⁶. Przykładem państwa, w którym zdecydowano się na normatywne ujęcie niniejszej zasady, jest Republika Czeska³⁷. Ustawa o postępowaniu administracyjnym (Správní rad)³⁸ w przepisach § 7 ust. 1 i 2 wyraża obowiązek zapewnienia równouprawnienia dwu (lub więcej) zainteresowanym osobom występującym w danej sprawie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nowelizacja w kwestii zasady równego traktowania nie okazała się nowatorska. Jak już wspomniano, niniejsza zasada istnieje i jest stosowana w procedurze administracyjnej, na co wskazują opinie zgłoszone w trakcie konsultacji projektu nowelizacji. Istotne jest również to, że ustawowe ujęcie zasady może spowodować zniweczenie zasad nieujętych w art. 8 k.p.a., lecz wynikających z ogólnej zasady zaufania. Uzasadniając zmiany w przepisach k.p.a., ustawodawca podkreśla, że jest to konieczne ze względu na zmianę standardów europejskich procedur administracyjnych. Jednak w kontekście zasady równości traktowania państwa Unii Europejskiej w większości postanowiły oprzeć jej stosowanie na judykaturze, a zatem ustawowa regulacja nie wydaje się konieczna do usprawnienia polskiej procedury administracyjnej.

4. Komparatystyczne ujęcie równości stron na tle różnych postępowań

Wszelkie prawne regulacje mają tę właściwość, że nigdy nie pozostają w próżni, stając się elementem złożonej całości unormowań. Dlatego też perspektywa i analiza ustawowa nie mogą być oderwane od swego kontekstu porównawczego. Aby dostrzec istotę zasady równości stron w zakresie postępowania administracyjnego, nieodzowne wydaje się porównanie jej funkcjonowania na tle innych postępowań. Oceniając tak pojemne sformu-

³⁵ Z. KMIĘCIAK: *Słowo wstępne*. W: *Reforma...*, s. 3.

³⁶ A. SKÓRA: *Współuczestnictwo...*, s. 110.

³⁷ *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2010, s. 88.

³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní rád.

łowanie, jak równość stron, trudno jednoznacznie przyjąć jedną i określoną jego interpretację. W kontekście prawotwórczym równość sama w sobie jest nacechowana problematyką aksjologiczną. Z tego też względu tym trudniej uchwycić cechy konstytutywne równości stron procesowych.

Szersze spojrzenie na wiele postępowań polskiego systemu prawnego i wyodrębnienie z nich elementów przedmiotowo istotnych dla występowania równości stron jest konieczne, by zrozumieć podstawy funkcjonowania omawianej zasady. Za pomocą różnorodnych ujęć można bowiem porównać ją w zależności od kontekstu, specyfiki określonej gałęzi prawa oraz – co dla nas nie mniej istotne – wskazać *differentia specifica* równości stron w postępowaniu administracyjnym względem innych postępowań.

Porównując postępowanie administracyjne z postępowaniami sądowymi, należy zwrócić uwagę na podstawowe rozróżnienie w rozumieniu równości: równość stron i równość w stosunku administracyjnoprawnym. O ile pierwsza z nich wykazuje bliższe powiązanie z zasadą kontrydiktoryjności, o tyle druga bliższa jest postępowaniom o charakterze inkwizycyjnym.

Pierwszym postępowaniem, które z uwagi na powiązania z postępowaniem administracyjnym należy przedstawić w analizie prawnoporównawczej, jest postępowanie sądowoadministracyjne. Zasada równości stron wynika w nim przede wszystkim z przepisów o randze konstytucyjnej oraz może być wyinterpretowana z regulacji pośrednio na nią wskazujących³⁹. Równość stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym oznacza, że każda strona ma zagwarantowane identyczne środki ochrony oraz jednakową możliwość korzystania z nich – i w konsekwencji wpływania na prowadzone czynności procesowe. Strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi dysponują równym dostępem do posługiwania się środkami prawnymi. Dowodem na nieprzeciętne znaczenie omawianej zasady jest fakt, że naruszenie zasady równego traktowania może stanowić podstawę uchylecia orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny, a nawet prowadzić do nieważności postępowania. W interpretacji aktów prawnych nadzwyczaj istotne jest znaczenie używanych w nich słów. Biorąc to pod uwagę, nie można przejść obojętnie wobec faktu, że ustawodawca w art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jednoznacznie wskazuje, że przez stronę rozumie się również uczestnika postępowania, a następnie, konstruując prawa i obowiązki, posługuje się terminami „strona”, „strony”⁴⁰. Tak szerokie rozumienie stron procesowych pozwala na podkreślenie ich równości.

Postępowaniem, na które bezwzględnie należy zwrócić uwagę podczas

³⁹ J.P. TARNO, w: W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016, s. 364–365.

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

analizy zasady równości stron, jest postępowanie karne. Problematyka ta jest o tyle nietuzinkowa, że w ciągu ostatnich lat ustawodawca dokonuje gruntownych przemian procedury karnej, zwłaszcza w zakresie zasady kontrydiktoryjności, której z kolei nie sposób nie wiązać z zasadą równości stron⁴¹. Choć wielu autorów podkreśla, że nie jest konieczne wyodrębnianie zasady równości stron z zasady kontrydiktoryjności, z uwagi na zaznaczenie formalnej pozycji stron warto to uczynić. Punktem wyjścia analizy szczegółowych rozstrzygnięć Kodeksu postępowania karnego⁴² – po uwzględnieniu Konstytucji RP – są zawarte w nim art. 4, 5 i 6, regulujące kolejno zasadę obiektywizmu, domniemania niewinności i prawa do obrony.

W kontekście każdego z procesów występujących na gruncie prawa polskiego niezwykle istotne jest odróżnienie równości faktycznej od równości „broni”. Ta pierwsza bowiem – zwłaszcza w postępowaniu karnym – jest absolutnie niemożliwa do zrealizowania, podczas gdy realizacja tej drugiej jest obowiązkiem i jednocześnie prawem uczestników procesu. Sąd może dopuścić do nierówności stron w tym kontekście jedynie w sytuacji zaistnienia przyczyn niezależnych od niego, czego przykładem może być brak zgody państwa trzeciego na przyjazd świadka. W innym wypadku złamania zasady równości proces traci walor rzetelności⁴³.

W przypadku szczegółowej analizy konkretnych uregulowań k.p.k. należy zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 167 k.p.k. i art. 9 k.p.k., czyli przepisy związane bezpośrednio z inicjatywą dowodową stron oraz sądu (z urzędu). Zakres kompetencji podmiotowych w ciągu ostatnich kilku lat ulegał zmianom, lecz nie sposób nie uznać tej kwestii za fundamentalną dla rozumienia równości stron procesowych. Niemniej jednak istotne pozostają kwestie dotyczące: informowania i pouczenia uczestników postępowania przez sąd (art. 16 k.p.k.), odwołania (art. 427 k.p.k.) czy również pozycji pokrzywdzonego (art. 54 k.p.k.). Ponadto k.p.k. wyróżnia także środki specyficzne dla obrony oskarżonego, jak: *in dubio pro reo*, materialny ciężar dowodu spoczywający na oskarżycielu czy *favor defensionis* w postaci możliwości zabrania głosu przez oskarżonego jako ostatniego⁴⁴.

Przytoczony wywód zmierza ostatecznie do wskazania możliwości, jakimi dysponują strony postępowania karnego, gdyż przepisy postępowania karnego – jak już wcześniej wyjaśniono – regulować mogą wyłącznie kwestie dotyczące równości broni. Efektywne skorzystanie przez stronę z przysługujących jej praw występuje bowiem na poziomie potencjalności,

⁴¹ P. Rogoziński: *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*. Warszawa 2009, s. 17.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zm. [dalej: k.p.k.].

⁴³ *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*. Red. P. Wiliński. Warszawa 2009, s. 15–18.

⁴⁴ *Proces karny. Przebieg postępowania*. Red. K. Marszał. Katowice 2012, s. 161.

a nie obligatoryjności, w związku z czym pozycja strony jest także pochodną realizacji przyznaných uprawnień⁴⁵.

Warto jednakże zaznaczyć, że zasada równości nie ma na gruncie k.p.k. charakteru bezwzględny. Przykładem częściowego odejścia od niej może być art. 5 k.p.k., który wprowadza zasadę domniemania niewinności. Zgodnie z tym przepisem, to oskarżyciel ma obowiązek dowodzenia winy oskarżonego, podczas gdy oskarżony nie ma obowiązku wykazania swej niewinności.

Komparatystyka procesowa nie byłaby pełna, gdyby zabrakło w niej – kluczowego dla rozumienia zasady równości stron – postępowania cywilnego⁴⁶. Z analizowanych w niniejszym opracowaniu procedur wydaje się ona mieć budowę najbliższą klasycznemu rozumieniu zasady równości stron. Strony bowiem, występując w różnych rolach procesowych, mają sprzeczne interesy, lecz pozostają na jednakowej płaszczyźnie.

Postępowanie cywilne opiera się również na wspomnianych wcześniej przepisach Konstytucji RP, czyli art. 32 i art. 45. Stanowią one punkt wyjścia, gdyż k.p.c. – podobnie jak k.p.a. czy k.p.k. – nie wyraża zasady równego traktowania wprost, a jedynie pozwala ją wyinterpretować na podstawie innych zasad pryncypialnych oraz ogólnego obrazu sytuacji procesowej, wynikające ze zbiorczej analizy szczegółowych przepisów⁴⁷.

Przede wszystkim na gruncie przepisów postępowania cywilnego należy dokonać rozgraniczenia równości wobec prawa (nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa) i równości w prawie (nakaz uwzględnienia zasady równości w kształtowaniu treści obowiązującego prawa). Strony wobec tego muszą być równouprawnione, a ponadto wolne od wszelkiej dyskryminacji i nieuzasadnionej faworyzacji⁴⁸.

Zasada równości stron na gruncie postępowania cywilnego jest na tyle szczególna, że w sposób o wiele bardziej widoczny każda zmiana procedury czy zakresu uprawnień wpływa na jej obraz i ocenę. Zwiększenie możliwości dowodowych powoda lub pozwanego, przedłużenie lub skrócenie terminów odpowiedzi na pozew czy inne szczegółowe elementy znajdują w tej zasadzie bezpośrednio odzwierciedlenie.

Jednakże z uwagi na ich doniosłość prawną względem równości stron należy wymienić także niektóre regulacje szczegółowe. Przytoczyć można zatem: zasadę wysłuchania drugiej strony, to, że jedna strona nie jest upo-

⁴⁵ P. HOFMAŃSKI, S. ZABŁOCKI: *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*. Warszawa 2011, s. 25.

⁴⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm. [dalej: k.p.c.].

⁴⁷ M. KLIMAS: *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa 2013, s. 19.

⁴⁸ A. ŁAZARSKA: *Rzetelny proces cywilny*. Warszawa 2012, s. 37–38.

ważniona do tego, do czego nie jest upoważniona druga strona – *non debet actori, quo reo non permittitur*, regulacje dotyczące udzielania pouczeń (art. 5 k.p.c.), możliwość wniesienia odpowiedzi na pozew (art. 207 k.p.c.), ściśle określony przebieg rozprawy (210 k.p.c.), obowiązek zawiadomienia stron (naruszenie stanowi podstawę ewentualnego zarzutu z art. 379 k.p.c.). Konsekwencje naruszenia zasady równości stron wskazał między innymi Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku, w którym stwierdził: „Naruszenie zasady równości stron poprzez pozbawienie strony możliwości działania w postępowaniu cywilnym prowadzi do nieważności postępowania”⁴⁹. Co ciekawe, k.p.c. zawiera również przepisy odnoszące się do zasady równości pośrednio w postępowaniu przedprocesowym (art. 514 k.p.c.) oraz bezpośrednio w postępowaniu arbitrażowym (art. 1183 k.p.c.).

Z kolei z tematyką uprawnień sądu do ingerowania w toczący się proces wiąże się kolizja omawianej zasady równości stron oraz zasady bezstronności. Powstaje bowiem pytanie: Czy działanie sądu z urzędu może być próbą urealnienia rzeczywistej równości stron? Zagadnienie to jest dzisiaj przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej⁵⁰, a w orzecznictwie zdania na ten temat są podzielone. Jednak z uwagi na cel działania sądu (dążenie do słusznego rozstrzygnięcia) wydaje się, że jest ono sprzeczne z zasadą równości stron, gdyż równość ta polega – jak wcześniej wskazano – na potencjalnej możliwości, a nie obowiązku skorzystania z konkretnych środków procesowych⁵¹. Dla sędziego ingerującego równość stron stanowi w tym momencie jedynie środek do osiągnięcia celu w postaci słusznego rozstrzygnięcia. Środek, który można poświęcić.

Oceniając analizowane postępowania pod kątem równości stron, niewątpliwie występują w nich w równej mierze tak podobieństwa, jak i różnice. Procedura administracyjna eksponuje równość w kontekście uprawnień każdorazowej strony znajdującej się w analogicznej sytuacji do innej. Procedura karna w tym zakresie w odniesieniu do oskarżonego jest nieco zbliżona do osoby biorącej udział w postępowaniu administracyjnym, lecz różnice występują na poziomie treści, a wyjątek stanowi pozycja pokrzywdzonego. Są to więc postępowania urzeczywistniające zasadę równości stron wobec prawa i w prawie. Natomiast odmiennie kwestię tę reguluje postępowanie cywilne, odwołując się do podstawowego rozumienia równości stron.

⁴⁹ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 31 marca 2014 r., III Aua 376/14. Legalis nr 831254.

⁵⁰ I. ADRYCH-BRZEZIŃSKA: *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*. Warszawa 2015, s. 60–62.

⁵¹ P. RYLSKI: *Działanie sądu z urzędu a podstawa faktyczna wyroku cywilnego*. Warszawa 2009, s. 22–24.

5. Ocena zmian w zakresie równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym

Podsumowując rozważania na temat zasady równego traktowania w postępowaniu administracyjnym, można stwierdzić, że zmiany mają raczej charakter ewolucyjny aniżeli rewolucyjny. Normatywne ujęcie tej zasady stanowi zmaterializowanie jej powszechnego stosowania, wynikające z regulacji o randze konstytucyjnej oraz orzecznictwa. To, co do tej pory w postępowaniu administracyjnym było niepisaną, podstawową zasadą procesową, znajdzie swoje potwierdzenie oraz uszczegółowienie w konkretnej regulacji kodeksowej. Niełatwo jednoznacznie stwierdzić, czy istnieje potrzeba włączenia tej zasady do k.p.a., gdyż z jednej strony wynika już ona z regulacji innych aktów prawnych, a z drugiej strony może stanowić wartościowe źródło potwierdzenia oraz sprecyzowania uprawnień procesowych i – w konsekwencji – pozycji strony w postępowaniu. Odpowiadając na pytania postawione we wstępie na podstawie pozostałych analizowanych procedur, wydaje się jednak, że zmaterializowanie zasady równego traktowania w k.p.a. nie wpłynie znacząco na jej urzeczywistnienie. Może natomiast zmodyfikować jej rangę oraz wpłynąć w dalszej perspektywie na przeprowadzane zmiany.

Zasada jest odzwierciedleniem zmiany pojmowania stosunku administracyjnoprawnego proceduralnego z perspektywy wertykalnej na *quasi*-horyzontalną. Dbałość o relację obywatela z organami administracyjnymi jest przyczyną, a jednocześnie celem przeprowadzanej nowelizacji, która w założeniach dąży do większego upodmiotowienia uczestników postępowania. Opinia obydwu stron w relacji organ – obywatel ma być dostatecznie uwzględniana i brana pod uwagę w toku prowadzonych postępowań.

Co równie ważne, nowelizacja ma na celu także kontynuację procesu eliminowania z postępowania administracyjnego wszelkich rodzajów i przejawów dyskryminacji czy nieuzasadnionej faworyzacji strony. Stanowi próbę wprowadzania do polskiego porządku prawnego europejskich standardów.

Spojrzenie na procedurę administracyjną przez pryzmat postępowania przed sądami administracyjnymi, postępowania cywilnego i postępowania karnego pozwala na wyodrębnienie konstytutywnych cech zasady równego traktowania, a także zauważenie szczegółów wyróżniających procedurę administracyjną na tle porównawczym.

Rozważania dotyczące równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym i karnym umożliwiają dostrzeżenie wielu podobieństw dotyczących ujęcia pozycji stron jako równości wobec prawa oraz równości w prawie. Określenie równości (bądź

nierówności) następuje w ich zakresie w odniesieniu do konkretnych kompetencji zagwarantowanych ustawowo oraz analizy porównawczej sytuacji analogicznych wobec innych uczestników postępowań. Zasadnicze różnice są przede wszystkim związane z naturą poszczególnych postępowań oraz sytuacją prawną uczestników danych procedur. Natomiast procedura cywilna, realizująca zasadę równości stron w klasycznym jej rozumieniu, jako położenie prawne obydwu stron stosunku prawnego, jest już zgoła odmienna. W przyjętej kontrydiktoryjności przejawia ona w kontekście omawianej zasady największe różnice względem postępowania administracyjnego.

Jakub Bryła, Paweł Szala

A principle equality of parties in an administrative process

Summary

Prescriptively included in the amendment to the codex of administrative process, the equality of parties rule embodies the widespread use of this directive based on constitutional rules and the courts' judicature. The equality of parties rule is a necessary element for the development of citizens' trust towards the public administrative bodies. The directive showcases the shift from vertical to quasi-horizontal perspective of understanding the administrative relationship, that is towards more partnership. The amendment aims to introduce european standards to the polish legal order. The equality of parties rule facilitates the above by requiring the public authority to consider the opinion of the other side while settling cases and eliminating any signs of discrimination or unfair treatment of either side from the relationship. Per theoretical analysis of the directive to be introduced, a comparative treatment seems compulsory. Analysing the administrative procedure through the prism of civil and criminal proceedings allows the crystallisation of constitutional traits of the equality of parties rule. Moreover, it reveals the details distinguishing the administrative procedure on a comparative background.