Roczniki Administracji i Prawa nr XIX (zeszyt specjalny), s. ……..

Oryginalny artykuł naukowy

Original article

Data wpływu/Received: **13.09.2019**

Data recenzji/ Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne autora**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Michał Rzepka*
Nr ORCID: 0000-0002-7615-9216

Realizacja zasady równości wobec prawa w postępowaniu administracyjnym

Wstęp

Jednym z zadań administracji publicznej jest rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Tryb ich wydawania regulowany jest przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego[1]. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują zasady ogólne, stanowiące fundament pod wszystkie etapy postępowania – od wszczęcia do rozstrzygnięcia. Bezsprzecznie mają one charakter norm prawnych, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny już w 1982 r. stwierdzając, że są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i wiążą organy na równi z innymi przepisami tej procedury[2]. Obok zasad ogólnych obowiązują także reguły wynikające z Konstytucji RP[3]. Jedną z nich jest reguła równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ustawy zasadniczej, a mianowicie: „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”. Podstawą do dalszych rozważań będzie wyodrębnienie jej dwóch elementów konstrukcyjnych. W postanowieniu z dnia 24 października 2001 r.[4] Trybunał Konstytucyjny określił, iż ww. przepis Konstytucji odnosi się zarówno do stosowania prawa, jak i jego stanowienia. Pogląd ten zaaprobował zapatrywanie Trybunału wyrażone w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r.[5], tj. na gruncie uprzednio obowiązującej Konstytucji PRL. Równość w stosowaniu prawa winna być rozumiana jako nakaz podejmowania rozstrzygnięć z pominięciem

* Mgr, doktorant – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Zespół Badawczy Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.
[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 2096 ze zm.) – zwana dalej k.p.a.
[2] Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. (I SA 258/82), Legalis.
[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – zwana dalej Konstytucją lub ustawą zasadniczą.
[4] SK 10/01, Legalis.
[5] U 7/87, Legalis.

jednostkowych cech adresata i sytuacji, nieistotnych z punktu widzenia danego przepisu[6]. Z kolei w przypadku stanowienia prawa oznacza ona „obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych.”[7].

Analizując wpływ zasady równości wobec prawa na postępowanie administracyjne, szczególną uwagę skupić należy na tych regułach proceduralnych, które urzeczywistniają prawo do tzw. dobrej administracji[8]. Odnosi się ono do żądania przez jednostkę od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości[9]. W sferze procesowej prawo to wyznacza powinny sposób prowadzenia postępowania[10]. Pomocne w tym zakresie będzie odniesienie się do treści Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej[11]. Nie jest on co prawda w Polsce aktem wiążącym, ale może być traktowany jako wytyczający pożądane standardy działania organów[12].

W świetle powyższego, celem niniejszego opracowania jest wyłonienie z ogólnych zasad procedury administracyjnej najistotniejszych reguł stanowiących dobre praktyki w procesie wydawania decyzji, skonfrontowanie ich z zasadami wynikającymi z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, a następnie zbadanie ich relacji ze standardem równości określonym w art. 32 Konstytucji. Dociekania te pozwolą na określenie ram jego obowiązywania w postępowaniu administracyjnym.

Praworządność i prawda obiektywna

Na podstawie art. 6 k.p.a. wszelkie działania organów administracji publicznej muszą być związane przepisami prawa[13]. Harmonizuje to zasadą wynikającą z art. 4 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, który nakłada obowiązek stosowania regulacji

---

[6] Zob. wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r. (K 63/07), Legalis.

[7] W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I . Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 833.

[8] Więcej na temat prawa do dobrej administracji zob. np. M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.

[9] Zob. Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 18.

[10] Zob. G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] , D. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), Patologie w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 111.

[11]Decyzja w sprawie Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej przyjęta przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. UE. C. Nr 285, s. 3.).

[12] Zob. wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r. (I OSK 867/07), Legalis.

[13] Więcej na temat zasady praworządności zobacz np. P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 44 i nast..

i procedur określonych w przepisach prawa. W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że w rozumieniu przywołanej normy za „przepisy prawa" uznać należy tylko i wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego[14]. Ich zamknięty katalog prawodawca umieścił w art. 87 Konstytucji. Statusu tego nie posiadają akty o charakterze wewnętrznym, tj. uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (obowiązują one tylko w stosunku do jednostek organizacyjnych im podległych). Realizacja zasady praworządności obejmuje dwa elementy. Po pierwsze organ winien ustalić zdolność prawną do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie, po drugie zaś – zastosować przepisy prawa materialnego i procesowego przy rozstrzygnięciu tej sprawy[15]. Mimo, iż omawiana reguła odnosi się stricte do konstytucyjnej zasady podejmowania czynności zgodnych z prawem, to ma również ścisłe powiązanie z zapewnieniem równości w jego stosowaniu. Przede wszystkim należy przyjąć założenie, że normy wynikające z aktów prawnych stanowią prawo, a tym samym organy administracji publicznej są zobowiązane do ich stosowania. Proces ten musi z kolei uwzględniać szereg działań, których efektem będzie wydanie decyzji w indywidualnej sprawie. W kontekście idei równości wobec prawa wśród nich na szczególną uwagę zajmuje także obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co wynika z art. 7 k.p.a. W jego trakcie organ musi bowiem mieć na względzie inne zasady wynikające z przepisów, w tym oczywiście Konstytucji. Tym samym musi oprzeć swoje postępowanie m.in. o równorzędne traktowanie podmiotów stosunku administracyjnego. Nie można zatem mówić o równości wobec prawa odrzucając reguły praworządności i prawdy obiektywnej. Wiąże się to również nierozerwalnie z kwestią granic ingerencji w sferę życia społecznego. W ramach administracji publicznej występują określone sytuacje życiowe, co do których organ będzie uprawniony lub wręcz zobowiązany do działania, jednakże ingerencja taka może wynikać li tylko z przepisów prawa[16]. Także i z tej perspektywy oczywista wydaje się teza, iż wpływ na kształtowanie sytuacji strony postępowania musi odbywać się z poszanowaniem zasady równości wobec prawa. Będzie to szczególnie widoczne w przypadkach, w których rozstrzygnięcie uzależnione jest od warunku stanowiącego pojęcie niezdefiniowane. Przykładem może być art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji

[14] Tak np. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 50 oraz W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 47.

[15] B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski (red.), Warszawa 2017, s. 61.

[16] Zob. Cz. Martysz, [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I, komentarz do art. 1-103*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan (red.) , Warszawa 2010, s. 104 -105.

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[17], na mocy którego starosta pozbawia statusu bezrobotnego osobę, gdy nie stawi się ona w urzędzie pracy i nie powiadomi w terminie 7 dni o uzasadnionej przyczynie tej absencji. Istotna będzie więc realizacja zasady równości wobec prawa, aby na gruncie stosowania powyższej normy pojęcie „uzasadnionej przyczyny" było rozumiane jednakowo w stosunku do osób będących w porównywalnych sytuacjach. Nie ulega również wątpliwości, iż obowiązujące prawo będzie stanowiło margines stosowania omawianej reguły konstytucyjnej. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy, „zasada równości wobec prawa będąca składnikiem ogólniejszej zasady praworządności określonej w art. 6 KPA, z samej swej istoty odnosi się tylko do sytuacji, gdy określonego rodzaju działalność różnych podmiotów nie jest przez prawo zabroniona."[18].

Zasada niedyskryminowania

Zgodnie z treścią art. 8 § 1 k.p.a. organy administracji prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się m.in. równym traktowaniem. Z kolei Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej w art. 5 nakazuje podejmować decyzje w oparciu o zasadę równego traktowania (tak aby osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji były traktowane w porównywalny sposób) i powstrzymywania się od wszelkiej nieusprawiedliwionej dyskryminacji, w tym ze względu np. na płeć, narodowość, rasę, religię czy też przekonania polityczne. Wszelkie różnice w traktowaniu muszą być natomiast uzasadnione obiektywnymi i istotnymi właściwościami konkretnej sprawy. Polska procedura administracyjna powiela ten wzorzec. Oczywiste jest zatem odniesienie do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Na omawianym gruncie może ona przybrać dwa wymiary. Pierwszy z nich – procesowy, który oznacza, że „prawny nakaz równego traktowania stron postępowania administracyjnego wyraża się oczywiście w treści aktu administracyjnego, którym organ kształtuje stosunek materialnoprawny, ale aktualizuje się już w toku postępowania i odnosi się do sfery realizacji uprawnień i obowiązków o charakterze procesowym."[19]. Aspekt ten będzie szczególnie widoczny w postępowaniach, w których bierze udział więcej niż jedna strona. Drugi wymiar – materialnoprawny, przejawiać się więc będzie w przypadku różnych postępowań, ale w sprawach o podobnym stanie faktycznym lub prawnym[20]. Jako przykład można tutaj przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 1998 r., nawiązujący

[17] Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.
[18] Wyrok NSA z dnia 26 maja 1994 r. (II SA 576/93), Legalis.
[19] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s 89.
[20] *Ibidem*, s. 90.

do nieusprawiedliwionego, różnego w poszczególnych regionach kraju traktowania podmiotów gospodarczych sprzedających te same towary w tym samym okresie czasu[21]. Należy jednak pamiętać, że organy administracji publicznej działają w ramach władztwa administracyjnego lub uznania administracyjnego[22]. Bezsprzecznie zasada stanowiąca o niedyskryminowaniu stron znajdzie szersze zastosowanie w tym drugim przypadku. Organ mając bowiem możliwość swobodnego działania w ramach obowiązujących przepisów w większym stopniu niż w sytuacji norm związanych będzie mógł kształtować sytuację podmiotu stosunku administracyjnego. W tych też sytuacjach należy ze szczególną starannością wykazać, jakie to obiektywnie usprawiedliwione okoliczności doprowadziły do ewentualnego ograniczenia omawianej zasady.

Częścią reguły równości mającą odniesienie przy rozpatrywaniu kwestii dyskryminacji i pogłębiania zaufania do organów państwa, jest standard wyrażony w art. 8 § 2 k.p.a. Stanowi on o swoistym związaniu organów stosujących prawo własnymi rozstrzygnięciami (stosowanymi procedurami prowadzącymi do tych rozstrzygnięć). Odstępstwo może być podyktowane wyłącznie uzasadnionymi przyczynami. Taka regulacja sprzyja bezpieczeństwu prawnemu jednostek[23]. Każda zmiana poglądów wymaga solidnego uargumentowania ze strony organu. Teza taka znajduje aprobatę w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednym ze swoich wyroków skład orzekający wskazał, że „orzecznictwo organu może (…) podlegać zmianom, o ile organ wykaże, że są ku temu uzasadnione przyczyny. Bezpodstawna zmienność poglądu organu stanowi bowiem naruszenie przepisu art. 8 KPA, gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli, a tym samym naruszenie art. 32 Konstytucji RP.”[24].

Proporcjonalność w postępowaniu administracyjnym

Z zasadą równości wobec prawa związana jest również reguła proporcjonalności. Wyrażona ona została w art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Zgodnie z jego brzmieniem w toku podejmowania decyzji należy zapewnić, aby przyjęte działania były proporcjonalne do obranego celu, unikając jednocześnie ograniczania praw lub nakładania obowiązków na obywateli. Zasada ta współgra z obowiązkiem budowania

[21] SA/Bk 655/97, Legalis.
[22] Szerzej na temat rodzajów aktów administracyjnych związanych z działaniem organów administracji zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 179 i nast. lub J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 369 i nast.
[23] W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I…*, s. 833.
[24] Zob. wyrok NSA z dnia 20 września 2007 r. (II GSK 113/07), Legalis.

zaufania do władzy publicznej , o którym mowa w art. 8 § 1 k.p.a. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej w 2017 r. postępowanie administracyjne określono, iż z proporcjonalności wynika konieczność dążenia do stosowania środków której są najmniej uciążliwe dla obywateli czyli spełniają następujące kryteria: są przydatne do realizacji celu, konieczne w danej sytuacji oraz proporcjonalne w ścisłym znaczeniu (utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami)[25]. Tym samym organ rozstrzygający indywidualną sprawę obywatela stosując wzorzec proporcjonalności musi uwzględniać zasadę równości podmiotów w podobnej sytuacji. Nie może bowiem dojść do okoliczności, w której prowadząc tożsame przedmiotowo postępowania wobec podmiotów o tym samym statusie prawnym na gruncie tych samych przepisów obierane będą różne środki prowadzące do wydania orzeczeń, z których jedne będą bardziej dokuczliwe dla strony od tych, które zastosowano w innym postępowaniu. Jeżeli więc np. organ zażąda od strony postępowania konkretnych dokumentów na potwierdzenie pewnych zdarzeń uznając je za niezbędne do wydania rozstrzygnięcia w tego typu sprawach (np. na potwierdzenie trudnej sytuacji materialnej w przypadku wniosku o umorzenie nienależnie pobranych środków publicznych), to nie może w analogicznym postępowaniu odstąpić od uzyskania takowych stwierdzając, że samo tylko oświadczenie będzie wystarczające.

Europejski Kodeks wiąże zasadę proporcjonalności z wyważaniem relacji między interesem publicznym ma interesem indywidualnym. Zarówno to zagadnienie, jak i próby zdefiniowania owych pojęć w obrębie rodzimej procedury administracyjnej wielokrotnie już były tematem rozważań doktrynalnych[26]. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, należy wskazać na jej realizację z uwzględnieniem równości wobec prawa. Wracając do nakreślonego podziału form działania administracji publicznej na władztwo i uznanie administracyjne stwierdzić trzeba, że rzeczywistym polem dla konieczności poszanowania omawianej zasady konstytucyjnej będzie działanie w sferze tzw. „luzów decyzyjnych". To właśnie w tych sytuacjach przepisy prawa nie determinują powinnego zachowania organu, a dają mu pewną swobodę wyboru rozstrzygnięcia co powoduje, że większa będzie możliwość uwzględnienia słusznego interesu obywatela[27]. Ten jednak nie może stać

[25] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk 1183), s. 14.

[26] Zob. np. T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine K.P.A.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze", Rok XX, Kraków 1987 lub J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

[27] W literaturze dominujący jest pogląd, że uwzględnianie słusznego interesu obywateli ma zastosowanie przede wszystkim w przypadku tzw. „uznania administracyjnego" - zob. np. A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. wróbel, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2016, s. 139 lub A. Gomułowicz, A. Skoczylas, [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym.*

w sprzeczności z interesem publicznym, na co zwracano uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych[28]. Niemniej działanie w ramach uznania administracyjnego rodzi szersze obawy do podejmowania decyzji w oparciu o właściwości nieistotne z punktu widzenia danej sprawy, tj. odnoszące się do indywidualnych cech strony (aspekt negatywny). Wyobrażalną jest sytuacja, w której organ zamierza uwzględnić słuszny interes strony z uwagi np. na udane dotychczasowe kontakty, dobre zachowanie tej osoby lub co gorsza osobiste koligacje, nie zważając przy tym na interes publiczny. Wewnętrzne przekonania na temat strony nie miałyby natomiast wpływu na decyzję w przypadku aktu związanego, gdzie przepis prawa jednoznacznie określa sposób postępowania. Pokazuje to jak istotną funkcję winna spełniać zasada równości wobec prawa w odniesieniu do uwzględniania wskazanych interesów, w szczególności w ramach tzw. „luzów decyzyjnych". Może ona także przybrać wymiar pozytywny wymagający badania każdej sprawy administracyjnej w kontekście zachowania słusznego interesu obywateli, rozumianego w szczególności, jako traktowanie podmiotów wobec prawa na zasadzie równości[29]. Będzie on odzwierciedlał dążenie do identycznego pojmowania interesu jako słusznego w przypadku stron o analogicznym statusie, w porównywalnej sytuacji i w tym samym reżimie prawnym, z jednoczesnym pogodzeniem z interesem publicznym. Organ musi więc stać na straży tejże reguły, gdyż w przeciwnym wypadku może doprowadzić do sytuacji, w której decyzja naruszy szereg innych zasad, w tym praworządności, proporcjonalności w zakresie „godzenia" spornych interesów, czy też bezstronności postępowania. Warto nadmienić, że rozstrzygnięcia wydawane w ramach uznania administracyjnego podlegają kontroli, jak każde inne, jednakże inaczej ukształtowany jest jej zakres[30].

Zasada bezstronności i niezależności

Bezstronność postępowania należy do kanonów kształtujących prawidłowe relacje obywateli z organem[31]. Jego działalność powinna być niezależna od jakichkolwiek pobocznych wpływów i ukierunkowana na realizację zada państwa oraz pogłębiania zaufania

---

Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze, A. Choduń A. Gomułowicz, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2013, s. 143-144 lub R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 91.

[28] Zob. np. wyrok NSA z dnia 25 luty 2015 r. (II GSK 193/14), Legalis.

[29] Por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2008 r. (II OSK 1955/06), Legalis.

[30] W wyroku z dnia 4 października 2011 r. WSA w Warszawie (VI SA/Wa 1249/11) wskazał, iż: „badaniu podlega zatem, czy przy podjęciu decyzji spełniona została zawarta w art. 7 KPA powinność uwzględnienia słusznego interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz czy respektowana była konstytucyjna zasada równości wobec prawa".

[31] Na temat bezstronności działania administracji publicznej zob. np. P. J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004.

obywateli do organów państwowych[32]. Obowiązek działania w sposób bezstronny i niezależny znalazł się w art. 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Wskazano w nim, iż zadaniem urzędnika jest powstrzymanie się od wszelkich arbitralnych działań, które mogłyby mieć wpływ na sytuację jednostek, a także od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Ponadto na jego decyzje nie może mieć wpływu interes osobisty, rodzinny, narodowy, finansowy czy też presja polityczna. Zasada ta wynika również z art. 8 k.p.a., który nakazuje prowadzić postępowanie w oparciu o bezstronność. W jej rozumieniu, pracownik winien wyzbyć się jakichkolwiek cech wskazujących na jego subiektywizm[33]. Niewątpliwie więc zakres przedmiotowy podjęcia „bezstronność" mieści w sobie ideę realizacji równości wobec prawa. Należy ją bowiem tutaj rozpatrywać w kontekście niesugerowania się okolicznościami niezwiązanymi ze sprawą, a jak zostało już wskazane wyżej, jest to jeden z elementów tejże zasady. Jeżeli zatem decyzja wydana zostanie mimo istnienia okoliczności powodującej konflikt na tle bezstronności postępowania, dojdzie do naruszenia idei wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Polski ustawodawca podjął jednak próbę zapobieżenia owemu konfliktowi, a tym samym niedopuszczenia do naruszenia reguły równości. Należą do niej instytucje wyłączenia pracownika lub organu od udziału w postępowaniu, wskazane w art. 24 § 1 oraz 25 § 1 k.p.a.[34] Wyłączenie to polega na powstrzymaniu się od podejmowania czynności zarówno w fazie dowodowej, jak i w postaci wydania decyzji[35]. Katalog przesłanek wyłączeniowych jednoznacznie wskazuje, iż omawiana instytucja znajdzie zastosowanie w sprawach, w których mogłoby dojść do powiązań osobowych, majątkowych, a nawet samego tylko podejrzenia o stronniczość. W przypadku zaistnienia którejkolwiek z okoliczności zakłócającej bezstronność obowiązkiem, a nie dobrowolnością jest wdrożenie procedury wyłączeniowej. Jeśli wbrew powyższemu zostanie wydana decyzja, jej skutkiem będzie wadliwość kwalifikowana. W przypadku rozstrzygnięcia, które stało się ostateczne, trzeba będzie wznowić postępowanie w oparciu o art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a., co może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek strony. Od decyzji nieostatecznej, stronie służyłby zwyczajny środek odwoławczy, w postaci odwołania. Odnotować należy, że do zachowania

[32] Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010, s. 76.
[33] *Ibidem*, s. 76.
[34] Szerzej w temacie wyłączenia zob. np. P. J. Suwaj, *Instytucja wyłączenia jako gwarancja bezstronności organów administracji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Kraków 1999.
[35] Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 82.

bezstronności zobowiązani są również mediator (art. 96g k.p.a.) oraz biegły (art. 84 k.p.a. w zw. z art. 24 k.p.a.).

Dodać trzeba, że uzupełnieniem standardu wynikającego z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, jest zasada obiektywności, wyrażona w jego art. 9[36]. Jej istota sprowadza się do uwzględniania w toku podejmowania decyzji wszystkich istotnych czynników i przypisaniu każdemu z nich należnego znaczenia. Nie można więc brać pod uwagę okoliczności nie należących do sprawy, co wpisuje się w realizację równości wobec prawa.

„Przyjazna interpretacja" przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych

Jako, że realizacja zasady równości wobec prawa jest nieodłącznie związana ze świadczeniem pracy przez osoby zatrudnione w jednostkach administracji publicznej zwrócić należy uwagę na tzw. regułę przyjaznej interpretacji. Nie ma ona co prawda odpowiednika w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, jednakże na gruncie procedury administracyjnej może być rozpatrywana w dwóch wymiarach. Pierwszy z nich określony został w art. 7a § 1 k.p.a., zgodnie z którym gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony (chyba, że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ). Drugi natomiast znalazł swoje odzwierciedlenie w art. 81a § 1 k.p.a., w którym ustawodawca przewidział, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Na marginesie zwrócić należy uwagę na bezpodstawne rozgraniczenie w umiejscowieniu wskazanych przepisów. Nie oznacza to jednak, że tylko jeden z nich uzyskał rangę zasady ogólnej. Norma wynikająca z omawianego artykułu, jako część postępowania dowodowego mającego istotne znaczenie dla wydania rozstrzygnięcia musi mieć odniesienie do całości procedury administracyjnej w szczególności, iż skutki jej naruszenia będą identyczne jak w przypadku reguł podstawowych. Niemniej jednak oba wskazane przepisy odnoszą się do spraw, w których mamy do czynienia z nałożeniem na stronę jakiegoś obowiązku bądź ograniczeniem lub odebraniem jej konkretnego

[36] Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 27.

uprawnienia. Jest to o tyle uzasadnione, że w tego typu postępowaniach niejasność przepisów nie może rodzić negatywnych konsekwencji dla podmiotów postępowania, gdyż mogłoby to godzić w ich inne gwarantowane konstytucyjnie prawa[37]. W nawiązaniu do zasady równości wobec prawa wskazać należy, iż na pierwszą z omawianych reguł należy spojrzeć z punktu widzenia prawodawcy oraz sposobu stanowienia prawa. Niebagatelny jest tutaj proces legislacyjny, a w jego ramach jednoznaczne określanie podmiotów, do których przepis będzie adresowany. Jeśli bowiem równość w stanowieniu prawa, jako element konstrukcyjny równości wobec prawa, wymaga wyróżniania poszczególnych kategorii podobnych podmiotów w treści przepisów, to tylko precyzyjne ich określanie może ograniczyć wątpliwości interpretacyjne na tym tle. Dopiero wówczas ustawodawca zapewni przestrzeganie tejże zasady. Można więc stwierdzić, iż w omawianym aspekcie rzetelna realizacja przez ustawodawcę wzorca równości wobec prawa winna ograniczać konieczność stosowania reguł przyjaznej wykładni. Jest to o tyle ważne, że kryteria różnicowania ustanowione przez prawodawcę mogą zostać poddane ocenie przez sąd[38]. Druga z nich wymaga natomiast perspektywy pracownika organu administracyjnego i sposobu stosowania prawa. Poszanowanie omawianego wzorca konstytucyjnego wymaga od stosujących przepisy, aby w każdym przypadku, w oparciu o prawdę obiektywną dążyli do wyjaśnienia stanu faktycznego. Jeżeli mimo tego pozostaną co do niego wątpliwości winno się przyjąć interpretację korzystną dla strony. Nie można zatem brać w tym zakresie pod uwagę cech nierelewantnych, a jedyną dopuszczalną wskazówką przemawiającą za przyjazną wykładnią mogą być nie dające się rozstrzygnąć zastrzeżenia. Takie podejście daje gwarancję zachowania równości w zastosowaniu norm prawnych.

Podsumowanie

Prawo do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym, w oparciu o reguły tzw. „dobrej administracji" - dobre praktyki administracyjne, przysługuje każdemu obywatelowi. Jednakże założenia tychże praktyk muszą być oparte o zasady gwarantujące ich prawidłową realizację. Jak zostało wykazane mogą one wynikać zarówno z Konstytucji, ustaw zwykłych oraz aktów nie należących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednakże stanowiących przydatne narzędzia do interpretacji obowiązków administracji publicznej. Niniejsze opracowanie skupiało się na określeniu wpływu jednej

[37] F. Elżanowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2017, s. 102.
[38] Zob. wyrok SN-Izba Pracy z dnia 29 maja 2001 r. (III ARN 18/91), Legalis.

z konstytucyjnych reguł, tj. równości wobec prawa w odniesieniu do rozstrzygania spraw indywidualnych opartych o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wytyczne Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Wyodrębnione zostały najistotniejsze zasady dobrej administracji mające znaczenie w procesie wydawania decyzji, czyli praworządność i prawda obiektywna, proporcjonalność, niedyskryminowanie, bezstronność i niezależność oraz tzw. „przyjazna interpretacja". Przeprowadzone badania formalno-dogmatyczne wyodrębniły dwa główne pola, w których standard równości będzie podlegał swoistym ograniczeniom. Przede wszystkim granicą równości wobec prawa są obowiązujące przepisy. To prawodawca może uszczuplić jej realizację, konstruując normy określające kryteria uprzywilejujące lub dyskryminujące pewne kategorie adresatów. Musi to wszakże wynikać ze społecznie usprawiedliwionych celów. Niemniej ważny aspekt związany z ograniczeniem standardu równości związany jest z prawnymi formami działania administracji publicznej, tzn. wydawania orzeczeń związanych lub wynikających z tzw. „luzów decyzyjnych". W przypadku aktów związanych organ nie ma swobody wyboru rozstrzygnięcia co powoduje, że zasada równości wobec prawa musi być brana pod uwagę ściśle w obrębie elementu stanowienia prawa i w ograniczonym zakresie w przypadku jego stosowania, jeżeli przepisy wprowadzają rozróżnienia. Nie zmienia to jednak faktu, iż normy nakazujące organowi powinne zachowanie, mogą zawierać swej treści zwroty niezdefiniowane, jak np. „uzasadniona przyczyna". W takich sytuacjach stosujący prawo w większym stopniu muszą uwzględnić regułę równości wobec prawa, aby w stosunku do podmiotów w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej, pojęcie to było rozumiane w sposób analogiczny. Znacznie szersze spektrum zastosowania znajdzie ona natomiast w przypadku aktów uznaniowych. Wówczas organ musi stać na straży jej przestrzegania. Bardzo dobrze obrazuje to orzeczenie Sądu Najwyższego wydane pod obowiązywaniem Konstytucji PRL, jednakże zachowujące aktualność pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej, w którym wskazano, iż: „przy wydawaniu decyzji w sprawach "uznaniowych" należy brać przede wszystkim pod uwagę wnioski płynące z fundamentalnej zasady równości obywateli wobec prawa, (…), gdy zaś organ administracji w drodze decyzji powoduje wyraźnie zróżnicowane pozycje obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków, może to uczynić tylko na podstawie konkretnie sformułowanych przesłanek. Można wymienić trzy podstawowe rodzaje tych przesłanek:

1) płynące z niewątpliwie różnej sytuacji faktycznej, w jakiej znajdują się ci obywatele,

2) płynące z wyraźnego, odmiennego traktowania tych obywateli przez prawo,

3) płynące z wyraźnego interesu publicznego, jaki przemawia za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli."[39].

Podsumowując wskazać przyjdzie, że mimo istnienia zasad odnoszących się do szeroko rozumianej dobrej praktyki administracyjnej, reguła równości wobec prawa będzie podlegała ograniczeniom. Nie wpływa to jednak na zmniejszenie jej istotności z punktu widzenia poszanowania rozstrzygania spraw indywidualnych w oparciu o przepisy k.p.a. oraz wytyczne Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Konstytucyjny standard, o którym mowa wyżej, musi zostać wzięty przez organ pod uwagę w każdym postępowaniu, aby nie doprowadzić do sytuacji jego pominięcia lub zastosowania w sposób godzący w praworządność. Tylko jego racjonalne wyważenie w ramach obowiązujących przepisów i możliwych form działania doprowadzi do orzeczeń prawidłowych nie tylko merytorycznie, ale także niepodważalnych z perspektywy przestrzegania konstytucyjnego prawa obywatelskiego.

Bibliografia

Literatura:

1. Adamiak B., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* B. Adamiak, J. Borkowski (red.), Warszawa 2017.
2. Borysiak W., Bosek L., [w:] *Konstytucja RP. Tom I . Komentarz do art. 1-86,* M. Safjan,
   L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
3. Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003.
4. Chmielewski J., *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
5. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
6. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.

[39] Wyrok SN – Izba Pracy z dnia 28 listopada 1990 r. (III ARN 28/90), Legalis.

7. Elżanowski F., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2017.
8. Gomułowicz A, Skoczylas A., [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze,* A. Choduń A. Gomułowicz, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2013.
9. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
10. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
11. Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.
12. Krawiec G., *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] , D. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), Patologie w administracji publicznej, Warszawa 2009
13. Martysz Cz., [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I, komentarz do art. 1-103*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan (red.), , Warszawa 2010.
14. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
15. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010.
16. Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017
17. Suwaj P. J., *Instytucja wyłączenia jako gwarancja bezstronności organów administracji w postępowaniu administracyjnym,* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Kraków 1999.
18. Suwaj P. J., *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004.
19. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007.
20. Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine K.P.A.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze", Rok XX, Kraków 1987.
21. Wróbel A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. wróbel, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2016.
22. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 2096 ze zm.).
3. Decyzja w sprawie Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej przyjęta przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. UE. C. Nr 285, s. 3.).
4. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.).

Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. (I SA 258/82).
2. Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r. (U 7/87).
3. Wyrok SN – Izba Pracy z dnia 28 listopada 1990 r. (III ARN 28/90).
4. Wyrok NSA z dnia 26 maja 1994 r. (II SA 576/93).
5. Wyrok NSA z dnia 8 maja 1998 r. (SA/Bk 655/97).
6. Wyrok SN-Izba Pracy z dnia 29 maja 2001 r. (III ARN 18/91).
7. Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r. (SK 10/01).
8. Wyrok NSA z dnia 20 września 2007 r. (II GSK 113/07).
9. Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2008 r. (II OSK 1955/06).
10. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r. (I OSK 867/07).
11. Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r. (K 63/07).
12. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2011 r. (VI SA/Wa 1249/11).
13. Wyrok NSA z dnia 25 luty 2015 r. (II GSK 193/14).

Streszczenie: W tekście wyłoniono z ogólnych zasad postępowania administracyjnego najistotniejsze reguły stanowiące dobre praktyki administracyjne. Skonfrontowano je z postanowieniami wynikającymi z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, a następnie zestawiono z konstytucyjną regułą równości. W następstwie przeprowadzonych analiz, wyodrębnione zostały ramy zastosowania zasady równości wobec prawa przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych w postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: dobre praktyki administracyjne, równość wobec prawa, rozstrzyganie spraw indywidualnych

Implementation of the rule of equality before the law in administrative proceedings

Summary: The most important rules constituting good administrative practices have been selected from the general principles of administrative procedure. They were confronted with the resulting provisions from the European Code of Good Administrative Behavior, and then compiled with the constitutional rule of equality.
As a result of the analyzes carried out, a framework for the application of the principle of equality before the law was resolved in the resolution of individual cases in administrative proceedings.

Keywords: good administrative practices, equality before the law, settling individual cases