

Streszczenie

Tematem rozprawy doktorskiej jest zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym. Głównym celem pracy jest kompleksowe przedstawienie procesowego aspektu dyrektywy równości (i tym samym wykazanie, że poczytywanie zasady równości stron jedynie za element, nawet istotny, zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, jest daleko idącym uproszczeniem) oraz udowodnienie tezy, iż dyrektywa równości stron jest samodzielną zasadą postępowania administracyjnego, którą można wyprowadzić z całokształtu regulacji kodeksowej.

Praca podzielona jest na sześć rozdziałów wraz ze wstępem, zakończeniem, wykazem źródeł i literatury oraz wykazem skrótów.

W pierwszym rozdziale pracy dokonuję analizy pojęcia zasady prawnej, określam rolę zasad w systemie prawa, a także prezentuję różne koncepcje rozstrzygnięcia konfliktu norm o charakterze zasadniczym. Rozważania podjęte w tym rozdziale ogniskują się także wokół problematyki zasad postępowania administracyjnego; analizuję ich funkcję, przedstawiam sposób pojmowania zasad ogólnych k.p.a. oraz system zasad postępowania administracyjnego. W tym rozdziale pracy dokonuję także określenia miejsca i roli zasady równości stron w katalogu zasad procesowych, jak również przedstawiam argumenty przemawiające za uznaniem zasady równości za samodzielną zasadę procesową.

W drugim rozdziale pracy omawiam założenia dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego oraz konstrukcję współuczestnictwa. Prezentuję również charakterystyczne dla postępowania administracyjnego typy współuczestnictwa poparte przykładami najczęściej występującymi w praktyce.

Zasadnicze rozważania nad kształtem i zakresem obowiązywania zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym przeprowadzam w rozdziałach trzecim, czwartym piątym i szóstym. Dotyczą one kolejno: fazy wszczęcia postępowania, fazy postępowania wyjaśniającego, fazy orzekania oraz fazy weryfikacji decyzji. W ramach tych rozdziałów analizuję poszczególne unormowania, przepisy i instytucje obowiązujące w postępowaniu administracyjnym, z których omawianą zasadę można wyprowadzić bądź, z którymi ma ona bezpośredni związek. Badam także, czy stanowisko procesowe poszczególnych stron, w sytuacji ich wielości w postępowaniu, jest jednakowe (tj. czy podmioty te są pod względem procesowym równe). Ze względu na wskazane wyżej cele zasadę równości przedstawiam

na dwóch płaszczyznach, w kontekście procesowych uprawnień i/lub obowiązków stron oraz z punktu widzenia czynności procesowych, które organ jest obowiązany dokonać w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczy więcej niż jedna strona. Nadto – z uwagi na to, że zasada równości stron postępowania administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnego – ukazują przypadki, w których strony postępowania nie zawsze są równe, jeżeli chodzi o ich procesowe uprawnienia i/lub obowiązki.

Z rozważań zawartych w pracy bezwzględnie wynika, że dyrektywa równości stron spełnia wymogi stawiane normie prawnej o charakterze zasady procesowej. Za tym wnioskiem przemawia bowiem kilka ważkich argumentów.

Po pierwsze, zasada równości stron daje się wyinterpretować z całokształtu uregulowań obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego za pomocą reguł interferencyjnych uznawanych za niesporne. Jak dałam temu wyraz w rozdziałach trzecim, czwartym, piątym i szóstym upatrywanie źródeł obowiązywania tej zasady w tych konstrukcjach proceduralnych, w których *expressis verbis* mówi się o wielości stron (m.in. art. 61 § 4 k.p.a., art. 62 k.p.a., art. 131 k.p.a., art. 132 k.p.a., art. 136 § 3 k.p.a.) oraz w tych, w których „dodatkowo” precyzuje się charakter wzajemnych relacji między ich żądaniami, tzn. zgodność bądź sprzeczność żądań (m.in. art. 13 k.p.a., art. 89 § 2 k.p.a., art. 132 k.p.a.) jest w pełni dopuszczalne. Trzeba bowiem zauważyć, że przepisy te – z uwagi na to, że regulują udział w postępowaniu więcej niż jednej strony – tworzą zarazem mechanizmy procesowe odpowiednie do zapewnienia równego korzystania przez strony z uprawnień procesowych, umożliwiając tym samym zapewnienie równowagi ich interesów w postępowaniu.

Po drugie, zasada równości stron ma podstawowe znaczenie dla postępowania administracyjnego, albowiem jest istotnym elementem szerszego, zbiorczego pojęcia – „sprawiedliwości proceduralnej”.

Po trzecie, omawiana zasada bez wątpienia dotyczy bezpośrednio dziedziny: postępowanie administracyjne.

Po czwarte, zasada równości dotyczy wszystkich stadiów postępowania administracyjnego. Stosowana jest zarówno w postępowaniu przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji, a także w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym weryfikacji decyzji.

Po piąte, zasada równości zawiera treść aksjologiczną. Wymiar aksjologiczny tej zasady sprowadza się do dążenia do odzwierciedlenia w postępowaniu administracyjnym ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa.

Po szóste, zasada równości jest realizowana przez konkretne instytucje procesowe ustanowione w kodeksie postępowania administracyjnego. Ilekroć zatem – w sytuacji wielości stron w postępowaniu – organ administracji publicznej interpretuje i stosuje przepisy kodeksu dotyczące poszczególnych instytucji procesowych powinien zarazem uwzględniać dyrektywę równości.

Jak już wspomniano powyżej, zasada równości stron niesie w sobie określoną treść aksjologiczną, chroni także określone wartości. Nie jest jednak regułą prawną, którą można zrealizować albo w 100%, albo wcale. Jest nakazem optymalizacyjnym, nakazem realizowania i ochrony zawartych w niej wartości w takim zakresie, w jakim pozwala na to konieczność ochrony innych wartości, a zatem prawne i faktyczne możliwości. Przykłady sytuacji, w których strony postępowania nie zawsze są równe, jeżeli chodzi o ich procesowe uprawnienia i/lub obowiązki (zarówno te, które wskazał ustawodawca, jak i te, które wywiodłam z przepisów kodeksu) ukazałam w rozdziałach trzecim, czwartym, piątym i szóstym. Trzeba jednak podkreślić, że istnienie sytuacji, w których dochodzi do faktycznej nierówności stron nie przeczy obowiązywaniu zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym.

Po siódme, zasada równości nie jest logiczną konsekwencją żadnej z obowiązujących zasad procesowych oraz nie zawiera się w całości w żadnej z zasad. Już kilkakrotnie podkreślałam, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż zasada równości wykazuje liczne powiązania z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jednakże w rozważaniach pracy przedstawiłam wiele przejawów oddziaływania tej zasady niezwiązanych w żadnej mierze z istotą zasady umocowanej w art. 8 ust. 1 k.p.a., w szczególności przeanalizowałam kwestię równouprawnienia stron.

Celem pracy było nie tylko wykazanie, że zasada równości stanowi samodzielną zasadę postępowania administracyjnego, ale także dokonanie analizy zakresu realizacji tej zasady w obowiązującym kodeksie postępowania administracyjnego.

W związku z tym, przebadalam czy stanowisko procesowe poszczególnych stron, w sytuacji ich wielości w postępowaniu, jest jednakowe (tj. czy podmioty te są pod względem procesowym równe). Stąd też w rozdziałach trzecim, czwartym, piątym i szóstym ukazałam, które uprawnienia procesowe wyrażone w kodeksie, a adresowane do strony, w sytuacji wielości stron w postępowaniu administracyjnym, przysługują wszystkim stronom (tj. zarówno stronie „głównej, jak i „ubocznej”), a które tylko stronie „głównej, bądź stronie „ubocznej”.

Nadto, z uwagi na to, że w obecnej formule przepisu art. 8 ust. 1 k.p.a. *expressis verbis* wskazano, iż na organie administracji publicznej ciąży obowiązek równego traktowania stron postępowania administracyjnego, w pracy omówiłam tę problematykę. W rozdziale trzecim, czwartym, piątym i szóstym ukazałam te uprawnienia i obowiązki procesowe do realizacji, których jest zobowiązany organ w sytuacji wielości stron w postępowaniu. To zaś unaocznilo, które uprawnienia i obowiązki realizowane są – przez organ – z uwzględnieniem zasady równości.