

# Rozdział I. Konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy standard udziału jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym

## § 1. Uwagi wstępne

Rozważania poświęcone zagadnieniom konsekwencji naruszenia prawa w zakresie różnorodnych aspektów udziału jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie mogą być prowadzone bez podstawy, jaką jest odwołanie do pewnego wzorca, ram prawnych, w których strona w postępowaniu prowadzonym przed organami wymiaru sprawiedliwości może funkcjonować. Działanie strony w postępowaniu przed sądem nakierowane jest na osiągnięcie pożądanego orzeczenia o określonej treści. Ramy te, ustanowione w aktach prawnych różnej rangi, niewątpliwie przyjmować będą charakter gwarancyjny, kształtując jednocześnie postępowanie jako określony i zdeterminowany przepisami prawa ciąg czynności mających charakter celowy<sup>1</sup>.

Udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym w przypadku skarżącego zasadniczo identyfikować należy przede wszystkim jako prawo podmiotu znajdującego się „na zewnątrz” systemu organów administracji publicz-

---

<sup>1</sup> Jak wskazuje *T. Woś* (w: *T. Woś* (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 37) „W znaczeniu prawnym postępowanie przed organami państwowymi (w tym sądowymi) oznacza uregulowaną normami prawnymi działalność (czynności, zachowania i zaniechania) sądów i innych podmiotów (państwowych, samorządowych, społecznych, osób fizycznych itp.), zmierzającą do osiągnięcia określonego celu”. Dalej Autor identyfikuje cel postępowania stwierdzając, że jest nim „rozstrzygnięcie konfliktu (sporu) co do prawa przy użyciu środków przymusu prawnego”. Na temat istoty i funkcji procesu zob. również *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 27 i nast.; *B. Adamiak*, *Koncepcja sankcji nieważności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski* (red.), *Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 221.

nej, z którego korzysta on w sposób determinowany własną oceną i wolą, w tym obejmującą wybór metody i zakresu poszukiwanej ochrony prawnej. Składając skargę do sądu administracyjnego skarżący umożliwia ochronę zarówno indywidualnego interesu prawnego, jak i porządku prawnego<sup>2</sup>. Zupełnie jednak innym celom poddany jest udział w postępowaniu oponenta skarżącego, drugiej strony postępowania, którą zgodnie z art. 32 PPSA jest ten organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Postępowanie sądownoadministracyjne oparte jest na formie kontrydiktoryjnej<sup>3</sup>. Wolą ustawodawcy, złożenie skargi<sup>4</sup> do sądu i zainicjowanie postępowania skutkuje związaniem sporu pomiędzy określonymi podmiotami, wymienionymi w art. 32 PPSA. Związanie sporu oznacza zawisłość sprawy sądownoadministracyjnej, która w tym wypadku w praktyce determinuje niepewność dalszej sytuacji prawnej<sup>5</sup>, w oczekiwaniu na wydanie przez sąd orzeczenia. Skarżący inicjując postępowanie wyraża tym samym pewne oczekiwanie co do dalszych losów kwestionowanego przejawu aktywności bądź braku aktywności organu. Oczekiwanie to może być albo wprost wyrażone poprzez wniosek ujęty w treści skargi (choć nie jest to element obligatoryjny, a nawet w przypadku jego zamieszczenia zasadniczo nie wiąże sądu – zob. art. 134 § 1 PPSA), bądź wynikać z kontekstu – mianowicie żądając weryfikacji skarżący w istocie oczekuje, że wyrok sądu poprawi jego sytuację prawną poprzez sformułowanie orzeczenia z katalogu przewidzianego przez ustawodawcę<sup>6</sup>.

Założenie formy kontrydiktoryjnej pozwala wyobrazić sobie postępowanie prowadzone przed sądem administracyjnym jako swoistą dyskusję, zapo-

---

<sup>2</sup> Zob. *J. Zimmermann*, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, RPEiS 2006, Nr 2, s. 315.

<sup>3</sup> Zob. np. *Z. Ziemiński*, O pojmowaniu sprawiedliwości, Lublin 1992, s. 180; *B. Adamiak*, O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PiP 2006, z. 11, s. 43. W orzecznictwie zob. np. wyr. NSA z 13.6.2013 r., I OSK 75/12, CBOSA, w którego uzasadnieniu wskazano: „Postępowanie sądownoadministracyjne jest postępowaniem kontrydiktoryjnym, w którym występują dwie równouprawnione strony: skarżący oraz strona przeciwna – organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, ma w postępowaniu sądownoadministracyjnym pozycję równorzędną ze skarżącym. Jest jedną z dwóch stron tego postępowania, mających takie same uprawnienia procesowe”. Zob. również wyr. NSA z 10.1.2013 r., II OSK 1649/11, CBOSA; wyr. NSA z 27.6.2005 r., OSK 1555/04, CBOSA.

<sup>4</sup> Uwagi te aktualne są również w wypadku, gdy postępowanie sądownoadministracyjne inicjowane jest sprzeciwem od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 KPA.

<sup>5</sup> Ze skutkami wynikającymi np. z art. 58 § 1 pkt 4 PPSA.

<sup>6</sup> Zob. jednak art. 64b § 2 PPSA, który to przepis przewiduje zamieszczenie w sprzeciwie od decyzji żądania uchylecia decyzji.

czątkowaną zgłoszoną przez skarżącego tezą o niezgodności z prawem konkretnego przedmiotu zaskarżenia<sup>7</sup>. Teza ta wyznacza obszar aktywności sądu<sup>8</sup>, gdyż pozwala na identyfikację sprawy<sup>9</sup>, w której kontrola sądownoadministracyjna winna być realizowana. W obowiązującym stanie prawnym natomiast konkretne, podniesione w skardze zarzuty już zasadniczo sądu nie ograniczają<sup>10</sup>. Sąd administracyjny znajduje się niejako na zewnątrz prowadzonego sporu, jest podmiotem bezstronnym i obiektywnym, mającym w sposób wyznaczony przepisami prawa sformułować wypowiedź o legalności, realizując tym samym swoją kompetencję jako element funkcjonującego w Rzeczpospolitej Polskiej systemu wymiaru sprawiedliwości<sup>11</sup>. W określonych wypadkach możliwe jest dojście stron postępowania do porozumienia – mianowicie w sytuacji, gdy zastosowana w postępowaniu mediacja okaże się owocna – jednakże, z uwagi na bardzo ograniczoną ilość faktycznych przypadków dotychczasowego stosowania trybu mediacyjnego<sup>12</sup>, w praktyce to sąd admini-

---

<sup>7</sup> M. Romańska podkreśla, że: „Dla zrealizowania prawa do sądu konieczne jest jednak, żeby osoba poszukująca ochrony sądowej przytoczyła twierdzenia o okolicznościach uzasadniających dążenie do skorzystania z ochrony sądowej, powołała się na jakieś własne prawa czy roszczenia, względnie interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia” (w: Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko-Biała 2003, s. 540). W ocenie Z. Czarnika, to skarga złożona do sądu administracyjnego jest „podstawą zawiązania sporu o legalność” (Z. Czarnik, Ciągłość postępowania sądownoadministracyjnego, AUMCS 2005/2006, s. 16).

<sup>8</sup> Zob. np. J. Jaśkiewicz, Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.12.2010 r., I FPS 7/10, PPP 2014, Nr 12, s. 113. W ocenie Autora obowiązujący model postępowania w istotny sposób determinuje obowiązki sądu w zakresie kontroli legalności, w szczególności w odniesieniu do przewidzianego w przepisach sposobu dowodzenia.

<sup>9</sup> Z uwzględnieniem uprawnienia do sięgnięcia „w głąb” w sposób determinowany art. 135 PPSA. Jak wskazuje W. Piątek (w: Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2011, s. 365–366) w istocie kompetencję znajdującą oparcie w art. 135 PPSA traktować należy nie w kategorii uprawnienia, lecz obowiązku ciężącego na sądzie orzekającym. W ocenie W. Piątka działalność sądu administracyjnego ma być nakierowana na realizację określonego celu – usunięcie z obrotu prawnego takich rozstrzygnięć, które są niezgodne z prawem. Zob. również Z. Kmiecik, Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych, PiP 2007, z. 4, s. 31 i nast.

<sup>10</sup> Zob. jednak art. 57a PPSA. Ponadto swoiste ograniczenie pola aktywności sądu I instancji wynika z art. 64e PPSA, zgodnie z którym rozpoznając sprzeciw od decyzji sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej w administracyjnym postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 138 § 2 KPA.

<sup>11</sup> R. Hauser, A. Kabat, Właściwość sądów administracyjnych, RPEiS 2004, z. 2, s. 25 i nast.

<sup>12</sup> Zob. sprawozdania z działalności publikowane corocznie przez NSA w serwisie [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

stracyjny rozstrzyga sprawę sądowoadministracyjną, stosując narzędzia uregulowane w szczegółowych przepisach prawa.

Przyjęcie właśnie sporu pomiędzy skarżącym a tym organem, którego działanie, bezczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem weryfikacji, jako podstawowego wyznacznika dla modelu postępowania, rzutuje na szczegółowe rozwiązania procesowe. Przedmiotem sporu jest – w podstawowym założeniu – kwestia legalności określonego substratu poddanej kontroli sądowoadministracyjnej. Jak jednak celnie wskazuje *J. Zimmermann*: „Celem działania sądu administracyjnego nie jest zatem rozstrzygnięcie sporu, ale kontrola administracji (płaszczyzna kontrolna) i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (płaszczyzna merytoryczna) i tym samym do ochrony jednostki”<sup>13</sup>. W innym miejscu *J. Zimmermann* wyraźnie wskazuje, że choć możliwe jest posługiwanie się przy opisywaniu działania sądu administracyjnego pojęciem „spór”, to jednak „trudno tu mówić o dosłownym i rzeczywistym sporze, który mógłby być rozstrzygnięty przez sąd „na korzyść” jednej lub drugiej strony”<sup>14</sup>. Sąd administracyjny zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej, a zakres tej kontroli ukształtowany jest w ustawie<sup>15</sup>. Przyjęty model kontroli określany jest przez *L. Leszczyńskiego* jako „legalistyczny”<sup>16</sup> – w myśl art. 1 § 2 PrUstrSądAdm kontrola dokonywana jest pod względem zgodności z prawem<sup>17</sup>, chyba że

---

<sup>13</sup> *J. Zimmermann*, Prawo do sądu, RPEiS 2006, z. 2, s. 316.

<sup>14</sup> *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 454.

<sup>15</sup> Zob. np. *D. Gregorczyk*, Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych, [w:] *T. Bąkowski, J.P. Tarno* (red.), Prawotwórstwo sądów administracyjnych, Warszawa 2015, s. 109 i nast.

<sup>16</sup> *L. Leszczyński*, Sądowa kontrola administracji a „kontrolna wykładnia operatywna” prawa administracyjnego, [w:] *A. Choduń, S. Czepita* (red.), W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego, Szczecin 2000, s. 310.

<sup>17</sup> W ocenie *I. Niżnik-Dobosz* (Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym, [w:] *M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak* (red.), Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Warszawa 2015, s. 38–39): „Stosowane przez sądy administracyjne kryterium legalności, zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, odpowiada stwierdzeniu charakteryzującemu prawo sprawiedliwości jako obowiązek nieustannego przestrzegania wszystkich jego prawideł, jako że tej powinności odpowiada prawo sprawiedliwości”. Zob. również *T. Gawarecki*, Odkrywanie ius przez sądy administracyjne w toku kontroli działalności administracji publicznej, [w:] *T. Bąkowski, J.P. Tarno* (red.), Prawotwórstwo, s. 58, gdzie Autor wskazuje m.in.: „Jeżeli jednak przyjąć, że sąd dokonuje kontroli administracji pod kątem zgodności z *lex*, nie może być mowy o prawotwórstwie, lecz co najwyżej o autorytecie sądu poprzez pokazanie, które normy i w jaki sposób mają być zastosowane w konkretnym przypadku. W tym drugim ujęciu sąd jest jedynie narzędziem w rękach prawodawcy i takie rozumienie prawa sędziowskiego jest dziś powszechnie akceptowane”.

wolą ustawodawcy wprowadzono inne kryterium<sup>18</sup>. Zgodnie z zastosowaną w art. 184 Konstytucji RP formułą nakazującą sądom administracyjnym właśnie „kontrolę”, zasadniczo nie dochodzi do przejścia przez sąd funkcji administratora. Zwrot stosunkowy<sup>19</sup> zamieszczony w sentencji wyroku sądowego w przypadku uwzględnienia skargi determinuje dalsze losy kwestionowanego aktu bądź czynności, zasadniczo jednak nie zastępuje konieczności rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ administracji publicznej<sup>20</sup>.

Należy dla porządku zauważyć, że w wyniku ewolucji unormowania dotyczącego kognicji sądu administracyjnego, możliwość determinowania przez sąd treści rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej jest obecnie większa, niż choćby w pierwotnie przyjętym w 2002 r.<sup>21</sup> unormowaniu. Dyskusja w tym zakresie w istocie koncentruje się na problemie potencjalnej dopuszczalności objęcia zakresem orzekania przez sąd nie tylko sprawy sądownoadministracyjnej (zob. art. 1 PPSA), ale również w istocie sprawy administracyjnej poprzez dokonanie aktu subsumpcji zastępującego działanie organu administracji publicznej<sup>22</sup>.

Sposób, w jaki obecnie ustawodawca treścią art. 145 i 145a PPSA kształtuje kognicję sądu w sprawach ze skargi na decyzję lub postanowienie nie

---

<sup>18</sup> Zob. np. wyr. WSA w Warszawie z 2.10.2007 r., II SA/Wa 556/06, CBOSA.

<sup>19</sup> Jak stwierdza *M. Kamiński* (w: *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2015, Nr 5, s. 21) „Wyrok zawierający pozytywny zwrot stosunkowy (stwierdzający zgodność przedmiotu zaskarżenia z normą odniesienia) jest orzeczeniem uwzględniającym skargę i rozstrzygającym w sensie negatywnym o obowiązywaniu lub skuteczności prawnej przedmiotu zaskarżenia. Z kolei wyrok zawierający negatywny zwrot stosunkowy (stwierdzający niezgodność przedmiotu zaskarżenia z normą odniesienia) jest orzeczeniem oddalającym skargę i rozstrzygającym w sensie pozytywnym o dalszym obowiązywaniu lub skuteczności prawnej przedmiotu zaskarżenia”.

<sup>20</sup> Zob. *M. Romańska*, Granice przedmiotowe skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych co do istoty sprawy, PPP 2010, Nr 5, s. 32; *W. Piątek*, Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego, RPEiS 2009, z. 4, s. 67 i nast.

<sup>21</sup> Zob. tekst pierwotny ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270).

<sup>22</sup> Zob. np. *W. Jakimowicz*, O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Casus 2017, Nr 2; *Z. Kmiecik*, Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz, PL 2015, Nr 2; *W. Piątek*, Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, PiP 2017, z. 1; *K. Wysocka*, Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu, RPEiS 2017, Nr 1.

został przyjęty bezdyskusyjnie w doktrynie<sup>23</sup>. Jako przykład wskazać można rozważania *M. Bogusza*<sup>24</sup>, puentowane stwierdzeniem „Parafrazując znane powiedzenie, można na zakończenie stwierdzić, że kierując się zasługującymi na aprobatę intencjami, tj. potrzebą zapewnienia jednostce sprawnej i efektywnej ochrony sądowej w sprawach z zakresu administracji publicznej, ustawodawca, wprowadzając do PPSA przepis art. 145 § 3 oraz art. 145a, wykonał jednak – jak się wydaje – o jeden krok za daleko”. Natomiast *Z. Kmiecik* dostrzegł w nowej regulacji wyzwanie dla praktyki, dające jednocześnie szansę na urzeczywistnienia propozycji sformułowanych już w XX-leciu międzywojennym<sup>25</sup>. Specyfika sądowej kontroli administracji publicznej wymaga nadto dostrzeżenia aspektu wiedzy specjalistycznej organu administracji publicznej<sup>26</sup>.

Przyjęcie formy kontradiktoryjnej i – w następstwie – postawienie naprzeciw siebie stron prowadzących spór w opisanym wyżej kształcie i rozumieniu nie przesądza jednak o bezwzględnym ujednoczeniu sytuacji prawnej tych podmiotów. Nie można bowiem tracić z pola widzenia tego, że w konsekwencji regulacji konstytucyjnej, określającej kompetencję sądów administracyjnych jako sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej, jedną ze stron postępowania będzie organ wyposażony we władztwo publiczne<sup>27</sup>. Naprzeciw niego, w typowych przypadkach, uplasowany będzie zaś podmiot, który kwestionuje działalność administracji publicznej chroniąc tym samym

---

<sup>23</sup> *J. Paśnik*, O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PPP 2016, Nr 2, s. 37 i nast.; *B. Banaszak, J. Michalska*, Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP, ZNSA 2016, Nr 4, s. 9 i nast.

<sup>24</sup> *M. Bogusz*, Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, GdSP 2016, Nr 2, s. 76.

<sup>25</sup> *Z. Kmiecik*, O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze, GdSP – Przegląd Orzecznictwa 2015, Nr 4, s. 31.

<sup>26</sup> Jak wskazuje *M. Bernatt*, to właśnie wiedza specjalistyczna, jaką dysponuje organ administracji publicznej, a także przewidziane w regulacji normującej postępowanie administracyjne gwarancje procesowe, przemawiać winny za swoistą powściągliwością sądów w zakres przyjmowanych ocen. Autor odróżnia w tym kontekście zagadnienie kognicji sądów od sposobu, w jaki traktuje rozstrzygnięcie oparte na wiedzy specjalistycznej [*M. Bernatt*, Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością), PiP 2017, z. 1, s. 44].

<sup>27</sup> Na temat istoty i struktury wykonywania władztwa publicznego zob. np. *P. Radzewicz*, Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego, KPPubl. 2005, Nr 4, *passim*.

swój własny interes prawny, co nie może pozostawać bez wpływu na kształt konkretnych rozwiązań procesowych<sup>28</sup>.

Ukształtowanie pozycji procesowej stron postępowania jest oczywiście zadaniem ustawodawcy zwykłego. Odrębnie rozważyć trzeba jednak regulację konstytucyjną, poszukując takich norm prawnych, które determinować będą standard udziału jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

## § 2. Zasada równouprawnienia stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Kwestia równości, w tym równości wobec prawa, stanowi zagadnienie o charakterze fundamentalnym. Jest to problem wielowarstwowy, w którym w istocie przenikają się zagadnienia prawne, psychologiczne i socjologiczne. Konieczne jest również odróżnienie płaszczyzny deklaratywnej od realiów, w których odpowiedź na pytanie o to, czy zasada jest realizowana bynajmniej nie jest oczywista, stanowi w istocie miarę rozwoju cywilizacyjnego i układu stosunków społecznych.

W szczególności na płaszczyźnie równości wobec prawa dostrzegalna jest ewolucja sposobu postrzegania pozycji jednostki. Istotne miejsce w procesie rozwoju zajmowała francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r., w której treści wskazano, że ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach<sup>29</sup>. Jednocześnie jednak dalej zaznaczano, że zróżnicowania społeczne mogą być oparte wyłącznie na pożytku powszechnym.

Zgodnie z art. 1 zd. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>30</sup>, wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach. W art. 10 Deklaracja jednoznacznie wskazuje, że „Każdy człowiek ma na warunkach cał-

---

<sup>28</sup> Dla porządku zaznaczyć jednak należy, że krąg skarżących poszerzany jest wolą ustawodawcy również o podmioty, których legitymacja opiera się na istnieniu przepisu szczególnego, zgodnie z art. 50 § 2 PPSA – zob. szerzej np. W. Chróścielewski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System, t. 10, s. 254–255.

<sup>29</sup> Przy czym wskazuje się, że Deklaracja z uwagi na użyte sformułowanie „*du citoyen*” dotyczyła praw mężczyzn, wyłączając z grona obywateli kobiety. Zob. L. Koba, P. Zydel, Zarzys historii praw człowieka, [w:] L. Koba, W. Wacławczyk (red.), Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, Warszawa 2009, s. 23; K. Sójka-Zielińska, Kodeks Napoleona. Historia i współczesność, Warszawa 2008, s. 44.

<sup>30</sup> Należy przypomnieć, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowiła punkt wyjściowy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

kowej równości prawo, aby przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd<sup>31</sup>. Obecnie założenie o równości wobec prawa jest powszechnie spotykane w konstytucjach zarówno państw europejskich<sup>32</sup>, jak i pozaeuropejskich<sup>33</sup>.

Wskazany kontekst zewnętrzny powoduje, że nie może stanowić zaskoczenia podniesienie przez art. 32 ust. 1 Konstytucji RP do rangi konstytucyjnej zasady równości wobec prawa<sup>34</sup>. Przepis ten stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa, a także statuuje uprawnienie do równego traktowania przez organy władzy publicznej. Z przytoczonej regulacji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynika nakaz identycznego traktowania podmiotów będących adresatami norm prawnych, o ile znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej<sup>35</sup>.

Co jednak istotne, założenie równości nie sprowadza się do identyczności. Jak podkreśla w kontekście praw człowieka *M. Augustyniak*: „W rzeczywistości postulat równości implikuje coś przeciwnego, mianowicie, że mimo wszelkich różnic między ludźmi (...) nikogo nie można czynić narzędziem do osiągnięcia

---

<sup>31</sup> R. Wieruszewski określa przytoczoną regulację jako zasadę równości proceduralnej (w: Zasada równości i niedyskryminacji, s. 80). Autor podkreśla również, iż w tekście Deklaracji zasada równości wyrażana jest poprzez wielokrotne powtórzenie sformułowania „każdy człowiek”, dla określenia podmiotu prawa.

<sup>32</sup> Zob. art. 7 ust. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii; art. 18 ust. 1 Konstytucji Republiki Albanii, art. 10 Konstytucji Królestwa Belgii, art. 6 Konstytucji Republiki Bułgarii, art. 1 Karty Podstawowych Praw i Wolności Republiki Czeskiej, art. 4 Konstytucji Grecji, art. 14 Konstytucji Hiszpanii, art. 3 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, art. 16 Konstytucji Rumunii, art. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej – teksty ustaw dostępne w internetowej bibliotece sejmowej, zarówno w językach urzędowych, jak i w tłumaczeniach na język polski.

<sup>33</sup> Art. 14 Konstytucji Japonii, tekst dostępny w internetowej bibliotece sejmowej, w tłumaczeniu na język polski

<sup>34</sup> Zob. historyczne zestawienie unormowań prawnych odnoszących się do zasady równości – *J.B. Falski*, Zasada równości w polskich konstytucjach (1791–1935), PiP 1997, z. 1, s. 3 i nast.

<sup>35</sup> Z uzasadnienia wyr. z 14.7.2004 r., SK 8/03, OTK-A 2004, Nr 7, poz. 65. Jak wskazał dalej Trybunał Konstytucyjny: „Inaczej rzecz ujmując, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Takie ujęcie zasady równości nakazuje jednocześnie odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym przypadku naruszona wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne”.



czychkolwiek celów, i że każda jednostka ma prawo być celem w sobie i dla siebie<sup>36</sup>. Równość wobec prawa oznacza więc, że bez względu na pozycję społeczną, majątkową, wykształcenie, czy inne cechy, z punktu widzenia normy prawnej wszyscy zasługują na równe traktowanie.

Równość wobec prawa gwarantowana jest jednak nie tylko aktami prawa wewnętrznego. Z uwagi na multicytryczność systemu prawnego gwarantującego ochronę praw człowieka<sup>37</sup> konieczne jest w tym kontekście wskazanie kilku zasadniczych aktów prawnych. W myśl art. 26 MPPOiP wszyscy są równi wobec prawa i uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej, zaś jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności<sup>38</sup>. Podobnie, zasadę równości i zakaz dyskryminacji zamieszczono w art. 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zaś zakaz dyskryminacji w art. 14 EKPCz. Jak wskazał TSUE w wyroku z 17.5.2011 r.<sup>39</sup>: „Pozaszanowanie zasady równego traktowania wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione”. Równe traktowanie wymienione jest nadto jako jeden z elementów prawa do dobrej administracji<sup>40</sup>.

Zasada równości wobec prawa, by dało się ją traktować jako realny wyznacznik a nie jedynie jako pustą i wyłącznie teoretyczną deklarację, winna

---

<sup>36</sup> M. Augustyniak, [w:] M. Chmaj (red.), Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 15.

<sup>37</sup> Na temat pojęcia multicytryczności systemu prawa zob. E. Łętowska, „Multicytryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Warszawa 2005, s. 1127 i nast.; w kontekście praw człowieka L. Bojarski, D. Schindlauer, K. Wladasch, M. Wróblewski, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument, Warszawa 2014, s. 25.

<sup>38</sup> Na temat interpretacji art. 26 MPPOiP zob. R. Wieruszewski, Zasada równości i niedyskryminacji w orzecznictwie Komitetu Praw Człowieka, PiP 2000, z. 4, s. 40 i nast.

<sup>39</sup> T-299/08, Zb.Orz. 2011, s. II-02149.

<sup>40</sup> Jak wskazuje Komitet Ministrów Rady Europy w art. 3 rekomendacji Rec (2007)7 w sprawie prawa do dobrej administracji: „1. *Public authorities shall act in accordance with the principle of equality.* 2. *They shall treat private persons who are in the same situation in the same way. They shall not discriminate between private persons on grounds such as sex, ethnic origin, religious belief or other conviction. Any difference in treatment shall be objectively justified*” (dostępna w serwisie COE, <https://rm.coe.int/16807096b9>).

mieć jak najszersze zastosowanie. Z ogólnie sformułowaną zasadą równości i nakazem równego traktowania wiąże się wyrażony w ust. 2 art. 32 Konstytucji RP zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny<sup>41</sup>. Polski ustrojodawca konstytucyjny, inaczej niż uczyniono np. w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>42</sup>, nie zdecydował się ostatecznie na wyliczenie potencjalnych piętnowanych powodów dyskryminacji<sup>43</sup>. Taki sposób normowania wydaje się zabiegiem słusznym – dzięki niemu wskazana regulacja prawna jest bowiem odpowiednio elastyczna, dając szansę na właściwą reakcję w sytuacjach, które z uwagi na tempo rozwoju życia społecznego mogłyby być trudne do przewidzenia i jednoznaczne wyśłowienia w treści normy prawnej.

Analizując sposób, w jaki kwestia równości uregulowana została w treści Konstytucji RP zauważyć trzeba nadto, że już w Preambule do Konstytucji obywatele opisani zostali jako równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski<sup>44</sup>. Tym samym podkreślenia wymaga relacja pomiędzy preambułą a unormowaniem zamieszczonym w dalszej części Konstytucji RP. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>45</sup> „(...) przepisy art. 25 i 32 Konstytucji RP stanowią rozwinięcie jednej z podstawowych zasad wyrażonych w preambule Konstytucji RP, jaką jest równość wobec prawa. Zgodnie

---

<sup>41</sup> Przy czym, jak ocenia *M. Ziółkowski*, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegalne są różne ujęcia relacji pomiędzy art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP (*M. Ziółkowski*, Zasada równości w prawie, PiP 2015, z. 5, s. 100 i nast.).

<sup>42</sup> Szerzej *M. Bartoszewicz*, Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, ZNSA 2009, Nr 1, s. 35; por. również uwagi *Z. Kmiecika* odnoszące się do stanu prawnego sprzed wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji – Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA, PiP 1988, z. 10, s. 56 i nast. Potencjalne przyczyny dyskryminacji wymienia również Karta Praw Podstawowych oraz MPPOiP.

<sup>43</sup> O przyczynach przyjęcia takiej metody regulacji zob. *L. Garlicki*, Komentarz do art. 32 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 4–5.

<sup>44</sup> Dla porządku podkreślić należy, że charakter normatywny Preambuły nie jest w pełni jednolicie oceniany (zob. zestawienie poglądów w tym zakresie opracowane przez *T. Bąkowskiego*, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, s. 62 i nast.). Warto przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego tekst preambuły do Konstytucji nie jest źródłem norm prawnych w ścisłym znaczeniu. W ocenie Trybunału, jest jednak ona niewątpliwym źródłem takich wskazówek interpretacyjnych dla normatywnej części ustawy zasadniczej, które mają swe źródło w „autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy” (zob. uzasadnienie wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49). Zob. również *M. Stefaniuk*, Preambuła do Konstytucji RP z 2.4.1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, AUMCS 2003/2004, s. 203 i nast.

<sup>45</sup> Uchwała (cała Izba) NSA z 14.3.2005 r., FPS 5/04, ONSAiWSA 2005, Nr 3, poz. 49.

z treścią art. 25 ust. 1 Konstytucji RP kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Natomiast według treści art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1)<sup>46</sup>.

W treści Ustawy zasadniczej znaleźć można więcej odwołań do kwestii równości (np. art. 6 ust. 1, art. 33 ust. 1 i 2), jednakże w tym kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji pełni rolę *legi generali*<sup>46</sup>. Warto nadto zwrócić uwagę na unormowanie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zawarte zostało postanowienie iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury *etc.*)<sup>47</sup>”.

Analizując relację zachodzącą pomiędzy zasadą równości wobec prawa a wyrażonymi w innych przepisach Konstytucji RP nakazami równego traktowania w kontekście określonych praw konstytucyjnych, M. Saffjan dostrzega określoną korelację. Mianowicie Autor ten wskazuje, że choć w istocie „w większości wypadków naruszenie równości będzie oznaczało zarazem naruszenie zasady równego traktowania w zakresie określonego konstytucyjnego

---

<sup>46</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 225.

<sup>47</sup> Z uzasadnienia wyr. TK z 28.10.2003 r., P 3/03, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 82. Co istotne, dalej Trybunał podkreślił, że: „Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych). Nie oznacza to jednak bezwzględnej niedopuszczalności jej gradacji. Podobnie jak samo prawo własności, nie może ona być postrzegana w kategoriach swoistego *ius infinitum*. Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu w sytuacji kolizji z innymi normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi. Równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii jurystycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie. Stanowisko takie prowadziłyby bowiem niejednokrotnie do rozwiązań sprzecznych z elementarnym poczuciem słuszności (np. do zakwestionowania prawidłowości normy art. 174 KC, chroniącej w sposób szczególnie małoletniego właściciela nieruchomości). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wszystkie postanowienia Konstytucji muszą być rozumiane i stosowane w sposób integralny, z uwzględnieniem ich wewnętrznej hierarchii. Również norma art. 64 ust. 2 Konstytucji musi być odczytywana w szerszej perspektywie konstytucyjnej”.

prawa podmiotowego”, to jednak równość, mająca charakter uniwersalny, nie może być w tym obszarze zamykana<sup>48</sup>.

Co jednak interesujące, nakaz równego traktowania nie został wyrażony wprost w tym fragmencie Konstytucji, który odnosi się już konkretnie do zagadnień wymiaru sprawiedliwości. Przypomnieć jednak należy, że gwarancja konstytucyjna zamieszczona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje prawo do rozpoznania sprawy przez sąd bezstronny. Gwarancja ta stawia sąd na zewnątrz prowadzonego sporu, co pozwala na poszukiwanie relacji pomiędzy bezstronnością a faktyczną możliwością zapewnienia równouprawnienia stron w postępowaniu. Relację tę dostrzega *W. Jasiński*, który – odwołując się do wypowiedzi *B. Gerta* – stwierdza „(...) za bezstronną można uznać wyłącznie taką decyzję, która w odniesieniu do danej kwestii i określonej grupy ludzi nie różnicuje rozstrzygnięcia w zależności od tego, który z członków danej grupy skorzysta lub straci na działaniu decydenta. Bezstronność jest więc pewnego rodzaju równością w traktowaniu stron konfliktu i proceduralną równością stron w możliwości przekonania sędziego do swoich racji”<sup>49</sup>. Przyjęcie takiego sposobu rozumienia bezstronności pozwala na pojmowanie jej jako jednej z gwarancji zapewnienia równości w tym zakresie, w którym prowadzone jest postępowanie przed sądem. Sędzia stronniczy to bowiem taki sędzia, który preferuje bądź dyskryminuje którąś ze stron postępowania, dopuszczając tym samym do głosu argumenty pozaprawne, w niedopuszczalny sposób różnicujące sytuację procesową podmiotów postępowania.

Przytoczona regulacja prawna, statuuująca równość wobec prawa jako podstawowe prawo człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej, nie pociąga za sobą jednak absolutnego zakazu odstępstw od zasady równości<sup>50</sup>. Aby jednak taki zabieg był usprawiedliwiony muszą być zawsze spełnione określone po temu warunki. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12.5.1998 r., U 17/97<sup>51</sup>, argumenty przemawiające za odstępstwem od nakazu równego traktowania muszą:

- mieć charakter relewantny
- mieć charakter proporcjonalny,

---

<sup>48</sup> *M. Saffjan*, [w:] *M. Saffjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP*, t. I, s. 82.

<sup>49</sup> *W. Jasiński*, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>50</sup> Zob. np. *L. Garlicki*, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 114.

<sup>51</sup> OTK 1998, Nr 3, poz. 34.

- pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Nakaz respektowania zasady równości jest więc istotny nie tylko na etapie tworzenia prawa, ale również w toku jego stosowania<sup>52</sup>.

W drugim ze wskazanych ujęć zasada równości oddziałuje przede wszystkim na sposób, w jaki organy administracji publicznej dokonują konkretyzacji uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wydaje się, że charakter i zasięg prawa administracyjnego sprawia, że z punktu widzenia obywatela – adresata rozstrzygnięć władczych, to właśnie ten aspekt ma elementarne znaczenie. Szczególnie dobitnie podkreślone zostało to w treści art. 8 § 1 KPA ustalonej nowelizacją z 9.4.2017 r.<sup>53</sup> i obowiązującej od 1.6.2017 r. Obecnie ustawodawca wprost wskazuje bowiem, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Jednocześnie – zgodnie z art. 8 § 2 KPA – oczekuje się, by bez uzasadnionej przyczyny organy administracji publicznej nie odstępowywały od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym<sup>54</sup>. Warto nadto przypomnieć, że – jak wskazuje *P. Tuleja* odwołując się do poglądu *W. Sadurskiego* – dostrzegalny jest związek zachodzący pomiędzy sprawiedliwością społeczną a zasadą równości wobec prawa<sup>55</sup>. Z tego względu podkreślenia wymaga rola, jaką z uwagi na wyznaczone Konstytucją RP kompetencje pełnią sądy administracyjne, stojące na straży praworządności działania administracji publicznej<sup>56</sup>. Zasada równości w tym kontekście będzie mieć znaczenie zarówno w wypadkach, w których administracja wydaje rozstrzygnięcia o charakterze związanym, jak i tam, gdzie wołą ustawodawcy dopuszczone zostało uznanie administracyjne<sup>57</sup>. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13.2.2013 r.<sup>58</sup> „Za-

---

<sup>52</sup> R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 76. Zob. również A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

<sup>54</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy Nr 1183.

<sup>55</sup> P. Tuleja, [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, s. 248.

<sup>56</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, s. 9.

<sup>57</sup> Warto przypomnieć, że również decyzje uznaniowe podlegają kontroli sądownoadministracyjnej (zob. szerzej np. Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, PPP 2016, Nr 5, s. 17 i nast.).

<sup>58</sup> VIII SA/Wa 876/12, CBOSA.

kazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są ze względu na daną cechę istotną, relewantną. Innymi słowy – zasada niedyskryminacji i równości nie oznacza nakazu jednakowego traktowania sytuacji wszystkich podmiotów, gdyż ich sytuacja faktyczna i prawna może być różna”.

Jak jednak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19.4.2005 r.<sup>59</sup>, zasada równości nie może pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Sąd wskazał w uzasadnieniu wyroku, że okoliczność, iż w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej zapadło rozstrzygnięcie korzystniejsze, które jednak ocenić należy jako niezgodne z prawem, nie może być podstawą do uznania konieczności równego, także niezgodnego z prawem traktowania innego podmiotu. Podobnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>60</sup>, że nawet identyczność sytuacji faktycznej nie może skutkować bezwzględnym nakazem identyczności wydawanych decyzji – gdyż mogłoby to zakładać np. konieczność zdublowania decyzji nieprawidłowej. Sąd podkreślił również indywidualność każdej sprawy załatwianej w postępowaniu administracyjnym. Jak stwierdza lapidarnie *L. Garlicki*: „Równe traktowanie nie może jednak oznaczać «równości w bezprawiu»”<sup>61</sup>.

Taki sposób pojmowania znaczenia zasady równości dla załatwiania konkretnych spraw zasługuje na aprobatę – nie umniejszając bowiem jej wagi w porządku prawnym, pozwala na traktowanie jej w sposób świadomy. Nieprzestrzeganie nakazu równego traktowania prowadzi do dyskryminacji, która pojmowana jest jako „różnicowane traktowanie osób znajdujących się obiektywnie w takiej samej sytuacji, które to odmienne traktowanie nie ma swojej racjonalnej (obiektywnie usprawiedliwionej) podstawy”<sup>62</sup>.

Równe traktowanie nie zakłada jednak jedynie dążenia do równych efektów konkretyzacji w sytuacji stwierdzenia identyczności stanu prawnego i faktycznego, nie może być tym samym sprowadzane wyłącznie do gwarancji równości w ujęciu materialnoprawnym. W kontekście proceduralnym znaczenie ma również oparcie sposobu działania organów procesowych na założeniu równego traktowania stron postępowania<sup>63</sup>. W tym ujęciu równość traktowana

---

<sup>59</sup> FSK 1660/04, ONSAiWSA 2006, Nr 1, poz. 32.

<sup>60</sup> Wyr. z 20.12.2007 r., II SA/Wa 1799/07, CBOSA.

<sup>61</sup> *L. Garlicki*, Komentarz do art. 32 Konstytucji, s. 9.

<sup>62</sup> Wyr. NSA z 16.11.2011 r., I OSK 607/11, CBOSA.

<sup>63</sup> *A. Góra-Błaszczkowska*, Zasada równości stron, s. 72–73.

jest jako jeden z aspektów sprawiedliwości proceduralnej<sup>64</sup>. Jak wskazano w rekomendacji (2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych „*There should be equality of arms between the parties to the proceedings. Each party should be given an opportunity to present his or her case without being placed at a disadvantage*”.

Równość broni i szans procesowych warunkuje traktowanie postępowania jako sprawiedliwego, praworządnego, daje stronom poczucie, że miały możliwość zabiegania o ochronę interesu prawnego w takim samym stopniu, jak strona przeciwna<sup>65</sup>. Ponadto równość stron procesowych zakłada konieczność zagwarantowania możliwości wypowiedzenia się strony przed wydaniem orzeczenia w sprawie<sup>66</sup>.

Powyższe uwagi ogólne pozwalają na konkretyzację rozważań do szczególnych warunków istniejących w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W postępowaniu tym, inicjowanym przez skarżącego kwestionującego legalność konkretnego przejawu działania bądź niedziałania administracji, na pierwszy rzut oka widoczna jest podstawowa dystynkcja, którą można określić jako substancjonalną, a która cechuje strony wchodzące w spór<sup>67</sup>. Sytuacja prawna podmiotu, który inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym zasadniczo chroni własny, indywidualny, jednostkowy interes prawny<sup>68</sup> z założenia nie może być tożsama z sytuacją podmiotu, który na etapie poprzedzającym postępowanie sędowoadministracyjne jedynie wykonywał przydane mu kompetencje władcze. Skarżący składając skargę zasadniczo dąży do uzyskania orzeczenia determinującego jego własną sytuację prawną, zaś postawiony jako oponent organ zmierza do ochrony bytu i następstw praw-

---

<sup>64</sup> Zob. np. *M. Bernatt*, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji, Warszawa 2011, s. 96.

<sup>65</sup> Zob. przywołany przez *T. Erecińskiego* i *K. Weitz*a pogląd *E. Waškowskiego*, wedle którego „(...) strony procesu muszą korzystać z identycznych praw w procesie, ponieważ państwo wcale nie jest zainteresowane tym, kto zwycięży, i musi dbać tylko o to, by zwyciężył ten, kto ma słuszość” (*T. Ereciński, K. Weitz*, Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *T. Ereciński, K. Weitz* (red.), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego, Warszawa 2010, s. 48). Zob. również *L. Kubicki*, Prawo karne europejskie. Narodziny pojęcia, PiP 1971, z. 12, s. 931.

<sup>66</sup> *A. Góra-Błaszczkowska*, Zasada równości stron, s. 95–96.

<sup>67</sup> Ta kwestia istotnie różni postępowanie sędowoadministracyjne od procesu cywilnego, w którym zasadniczo podmioty wiodące spór przed sądem potencjalnie mogą wchodzić w pozycję zarówno powoda, jak i pozwanego, w zależności od treści stosunku prawnego i powstałego sporu.

<sup>68</sup> Co determinowane jest sposobem ukształtowania legitymacji skargowej na mocy art. 50 § 1 PPSA.