

VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

RÓWNOŚĆ

w prawie
administracyjnym

redakcja naukowa
Jerzy Korczak
Piotr Lisowski

VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

R ó w n o ś ć

w prawie administracyjnym

redakcja naukowa
Jerzy Korczak
Piotr Lisowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Recenzent
Dr hab. Krystian Ziemski, prof. UAM

Wydawca
Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska

Opracowanie redakcyjne
Ewa Sadowska

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

.....
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących :
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej :
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. :
: A jeśli musicz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. :
:

 **prawolubni**
The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative wavy line.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-870-9

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 9

Wprowadzenie 15

CZĘŚĆ PIERWSZA RÓWNOŚĆ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM JAKO ZAGADNIENIE OGÓLNE

Łukasz Folak

Paradoksy dotyczące zasady równości 21

Bartłomiej Jaworski

**Równość podmiotów porozumienia administracyjnego
– mit czy rzeczywistość?** 45

Mariusz Kotulski

Równość jako dobro prawne 59

*Barbara Kowalczyk**

**Równość podmiotów administrujących w europejskiej
przestrzeni administracyjnej** 75

Paweł Król

**Autonomiczność zasady równości w prawie
administracyjnym** 91

<i>Łukasz Prus*</i>	
Równość w prawie administracyjnym Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane.....	105
<i>Aleksandra Puczko</i>	
Zasada równości a sprawiedliwość.....	117
<i>Ewa Skorczyńska*</i>	
Znaczenie zasady równości wobec prawa w sytuacji luki w prawie – na tle wybranych orzeczeń sądów administracyjnych.....	137
<i>Paulina Wróblewska</i>	
Równość w prawie administracyjnym na przykładzie umowy o dofinansowanie projektu z wykorzystaniem funduszy europejskich zawieranej pomiędzy organami administracji publicznej a beneficjentami pomocy.....	155
CZĘŚĆ DRUGA	
RÓWNOŚĆ W ADMINISTRACYJNYM PRAWIE MATERIALNYM	
<i>Jolanta Behr</i>	
Równość w obszarze gminnych usług oświatowych?	175
<i>Maciej Błażewski</i>	
Sfery równości w dostępie do elektronicznej administracji	191
<i>Marta Kisielowska</i>	
Zasada równości wobec prawa a możliwość wyłączenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym na podstawie „specustawy drogowej”	203
<i>Jakub Mrożek</i>	
Równość w obowiązku świadczenia przez apteki usług farmaceutycznych	215

<i>Andrzej Pakuła*</i> Równość w obszarze administracyjnoprawnej regulacji dostępu do urzędów, funkcji i stanowisk w administracji publicznej na przykładzie administracji rządowej.....	229
<i>Renata Raszevska-Skałeczka*</i> Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego.....	245

**CZĘŚĆ TRZECIA
RÓWNOŚĆ W ADMINISTRACYJNYM PRAWIE
USTROJOWYM**

<i>Maciej Hadel</i> Równość stosowania środków nadzorczych przez regionalne izby obrachunkowe wobec jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty.....	297
<i>Jerzy Korczak</i> Równość organów jednostek samorządu terytorialnego wobec środków nadzoru.....	319
<i>Joanna Lemańska*</i> Równość jednostek samorządu terytorialnego – rzeczywistość czy fikcja?	341
<i>Dorota Pawnuk*</i> Korporacyjny wymiar wspólnoty samorządowej	357

**CZĘŚĆ CZWARTA
RÓWNOŚĆ W ADMINISTRACYJNYM PRAWIE
PROCESOWYM**

<i>Dorota Dąbek*</i> Równość jako kryterium sądowej kontroli administracji	377
--	-----

Piotr Lisowski

Kilka refleksji na temat nieporozumień związanych z konsekwencjami braku równości w toku instancji – czyli o potrzebie odróżniania sfer *imperium* i *dominium*..... 399

*Mariusz Oleś**

Równość stron w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym a udział podmiotu na prawach strony 411

*Przemysław Wszolek**

Zasada *audi alteram partem* w procesowym prawie administracyjnym 437

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- KPPUE – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.b. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- p.f. – ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2211 ze zm.)
- p.o. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302)
- r.BIP – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. poz. 68)

rozporządzenie 1303/2013	- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z: 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320 ze zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sporządzony w Rzymie 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
TUE	- Traktat o Unii Europejskiej sporządzony w Maastricht 7.02.1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30)
TWE	- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Rzymie 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
u.d.i.p.	- ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330)
u.f.p.	- ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
u.g.n.	- ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
u.i.d.p.r.z.p.	- ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.)
u.i.ś.	- ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
u.P.	- ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.)
u.p.d.o.p.	- ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.)
u.p.s.	- ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)

u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
u.r.i.o.	-	ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)
u.s.c.	-	ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
u.s.o.	-	ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
u.s.z.i.d.	-	ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.)

Publikatory

AUMCS	-	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUWr	-	Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CI	-	Czas Informacji
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	-	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. Woj. Lubus.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
FK	-	Finanse Komunalne
FSP	-	Finanse Sektora Publicznego
GAP	-	Gazeta Administracji Publicznej
MiR	-	Marketing i Rynek
M.P.	-	Monitor Polski
NSaWG	-	Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy
NZS	-	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNC-ZD	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna Zbiór dodatkowy
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A
OTK-B	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria B
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PAK	- Prawo-Administracja-Kościół
PiP	- Państwo i Prawo
PiPod	- Prawo i Podatki
PiŻ	- Prawo i Życie
PP	- Prokuratura i Prawo
PPiA	- Przegląd Prawa i Administracji
PPK	- Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	- Przegląd Prawa Publicznego
PrzPod	- Przegląd Podatkowy
PS	- Przegląd Sejmowy
REAL	- Review of European Administrative Law
RNP	- Roczniki Nauk Prawnych
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SBAS	- Studia Biura Analiz Sejmowych
SE	- Studia Europejskie
SiMTK	- Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego
ST	- Samorząd Terytorialny
SL	- Studia Lubuskie
SP	- Studia Prawnicze
SPE	- Studia Prawno-Ekonomiczne
SSF	- Słupskie Studia Filozoficzne
TRPCiP	- Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZPD	- Zamówienia Publiczne DORADCA

Inne

ABW	- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
BIP	- Biuletyn Informacji Publicznej
CBA	- Centralna Biuro Antykorupcyjnej
CKE	- Centralna Komisja Egzaminacyjna
EKDA	- Europejski Kodeks Dobrej Administracji
HFPC	- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
IOŚ	- Inspekcja Ochrony Środowiska

JST	-	jednostka samorządu terytorialnego
KPRM	-	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MEN	-	Minister Edukacji Narodowej
MF	-	Minister Finansów
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
PE	-	Parlament Europejski
PFRON	-	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PSP	-	Państwowa Straż Pożarna
PUZP	-	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
RIO	-	regionalna izba obrachunkowa
RPD	-	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	-	sąd apelacyjny
SKO	-	samorządowe kolegium odwoławcze
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	-	Unia Europejska
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

O równości w nierówności wobec prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym

Równość, której żądamy,
to najbardziej znośny stopień
nierówności
G.Ch. Lichtenberg

Już samo sformułowanie tematu VIII Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów, które odbyły się w dniach 23–24.09.2017 r. we Wrocławiu, budziło fundamentalną wątpliwość i tym samym stanowiło dla uczestników obrad, a zwłaszcza referentów występujących w trakcie trzech sesji plenarnych¹, nie lada wyzwanie. Oto bowiem zwykło się w doktrynie nauki prawa administracyjnego, ale też nauki administracji, charakteryzować samą administrację jako władczą formę wykonywania zadań państwa, co w istocie rzeczy już generuje zdominowanie administrowanego przez organ administracyjny, gdy zaś do tego wyposażany zostaje on w tym celu w podstawową formę działania – akt administracyjny, czyli równie jednostronne wyrażenie woli organu administracyjnego administrowanemu, to podnoszenie problemu równości wydaje się iluzją.

Respektowanie optyki klasycznie ujmowanego przebiegu administrowania oraz charakterystycznych dla takiego podejścia właściwości konstrukcyjnych stosunku administracyjnoprawnego przesądziły więc

¹ Artykuły dokumentujące wygłoszone tym razem referaty w spisie treści oznaczono *.

o konieczności poszukiwania (weryfikowania) tytułowej równości w ramach (i z poszanowaniem) systemowego założenia nierówności – jako *sui generis* znaku firmowego wykonywania administracji publicznej². Tego rodzaju antecedencje dały asumpt do polaryzowania płaszczyzn prowadzonych analiz. Już bowiem w trakcie obrad (i to zarówno w referatach, jak i w głosach w dyskusji) dość szybko dało się zauważyć tendencję do koncentrowania uwagi albo po stronie administrujących, albo po stronie administrowanych³.

Ten trend znalazł też potwierdzenie w większości docelowo przygotowanych artykułów. Co przy tym charakterystyczne, dominowały w tym względzie analizy koncentrujące uwagę na zagadnieniach ogólnych oraz preferujące materialnoprawny punkt widzenia; z kolei relatywnie rzadziej podnoszony kontekst ustrojowy skupił uwagę na sferze administracji samorządu terytorialnego, a podobnie oceniany udział opracowań koncentrujących uwagę na kwestiach proceduralnych potwierdził różnorodność tej problematyki. Wydaje się, że tego rodzaju rozkład preferencji badawczych nie jest przypadkowy – oddaje bowiem systemowe predylekcje prawa administracyjnego.

Temat konferencji – jak zwykle zresztą⁴ – dał więc asumpt do wielorakich skojarzeń, konotacji i refleksji związanych z problematyką równości w prawie administracyjnym. Znowu zatem węzłowy problem badawczy uruchomił wieloaspektowe sekwencje analiz, tradycyjnie sprzyjając formułowaniu różnorodnych hipotez, tez, postulatów czy kontestacji. Co warto podkreślić, nie w każdym przypadku mamy do czynienia z ustaleniami w randze *communis opinio doctorum*. Przy czym niektóre

² Oczywiście tego rodzaju systemowe uwarunkowania nie wyłączają sfery tzw. niewładczych form działania administracji. Zatem i ona stanowiła kanwę dla niektórych z prowadzonych w tym przypadku analiz. Co warte zaznaczenia, w tym zakresie problem równości badano m.in. w na swój sposób odwrotnej perspektywie – tj. w kontekście dostępności atrybutu równości w ramach wspomnianej grupy form działania.

³ Sukcesywnie dochodziły kolejne powody do różnicowania ustaleń (np. wskazujące na: różnice w przebiegu równości w odniesieniu do praw i wolności oraz względem obowiązków; znaczenie podziału na „równość w prawie” i „równość wobec prawa”).

⁴ Co po raz kolejny potwierdziło najwyraźniej niewyczerpalne zasoby synergii – *nota bene* nie tylko intelektualnej – towarzyszącej Spotkaniom Naukowym.

z nowych (nowatorskich) ustaleń zaskakują bardziej ich wyeksponowaniem (przyjąć je należy za oczywiste, choć dotychczas funkcjonowały doktrynalnie, jakby były przezroczyście – w piśmiennictwie *explicite* ich nie wyrażano). W artykułach dokumentujących dorobek VIII Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów zdarzają się też takie rozważania, które zaskakując, prowokują do kontestacji, czy wręcz wywołują kontrowersje – z racji swojej treści. Taki przebieg dyskursu naukowego dobrze rokuje: *per aspera ad astra!*

Przygotowana tym razem publikacja ponownie zatem dostarcza wielu interesujących przemyśleń, po raz kolejny potwierdzając złożoność materii charakterystycznych dla prawa administracyjnego i administracji publicznej. Ponownie przy tym okazało się, że nauka prawa administracyjnego i nauki o administracji stanowią płaszczyzny wielorakich i intrygujących analiz. Co więcej, zidentyfikowane tym razem problemy raz jeszcze potwierdziły wysoki ranking aksjologicznego „uwikłania” administracji publicznej, powtórnie wykazując często niuansowy i niewolny od paradoksów przebieg administrowania. Warto podkreślić znaczenie tej konstatacji – dotyczy przecież jednej z kluczowych zasad (wartości) demokratycznego państwa prawnego, silnie przy tym związanej z zasadą (zasadami) sprawiedliwości społecznej⁵.

Co zaś szczególnie istotne, nie tylko należy przypominać o znaczeniu powyższej zasady (wartości), ale i – a może przede wszystkim – trzeba dbać o jej należytą normatywizację. Postulat dodatkowo zyskuje na znaczeniu, jeżeli uwzględnić bardzo wysokie wymagania stawiane przez problematykę równości (nic nie ujmując randze jej społecznego znaczenia). Wystarczy wspomnieć o znacznym zróżnicowaniu tego atrybutu (pod względem: uwarunkowań, przeznaczenia, treści). Przesądza to o potrzebie zastosowania odpowiednio elastycznego i adekwatnie zróżnicowanego podejścia – począwszy od fazy stanowienia prawa. Nieprzypadkowo więc w tej publikacji bardzo często padają sformułowania typu: „porównywalność”, „podobieństwo”, „równorzędność”, „tak samo”, „inaczej”, „różnorodność”, „zróżnicowanie”. Ich użycie świadczy o zaawansowanym potraktowaniu tytułowej problematyki (m.in.), w ten

⁵ Zob. art. 2 i 32 Konstytucji RP.

sposób, że sygnalizuje ona zarazem kluczowe uwarunkowania determinujące praktyczny wymiar równości w prawie administracyjnym. To właśnie w takich warunkach konstytuuje się znaczenie pojęcia równości – *summa summarum* sprowadzające się każdorazowo do mechanizmu wyznaczania sytuacji prawnej oraz jej treści.

Właściwa jakość prawa przedmiotowego stanowi więc warunek *sine qua non* prawidłowego (z wielu punktów widzenia) administrowania, docelowo zaś – istotnie determinuje przestrzeganie kluczowych wartości, których realizacji powinno służyć funkcjonowanie porządku prawnego. Niewątpliwie trudno jednak o nią zabiegać bez odpowiedniego wsparcia ze strony doktryny. Podkreślić więc należy potrzebę oraz znaczenie precyzji i systemowej unifikacji terminologiczno-pojęciowej, począwszy od pojęć-narzędzi. Bez tego trudno będzie porządkować – nie najlepszy przecież – stan regulacji prawa administracyjnego.

Upatrując w tym kontekście jednego z podstawowych przeznaczeń niniejszej publikacji, zapraszamy do lektury tekstów różnorodnie podchodzących do niejednorodnej problematyki równości w prawie administracyjnym. Redaktorzy tomu ujęli je w czterech częściach, rozpoczynając od ogólnych rozważań nad równością w prawie administracyjnym, aby w części drugiej zgromadzić te artykuły, które za swój przedmiot przyjęły aspekt równości w prawie materialnym, w części trzeciej – ustrojowym i wreszcie w części czwartej – w administracyjnym prawie procesowym. W obrębie każdej zaś części przyjęto układ prezentowanych tekstów w porządku alfabetycznym według ich autorów, nie dążąc tym samym do budowania jakichś dalszych relacji między podejmowanymi przez nich szczegółowymi wątkami tematycznymi.

Przy tej okazji wyrażamy gorące podziękowania wszystkim, dzięki którym VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów przebiegły w sposób dobrze rokujący kontynuowaniu współpracy zapoczątkowanej w 2010 r., szczególne podziękowania kierując do osób zaangażowanych w powstanie kolejnej publikacji (dokumentującej kolejny etap krakowsko-wrocławskiej kooperacji).

CZĘŚĆ PIERWSZA
RÓWNOŚĆ W PRAWIE
ADMINISTRACYJNYM JAKO
ZAGADNIENIE OGÓLNE

Łukasz Folak

PARADOKSY DOTYCZĄCE ZASADY RÓWNOŚCI

„Równość jednak będzie ta sama w odniesieniu do rzeczy,
taki sam jest bowiem stosunek między rzeczami,
w których się równość ta przejawia,
jak stosunek osób, między którymi zachodzi.
Bo jeśli nie ma równości między tymi osobami,
to nie powinny też mieć równych udziałów
i to jest źródłem sporów i skarg,
kiedy albo równi mają i otrzymują nierówne udziały,
albo na odwrót, nierówni mają i otrzymują równe”
Arystoteles¹

1. Wprowadzenie

Równość (obok sprawiedliwości) stanowi bodaj najbardziej postulowaną społecznie wartość i ideę. Wiąże się ona nierozdzielnie z procesem zestawiania, ważenia, porównywania (jednostek, interesów, czynów itp.). Równość to jeden z kluczowych problemów większości doktryn filozoficznych, społecznych i prawnych². Zasada równości praw jest od XVIII w. stałym oczekiwaniem jednostek wobec każdego demokratycznego

¹ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 1982, s. 170.

² A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 82.

państwa³. Omawiane pryncypium jest traktowane powszechnie jako naczelný postulat stawiany przy kształtowaniu systemu prawnego oraz kierowany do organów tworzących i stosujących prawo⁴. Idea równości jest także jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego⁵.

Zgadzam się z twierdzeniem, że rozważania na temat równości, w kontekście normatywnym, nie mogą być oderwane od świadomości, że faktyczna sytuacja konkretnych podmiotów różni się wieloma cechami, co w decydującej mierze wynika z czynników pozaprawnych. W tym kontekście kluczowe jest rozstrzygnięcie, jak prawo ma reagować na owe różnice, w jakim zakresie powinno ono je pozostawiać poza zakresem normowania, a w jakim dążyć do ich ograniczania⁶.

Celem artykułu jest więc wskazanie na zaskakujące, nieoczywiste, a nie-rzadko sprzeczne wnioski, twierdzenia oraz judykaty dotyczące zasady równości w prawie administracyjnym i prawie konstytucyjnym. Jest znamienne, że pojęcie równości, mimo pewnego rdzenia znaczeniowego, może odpowiednio do celów gałęzi prawa nabierać stosownego, dodatkowego oraz unikalnego znaczenia⁷.

W mojej ocenie, można wyodrębnić i scharakteryzować następujące paradoksy związane z uwzględnianiem i stosowaniem tej zasady w prawie konstytucyjnym oraz prawie administracyjnym:

³ I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, PPK 2012/3, s. 73.

⁴ W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 88 i przywołana tam literatura.

⁵ D.E. Lech, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 53. Jak zaznaczył NSA w wyroku z 14.11.2008 r., II FSK 1568/07, LEX nr 575718: „Równość wobec prawa jest oczywistą zasadą demokratycznych ustrojów państwowych. Zasada ta nie oznacza, że wszyscy mają takie same prawa i obowiązki. Oznacza natomiast, że jednakowe prawa i obowiązki będą dotyczyć wszystkich osób należących do tych samych kategorii. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie różnemu traktowaniu przez ustawodawcę każdej z wyodrębnionych grup podmiotów”.

⁶ L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, pkt 9.

⁷ J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 16. Podobnie M. Witkowska, *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PPK 2011/1, s. 220.

- 1) paradoks heterogeniczności (niejednoznaczności) zasady równości;
- 2) paradoks niejednorodności stosowania zasady równości;
- 3) paradoks niesamoistności (ogólności) zasady równości;
- 4) paradoks uniwersalności i nieabsolutności (względności) zasady równości;
- 5) paradoks niepełnego egalitaryzmu zasady równości (z uwagi na dyskrecjonalność i nierównorzędność);
- 6) paradoks popularności społecznej oraz procesowej zasady równości.

Zdaję sobie sprawę, że wyliczenie to nie jest wyczerpujące. Opisane paradoksy stanowią jednak w mojej ocenie reprezentatywną grupę problemów, a także zagadnień, z jakimi się mierzą: prawodawca, Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne i powszechne, organy administracji publicznej, a ponadto skarżący, strony postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

2. Źródła zasady równości w polskim prawie konstytucyjnym i prawie administracyjnym

Koncepcja równości jest niewątpliwie fundamentem i założeniem wszystkich regulacji obejmujących prawa człowieka – z tego też względu obecnie poświęcają jej uwagę unormowania konstytucyjne, jak też regulacje międzynarodowe⁸.

W mojej ocenie źródła zasady równości w prawie ustrojowym i prawie administracyjnym (które traktuję jako skonkretyzowane prawo konstytucyjne) można podzielić na dwie grupy: ogólne źródła zasady równości (dotyczące omawianej zasady *in genere*) oraz szczegółowe źródła zasady równości (dotyczące omawianej zasady *in concreto*).

⁸ M. Witkowska, *Zasada równości...*, s. 205.

Publikacja dokumentuje dorobek ósmego Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów. Wzięli w nim udział pracownicy naukowcy i doktoranci Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Książka obejmuje artykuły związane z problematyką równości w prawie administracyjnym. Pogrupowano je w cztery części: począwszy od zagadnień ogólnych, poprzez ukazanie równości w prawie materialnym i ustrojowym, aż do zagadnień procesowych.

Publikacja skłania do refleksji zarówno administrujących, jak i administrowanych, wskazuje złożoność materii charakterystycznych dla nauki prawa administracyjnego.

Książka jest przeznaczona dla pracowników naukowo-dydaktycznych, sędziów, adwokatów, radców prawnych.

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl



ISBN 978-83-8124-870-9



Cena 149 zł
(w tym 5% VAT)