

Gwarancje procesowe na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej realizacji zasady równego traktowania

1. Uwagi ogólne

Zasada ogólna równego traktowania obowiązująca we współczesnym porządku prawnym nakłada na organy administracji publicznej nakaz jej przestrzegania w relacji z jednostką. Ma ona szczególną wagę przy władczym wkroczeniu w kształtowanie uprawnień i obowiązków jednostki. Oznacza to, że organ administracji publicznej związany jest zasadą ogólną równego traktowania przy stosowaniu zarówno materialnego prawa administracyjnego, jak i procesowego prawa administracyjnego. O związaniu tą zasadą stanowi art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), ustanawiający zasadę ogólną pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej¹. Według art. 8 § 1 k.p.a.: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

Związanie organów administracji publicznej zasadą ogólną równego traktowania wymaga obwarowania gwarancjami prawnymi. W budowie gwarancji prawnych działania zgodnego z prawem istotne miejsce ma związanie organów administracji publicznej zasadą ogólną praworządności. Moc tej zasady ogólnej nie wyklucza jej naruszenia przez organ administracji publicznej. Prowadzi to i prowadzi do potrzeby ustanowienia gwarancji procesowych przez zbudowanie systemu środków zaskarżenia, które tworzą możliwość prawną obrony jednostki.

Nasuwa się pytanie: do jakiego rodzaju naruszenia prawa należy naruszenie zasady ogólnej równego traktowania? Zasada ogólna równego traktowania wiąże przy wykładni materialnego prawa administracyjnego, a to oznacza, że jej niezastosowanie prowadzi do wadliwości materialnoprawnej decyzji. Może jednak i wystąpić aspekt procesowy przez

¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 100 i 101.

taki sposób ustalenia stanu faktycznego, który prowadzi do odmowy przyznania uprawnień lub nałożenia obowiązku. Jakie są zatem gwarancje prawne poszanowania zasady ogólnej równego traktowania? Jakie znaczenie należy w tym zakresie przypisać ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²? Wprowadzenie tej regulacji nie może zmienić klasyfikacji rodzaju naruszenia przy stosowaniu przepisów materialnego prawa administracyjnego jako naruszenia przepisów prawa materialnego, a jedynie przez rozbudowanie gwarancji procesowych jej realizacji.

2. Gwarancje procesowe naruszenia zasady ogólnej równego traktowania na drodze postępowania administracyjnego

Naruszenie zasady ogólnej równego traktowania jest naruszeniem przepisów prawa materialnego. Jednostka ma zatem otwartą możliwość obrony na drodze administracyjnej przez wniesienie środków zaskarżenia w toku instancji. Wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencje do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przy zastosowaniu wykładni przepisów prawa materialnego z wyeliminowaniem wykładni dokonanej przez organ pierwszej instancji z naruszeniem zasady ogólnej równego traktowania. Otwarta jest też możliwość uruchomienia trybu nadzwyczajnego uchylecia (zmiany) decyzji dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną (art. 154 § 1, art. 155 k.p.a.). Naruszenie przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię nie stanowi według koncepcji gradacji wad ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa prowadzącego do stwierdzenia nieważności decyzji.

3. Wznowienie postępowania jako szczególna gwarancja procesowa naruszenia zasady ogólnej równego traktowania

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania wprowadziła nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego. Według art. 145b § 1 k.p.a.: „Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania [...], jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. Wprowadzenie tej szczególnej gwarancji procesowej otwierającej

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną przy naruszeniu przez organ administracji publicznej zasady ogólnej równego traktowania.

Konstrukcja prawna tej przesłanki wznowienia postępowania oparta jest na elementach wspólnych dla przesłanek wyliczonych w art. 145a § 1 i art. 145aa § 1 k.p.a. wymogu prejudykatu. Strona może przejść na drogę wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną po wykorzystaniu drogi sądowej. Przesłanką bowiem otwarcia drogi wznowienia postępowania jest wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd, stwierdzającego naruszenie zasady równego traktowania. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania: „Do postępowania o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [...]”.

Wznowienie postępowania na tej przesłance oparte jest na zasadzie rozporządzalności. Strona, która wystąpiła na drogę postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o naruszeniu wobec niej zasady równego traktowania, może wystąpić z żądaniem wznowienia postępowania. Takie określenie bezwzględne zasady rozporządzalności ustanawia *expressis verbis* art. 147 k.p.a., stanowiąc: „Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b następuje tylko na żądanie strony”. O ile zatem naruszenie praw procesowych strony przy rozpoznaniu sprawy może być za zgodą strony objęte sprzeciwem z żądaniem wznowienia postępowania (art. 184 § 4 k.p.a.) złożonym przez podmioty na prawach strony, to takie rozszerzenie podstaw sprzeciwu nie zostało dopuszczone w przypadku przesłanki wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a.

Dopuszczalność skutecznego żądania wznowienia postępowania obwarowana jest terminem. Zgodnie z art. 145b § 2 k.p.a. skargę o wznowienie postępowania strona wnosi w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Regułą obowiązującą jest oparcie wznowienia postępowania na braku dewolutywności. Organem właściwym w sprawie jest organ administracji publicznej, który wydał decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.). Od reguły tej wprowadzony został wyjątek. Zgodnie z art. 150 § 2 k.p.a.: „Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu wymienionego w § 1, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy w sprawach wymienionych w art. 149 § 2”. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania jest powiązane z działalnością organu, który wydał decyzję, a to oznacza, że właściwość do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania zostaje przeniesiona na organ wyższego stopnia, który wyznaczy organ do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.

Nasuwa się pytanie: czy prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania wiąże organ właściwy do wznowienia postępowania? Pytanie to pozostaje w związku z konstrukcją prawną tej przesłanki wznowienia, w której wprowadzono element: „jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. Odpowiedź na to pytanie wymaga powiązania ze stadiami postępowania: stadium wstępnym i stadium rozpoznania. W stadium wstępnym przedmiotem rozpoznania jest ustalenie wyłącznie wskazanej ustawowej przesłanki wznowienia postępowania. Organ nie przechodzi w tym stadium do rozpoznania sprawy, a to powoduje, że nie może w tym stadium przejść do ustaleń wpływu naruszenia zasady równego traktowania na rozstrzygnięcie sprawy. Prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu wobec strony żądającej wznowienia postępowania administracyjnego zasady równego traktowania wiąże organ administracji publicznej przy wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania. Granice zatem odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia na podstawie wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. są ograniczone podmiotowo i ograniczone zachowaniem ustawowego terminu. Organ wyda postanowienie o odmowie wznowienia postępowania, w razie gdy w prawomocnym orzeczeniu sądu nie wskazano żądającego wznowienia postępowania jako podmiotu, wobec którego naruszono zasadę równego traktowania. Uchybienie ustawowego terminu jest również podstawą wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia.

W stadium drugim wznowienia postępowania organ właściwy przeprowadza postępowanie w przedmiocie ustalenia wystąpienia przesłanki wznowienia postępowania, a następnie ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. W tym stadium jest miejsce do podjęcia czynności ustalenia, czy naruszenie zasady równego traktowania miało miejsce przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy decyzją ostateczną. Obejmuje to ocenę co do ustaleń stanu faktycznego sprawy i zastosowania przepisu prawa materialnego. W razie gdy po ponownym rozpoznaniu sprawy organ właściwy ustali, że na treść rozstrzygnięcia sprawy nie miało wpływu naruszenie zasady równego traktowania, a zatem przesłanka z art. 145b § 1 k.p.a. nie jest spełniona, wydaje decyzję o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.). W razie gdy stwierdzi, że doszło przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy do naruszenia zasady równego traktowania, uchyla dotychczasową decyzję i rozstrzyga istotę sprawy nową decyzją (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. obwarowane jest przesłanką przedawnienia. Obwarowanie to jest względne, dotyczy bowiem wyłącznie ograniczenia dopuszczalności uchylenia decyzji przy otwarciu możliwości wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia.

Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji z przyczyny wyliczonej w art. 145b § 1 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć

lat. W takim przypadku organ po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy wydaje decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje, że upływ terminu przedawnienia wyłącza dopuszczalność uchylecia decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.).

Dopuszczalność uchylecia decyzji w trybie wznowienia postępowania obwarowane jest drugą przesłanką materialnoprawną. Według art. 146 § 2 k.p.a.: „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Naruszenie zasady równego traktowania przy określonej regulacji materialnoprawnej może wyłączać przyjęcie innej treści rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem w sprawie ze względu na treść regulacji w przepisach prawa materialnego może zostać wydane tylko tożsame rozstrzygnięcie sprawy, organ stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, wskazując na niedopuszczalność wydania innej treści rozstrzygnięcia.

4. Gwarancje procesowe naruszenia zasady równego traktowania na drodze postępowania sądownoadministracyjnego

Zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ każdy, kto ma w tym interes prawny, ma legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie sprawy z naruszeniem zasady równego traktowania jest naruszeniem przepisu prawa materialnego. Podmiot, którego sprawa została rozstrzygnięta decyzją administracyjną, ma interes prawny, a zatem ma legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rozpoznając sprawę sądownoadministracyjną, sąd kontroluje zgodność z prawem decyzji administracyjnej. Przesłanki uwzględnienia skargi, które dają podstawy do zastosowania środka prawnego wobec decyzji, reguluje art. 145 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 145 § 1 tej ustawy: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

Naruszenie zasady równego traktowania jest związane z dokonaniem takiej wykładni przepisu prawa materialnego przez wprowadzenie do treści zapisanego w normie prawnej hipotetycznego stanu faktycznego lub następstw prawnych hipotetycznego stanu faktycznego treści sprzecznych z tą zasadą. Daje to podstawę do uchylenia decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na treść decyzji. W uzasadnieniu wyroku sąd wyprowadza wadliwą wykładnię przepisu prawa materialnego ze wskazaniem naruszonej zasady równego traktowania.

Wśród podstaw prawnych uchylenia decyzji w art. 145 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyliczono naruszenie prawa dające podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 145b § 1 wylicza jako szczególną podstawę wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wydanie orzeczenia sądu stwierdzającego naruszenie zasady równego traktowania. Jest to szczególna podstawa wznowienia postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że jeżeli przy rozpoznaniu sprawy sądownoadministracyjnej zostało przedstawione prawomocne orzeczenie sądu o naruszeniu zasady równego traktowania, to sąd administracyjny może pominąć w ocenie zastosowania przepisu prawa materialnego w sprawie. Dokonuje jednak ustalenia, czy w sprawie naruszenie tej zasady miało wpływ na wynik sprawy.

Na drodze postępowania sądownoadministracyjnego można rozważyć znaczenie skargi o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Podstawą do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest naruszenie prawa materialnego, które spowodowało niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona krzywda (art. 285a w związku z art. 285d ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

5. Konkluzje

Zasada ogólna równego traktowania jest zasadą wiążącą organy administracji publicznej w działaniu wobec jednostek. Dla jej realizacji niezbędne jest stworzenie możliwości prawnej obrony przez przyznanie prawa do zaskarżenia za pomocą środków prawnych. Gwarancje procesowe mają zatem zasadnicze znaczenie, gdyż pełnią zarówno funkcje prewencyjne, jak i represyjne: prewencyjne – tworzą bowiem element, który organ uwzględni, aby uchylić się od skutków prawnych naruszenia prawa (np. związanych z roszczeniem odszkodowawczym), represyjne – otwierając możliwość prawną wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem decyzji.