

ANDRZEJ PADUCH\*

## STOSUNEK PRAWNY JAKO PODSTAWA WYŁĄCZENIA PRACOWNIKA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

### I. WPROWADZENIE

Bezstronność pracownika jest jednym z fundamentów każdego prawnie regulowanego postępowania, w którym orzeka się o prawach lub obowiązkach jednostki. Wynika to już z Konstytucji<sup>1</sup>, która w art. 7 nakazuje organom działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Bezstronność stanowi także jeden z filarów ogólnego postępowania administracyjnego<sup>2</sup> i prawa do dobrej administracji<sup>3</sup>. Szczególny charakter bezstronności przy załatwieniu indywidualnej sprawy podkreślono w noweli k.p.a.<sup>4</sup> z 7 kwietnia 2017 r.<sup>5</sup> – nowe brzmienie art. 8 § 1 k.p.a. przewiduje bowiem *expressis verbis* obowiązek kierowania się tą zasadą przy załatwianiu spraw administracyjnych<sup>6</sup>.

Swoistą gwarancją bezstronności orzekania jest instytucja wyłączenia pracownika organu administracji od udziału w postępowaniu administracyjnym<sup>7</sup>. Przy czym pośród wielu podstaw wyłączenia należy zwrócić szczególną uwagę na tę uregulowaną w art. 24 § 1 p. 1 *in fine* k.p.a.: istnienie pomiędzy jedną ze stron a pracownikiem biorącym udział w postępowaniu administracyjnym

---

\* Andrzej Paduch, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, [andrzej.paduch@amu.edu.pl](mailto:andrzej.paduch@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.

<sup>2</sup> Adamiak (2010): 111; Chróścielewski (2013): 16; Kmieciak (2014): 136; Chmielewski (2018): 211; Majchrzak (2002): 156. Autorzy ci zwracają uwagę, że bezstronność stanowi podstawowe założenie koncepcji sprawiedliwości proceduralnej oraz standardów postępowania administracyjnego. Jak podkreśla Adamiak, szczególna doniosłość zasady bezstronności w postępowaniu administracyjnym wynika stąd, że organy administracji publicznej reprezentują przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy interes publiczny – a już to rodzi niebezpieczeństwo stronniczości.

<sup>3</sup> Princ (2016): 72.

<sup>4</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 256.

<sup>5</sup> Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017, poz. 935.

<sup>6</sup> Adamiak, Borkowski (2019): 162; Łaszczycza (2020): 95.

<sup>7</sup> Chmielewski (2018): 211; Kmieciak (2020): 75.

takiego stosunku prawnego, że wynik sprawy może mieć wpływ na prawa lub obowiązki tego pracownika. Jakkolwiek sama idea wyłączenia z tego powodu jest słuszna, to jednak zamieszczone w k.p.a. uregulowanie obarczone jest pewnymi mankamentami.

Teza niniejszego opracowania jest następująca: praktyczne znaczenie wskazanej przesłanki wyłączenia pracownika w aktualnym kształcie normatywnym jest niewielkie, pomimo wagi uregulowanej w niej kwestii. Za konieczne uznać zatem należy jej zmodyfikowanie. Proponowane w ramach niniejszej pracy rozwiązanie polega na wykreśleniu przesłanki istnienia stosunku prawnego jako podstawy wyłączenia pracownika z mocy prawa, z względu na to, że w istocie zawiera się ona w przesłankach wyłączenia pracownika postanowieniem bezpośredniego przełożonego (art. 24 § 3 k.p.a.). Konstrukcja taka wydaje się korzystna ze względów procesowych.

Analiza prezentowanego zagadnienia zostanie przeprowadzona zgodnie z metodą dogmatycznoprawną, obejmującą wykładnię przepisów k.p.a. w ich aktualnym brzmieniu, przy uwzględnieniu poglądów doktryny i judykatury. Swoistym uzupełnieniem będzie metoda komparatystyczna, obejmująca zestawienie przepisów aktualnie obowiązujących z ich proponowanym brzmieniem oraz z analogicznymi rozwiązaniami innych ustaw procesowych, przede wszystkim regulujących postępowanie cywilne<sup>8</sup> i sądownoadministracyjne<sup>9</sup>. W pracy, ze względu na ograniczoną objętość, pominięto natomiast europejski kontekst prawny: w odniesieniu do tej kwestii należy jedynie wspomnieć, że problem prawidłowego ukształtowania przepisów odnoszących się do wyłączenia pracownika ma niewątpliwie znaczenie dla formułowanej w prawie europejskim zasady dobrej administracji<sup>10</sup>.

## II. CHARAKTER PRAWNY WYŁĄCZENIA PRACOWNIKA

Właściwą analizę wskazanej powyżej przesłanki wyłączenia pracownika organu administracji publicznej poprzedzić należy uwagami natury ogólnej. Po pierwsze, wyłączenie pracownika ma charakter wyjątku: sytuacja, w której pracownik powołany do określonych czynności lub zadań w strukturze danej jednostki podejmować ich nie może, jest niewątpliwie niepożądana z perspektywy sprawnego funkcjonowania organu administracji publicznej, który daną sprawę ma załatwić. Stan niepewności co do osoby, która określoną indywidualną sprawę ma załatwić, jest również niepożądaną z perspektywy strony tego postępowania. Przesłanki wyłączenia muszą być zatem interpretowane

<sup>8</sup> Zob. art. 48–49 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1575.

<sup>9</sup> Zob. art. 18–19 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.jedn.: Dz. U. 2019, poz. 2325 (dalej jako: p.p.s.a.).

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat Kmiecik (2005): 15; (2010): 65; Cieślak (2003): 18; Wentkowska (2003): 19. Wierzbowski et al. (2015): 78–79.

ścieśniająco<sup>11</sup>. Zarazem jednak w doktrynie sformułowano istotne zastrzeżenie w tym zakresie – ścieśniająca wykładnia podstaw wyłączenia pracownika nie może pozostawać w sprzeczności z zasadami ogólnymi k.p.a.<sup>12</sup>

Po drugie, przepisy o wyłączeniu znajdują zastosowanie w zakresie szerszym podmiotowo i przedmiotowo, niż wynika to z art. 24 k.p.a. Zatem wyłączeniu na tych samych zasadach co pracownik podlega także biegły (art. 84 § 2 k.p.a.). Co więcej, z mocy art. 18 u.p.e.a.<sup>13</sup> stosowane są także w postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>14</sup>. Przepisy o wyłączeniu pracownika są zatem gwarancją jego bezstronności nie tylko na etapie orzekania o prawach lub obowiązkach jednostki, lecz także wówczas, gdy obowiązki te podlegają przymusowemu wykonaniu. Należy nadmienić, że u.p.e.a. znajduje zastosowanie także do innych obowiązków publicznoprawnych niż nakładane w ramach k.p.a., np. obowiązków egzekwowanych w imieniu i na rzecz innych państw<sup>15</sup>. Sprawia to, że regulacja wyłączenia pracownika wykracza poza ramy kodeksowe, jak również podkreśla szczególną rangę prawidłowości jej unormowań.

Po trzecie, tradycyjnie podstawy wyłączenia pracownika organu dzieli się na te, które podyktowane są jego bliskością wobec strony, oraz te, które wynikają z bliskości wobec sprawy<sup>16</sup>. Analizując przyczyny wyłączenia, Zbigniew R. Kmiecik trafnie wyodrębnił nadto te okoliczności, które podyktowane są bliskością zarówno wobec strony, jak i wobec sprawy, wskazując, że do tej kategorii zaliczać się będzie właśnie przesłanka wyłączenia pracownika ze względu na istnienie określonego stosunku prawnego<sup>17</sup>. Uwzględniając podział zawarty w k.p.a., wyodrębnia się także wyłączenie z mocy prawa w przypadku wystąpienia enumeratywnie wymienionych stanów lub okoliczności i wyłączenie mocą postanowienia bezpośredniego przełożonego pracownika<sup>18</sup>. W aktualnym stanie prawnym analizowana podstawa powoduje wyłączenie pracownika z mocy prawa bez konieczności wydawania w tym zakresie postanowienia – aczkolwiek w doktrynie wyrażono prawidłowy pogląd, że również i w tych przypadkach, ze względów porządkowych, wydanie postanowienia wydaje się uzasadnione<sup>19</sup>.

### III. STOSUNEK PRAWNY POMIĘDZY PRACOWNIKIEM A STRONĄ

Zgodnie z art. 24 § 1 p. 1 *in fine* k.p.a., pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w któ-

<sup>11</sup> Kmiecik (2020): 72.

<sup>12</sup> Chróścielewski (2013): 17.

<sup>13</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1427.

<sup>14</sup> Hauser, Skoczylas (2004): 104; Skoczylas (2010): 321–324.

<sup>15</sup> W tej kwestii szerzej Olszanowski, Piątek (2016): 123–179.

<sup>16</sup> Kmiecik (2020): 68.

<sup>17</sup> Kmiecik (2020): 114.

<sup>18</sup> Kmiecik (2020): 71; Majchrzak (2002): 159–160.

<sup>19</sup> Janku (1970): 121; Majchrzak (2002): 168; Łaszczycza (2020): 103.

rej jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. Pracownik jest wyłączany od udziału w sprawie, to jest zarówno od podejmowania czynności władczych, obejmujących stadium rozstrzygnięcia, jak i niewładczych (np. udział w postępowaniu wyjaśniającym)<sup>20</sup>. Nie ma także znaczenia, czy organ, w imieniu którego pracownik ma podejmować czynności, jest organem jednoosobowym czy też kolegialnym<sup>21</sup>. Konstrukcja omawianej przesłanki wyłączenia opiera się na założeniu, że do wyłączenia dojdzie jedynie wtedy, gdy spełnią się dwa warunki:

1) pracownik, który ma podjąć lub podejmować czynności postępowania pozostaje z jedną ze stron w stosunku prawnym,

2) wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki wynikające z tego stosunku prawnego.

Na gruncie wskazywanego przepisu w pierwszej kolejności należy zastanowić się nad znaczeniem pojęcia „stosunek prawny”. Pojęcie to nie posiada bowiem swojej legalnej definicji w k.p.a., co więcej, próżno szukać uniwersalnej definicji w innym akcie normatywnym – pomimo że wiele z nich pojęciem tym się posługuje<sup>22</sup>. W teorii prawa stosunek prawny definiowany jest jako społeczny stosunek tetyczny wyznaczony przez normę prawną i powstający między co najmniej dwoma podmiotami prawnymi<sup>23</sup>. Innymi słowy, w stosunku prawnym określone zachowanie odnoszące się do innej osoby czy też jej spraw jest wyznaczane danemu podmiotowi przez normę prawną<sup>24</sup>. Stosunek prawny może mieć swoje źródło w różnych zdarzeniach zarówno prawnych, jak i faktycznych (np. zawarcie umowy o pracę<sup>25</sup>, nawiązanie stosunku pracy na innej podstawie<sup>26</sup>, nawiązanie stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej<sup>27</sup>, najem, otwarcie spadku, popełnienie czynu zabronionego).

Z perspektywy art. 24 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.a. kluczowe jest to, że jedną ze stron danego stosunku prawnego jest pracownik organu administracji publicznej, drugą zaś – co najmniej jedna ze stron tego postępowania. Chodzi zatem o istnienie takiej relacji między tymi podmiotami, która powstała w wyniku określonej czynności prawnej albo w związku z wystąpieniem takiego zdarzenia, z którym prawo łączy powstanie określonych praw lub obowiązków. Przy czym – co istotne – k.p.a. nie różnicuje źródeł tego stosunku prawnego. Może być to zatem np. umowa o przeniesienie własności, o ustanowieniu służebności gruntowej, najmu lokalu, darowizna czy zapis testamentowy. Za stosunek prawny w omawianym znaczeniu w orzecznictwie uznano w szcze-

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 2 sierpnia 2018 r., I OSK 2477/17.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2005 r., IV SA/Wa 153/05.

<sup>22</sup> Zob. np. ustawy: z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.jedn.: 2019, poz. 2204, z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, t.jedn.: Dz. U. 2018, poz. 2017, z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 611.

<sup>23</sup> Wronkowska, Ziemiński (2001): 115.

<sup>24</sup> Wronkowska, Ziemiński (2001): 115.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 16 maja 1963 r., 2 CR 298/62.

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1528/11.

<sup>27</sup> Uchwała SN z 21 listopada 2006 r., III CZP 76/06.

gólności zatrudnienie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z gminą, która jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez tego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>28</sup>. Należy jednakże pamiętać, że niektóre stosunki prawne (małżeństwo, pokrewieństwo, powinowactwo, przysposobienie, opieka, kuratela) stanowią samoistną podstawę wyłączenia na podstawie pkt 2 i 3 art. 24 § 1 k.p.a.<sup>29</sup> Oczywiście jest zatem, że w art. 24 § 1 *in fine* k.p.a. chodzi o wszelkiego rodzaju stosunki prawne, z wyłączeniem tych, które wymieniono w pkt 2<sup>30</sup>.

Ustawodawca wyraźnie przy tym stanowi, że chodzi o relację pomiędzy pracownikiem a „jedną ze stron” postępowania, w którym pracownik ten ma brać udział. Przepis ten jest istotny w kontekście postępowań z udziałem więcej niż jednej strony, np. w postępowaniu w sprawie o wydanie warunków zabudowy<sup>31</sup>. W takim przypadku wystarczające dla rozważenia zasadności wyłączenia pracownika będzie pozostawanie przez niego w stosunku prawnym już z jedną ze stron, nie zaś ze wszystkimi. Co istotne, chodzi o stosunek prawny pracownika i strony, nie zaś pracownika i osób związanych prawnie czy faktycznie ze stroną (np. pełnomocnika w sprawie administracyjnej, przedstawiciela czy osoby mu bliskiej).

Istotnym zagadnieniem są rami czasowe stosunku prawnego. Omawiany przepis stanowi bowiem, że do wyłączenia dojdzie, jeżeli pracownik „pozostaje” z jedną ze stron w stosunku prawnym. Z użytego sformułowania należy wywieść, że stosunek prawny ma istnieć w chwili udziału pracownika w postępowaniu. Do wyłączenia nie prowadzą zatem jakiegokolwiek przeszłe lub przyszłe stosunki prawne; ustawodawca stanowi *expressis verbis*, że istotne z perspektywy wyłączenia są jedynie te z nich, które istnieją w chwili udziału pracownika w postępowaniu. W konsekwencji, jeżeli stosunek prawny przestał istnieć, pracownik nie podlega już wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 p. 1 k.p.a. i od chwili ustania tego stosunku może podejmować czynności w postępowaniu. Należy jednak odnotować wyrażony w doktrynie pogląd przeciwny, rozszerzający kategorię stosunków prawnych powodujących wyłączenie pracownika także na stosunki przeszłe<sup>32</sup>. Uważam, że należy go traktować z dużą ostrożnością – posłużenie się w omawianym przypadku wykładnią rozszerzającą może budzić wątpliwości. Co więcej, pogląd ten pomija wykładnię *a contrario* z art. 24 § 2 k.p.a. Ten ostatni z przepisów stanowi, które ze stanów wymienionych w § 1 stanowią przesłankę wyłączenia nawet po ich ustaniu (małżeństwo, przysposobienie, opieka i kuratela). Skoro wskazywane stany (będące zresztą

<sup>28</sup> Uchwała NSA z 19 maja 2013 r., OPS 1/03; wyroki NSA: z 17 października 2019 r., II OSK 2558/18; z 19 kwietnia 2013 r., I OSK 2211/11; z 8 września 2010 r., II OSK 1351/09; z 12 lutego 2009 r., I OSK 346/08; z 25 maja 2006 r., I OSK 347/06; wyrok WSA w Poznaniu z 26 listopada 2018 r., II SA/Po 824/18. Okoliczności przyjęcia wskazanego kierunku orzecznictwa – w kontekście uchylenia uchwalonego w 1990 r. art. 27a – omawiają szczegółowo Chróścielewski (2013): 18–20 oraz Kmiecik (2020): 83–95.

<sup>29</sup> Kmiecik (2020): 114.

<sup>30</sup> Majchrzak (2002): 160.

<sup>31</sup> Zob. art. 59 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 293.

<sup>32</sup> Wróbel (2000): 199–200; Majchrzak (2002): 161.

stosunkami prawnymi szczególnego rodzaju) stanowią podstawę wyłączenia pracownika nawet po ich ustaniu, to wszelkie inne jako wywołujące ten skutek kwalifikowane być nie mogą (możliwe jest jednak domaganie się wyłączenia pracownika postanowieniem bezpośredniego przełożonego).

Należy oczywiście zwrócić uwagę, że wystąpienie pracownika lub strony ze stosunku prawnego i wygaśnięcie tego stosunku mogą wiązać się z powstaniem pewnych roszczeń stron tego stosunku względem siebie – w takim przypadku roszczenia należy traktować jako nowy stosunek prawny i z tej perspektywy oceniać jego znaczenie dla ewentualnego wyłączenia pracownika. Analogicznie, jeżeli strona postępowania lub pracownik wstąpił do danego stosunku prawnego (np. jako następcy), to wyłączenie zachodzi od chwili wstąpienia, nie zaś – wcześniej, np. od chwili nawiązania stosunku pierwotnego. Przy czym podkreślić należy, że nie ma znaczenia świadomość strony lub pracownika o istnieniu danego stosunku prawnego lub też o tym, że pracownik i strona postępowania są jego podmiotami. Na gruncie omawianego przepisu istotne jest jedynie ich obiektywne pozostawanie względem siebie w określonym układzie praw i obowiązków.

Od stosunku prawnego, który stanowi podstawę wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu, odróżnić należy stosunek faktyczny łączący go ze stroną. Polega on na faktycznym oddziaływaniu jednego podmiotu na drugi, niezależnie od tego, czy choćby jeden z nich uświadamiałby to oddziaływanie, oraz niezależnie od jego intencji<sup>33</sup>, np. sąsiedztwo, przyjaźń, konkubinat<sup>34</sup>. Relacje tego rodzaju – jakkolwiek niewymienione w § 1 art. 24 k.p.a. – nie pozostają indyferentne dla udziału danego pracownika w postępowaniu; gdy w związku z takim stosunkiem faktycznym pomiędzy stroną a pracownikiem pojawia się wątpliwość co do bezstronności tego ostatniego, bezpośredni przełożony wydaje postanowienie, mocą którego wyłącza pracownika od udziału w postępowaniu (art. 24 § 3 k.p.a.). Różnica między wyłączeniem pracownika ze względu na stosunek prawny łączący go ze stroną a wyłączeniem ze względu na stosunek faktyczny pomiędzy nim a stroną polega więc na tym, że w odniesieniu do stosunku prawnego wyłączenie następuje z mocy prawa, bez potrzeby wydawania osobnego postanowienia w odniesieniu do tej kwestii. Tę podstawę wyłączenia również należy jednak identyfikować ścieśniająco<sup>35</sup>.

#### IV. WPLYW WYNIKU SPRAWY NA PRAWA LUB OBOWIĄZKI PRACOWNIKA

Sam fakt pozostawania przez stronę i pracownika organu administracji publicznej w określonym stosunku prawnym nie prowadzi do wyłączenia tego ostatniego podmiotu z udziału w postępowaniu. Stanie się tak dopiero po stwierdzeniu, że pomiędzy przedmiotem postępowania a treścią stosunku

<sup>33</sup> Wronkowska, Ziemiński (2001): 114.

<sup>34</sup> Szerzej Łaszczycza (2020): 101.

<sup>35</sup> W tej kwestii zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 22 stycznia 2013 r., I SA/Rz 1110/12.



prawnego zachodzi taki związek, że wynik postępowania może kształtować treść stosunku prawnego, w zakresie praw lub obowiązków pracownika<sup>36</sup>. Ustawodawca w art. 24 § 1 p. 1 k.p.a. posłużył się słowem „wynik”, jednakże wydaje się nie budzić wątpliwości, że przez pojęcie to rozumieć należy końcowe rozstrzygnięcie sprawy, niezależnie od procesowej formy, którą ono przybierze. Swoistym potwierdzeniem tej tezy jest brzmienie art. 130 § 1 p. 2 o.p.<sup>37</sup>, w którym – w analogicznej regulacji – posłużono się słowem „rozstrzygnięcie”.

Co istotne, ustawodawca nie uzależnił wyłączenia pracownika od tego, czy wpływ na wynik postępowania ma mieć charakter pozytywny czy też negatywny<sup>38</sup>. Intuicyjnie przyjmuje się, że pracownik powinien być wyłączony od udziału w postępowaniu, po którego rozstrzygnięciu zmniejszeniu uległby zakres jego obowiązków albo zwiększyłby się zakres jego praw. Na gruncie art. 24 § 1 p. 1 *in fine* k.p.a. można jednakże przyjąć, że do wyłączenia dojdzie również wtedy, gdy w wyniku postępowania miałby ulec zwiększeniu zakres obowiązków lub zmniejszyłby się zakres uprawnień. Co więcej, wydaje się, że wpływ nie musi nawet polegać na ilościowej zmianie zakresu praw lub obowiązków – może polegać także na faktycznym ułatwieniu lub utrudnieniu realizacji tych już istniejących. W tym kontekście należy dodać za Januszem Borkowskim i Zbigniewem R. Kmiecikiem, że wpływ wyniku sprawy na prawa lub obowiązki pracownika nie musi być prawny – nie musi zatem sprowadzać się do bezpośredniego zwiększenia lub zmniejszenia zakresu praw lub obowiązków. Wpływ może bowiem polegać na tym, że pewne faktyczne skutki rozstrzygnięcia będą oddziaływać na sferę praw lub obowiązków pracownika organu<sup>39</sup>.

Podkreślić należy, że do wyłączenia nie dojdzie w przypadku, w którym w związku z rozstrzygnięciem sprawy doszłoby do modyfikacji stosunku prawnego, ale w zakresie praw lub obowiązków strony postępowania lub osób trzecich. Kwestia ta wymaga jednak zawsze szczegółowej analizy dokonywanej w odniesieniu do konkretnego przypadku – immanentną cechą stosunków prawnych jest bowiem to, że uprawnieniu jednej strony towarzyszy obowiązek drugiej. Niewątpliwie jest natomiast to, że jeśli modyfikacja stosunku prawnego przybierze taką formę, że zakres praw i obowiązków pracownika pozostanie bez zmiany, przesłanka wyłączenia nie zostanie spełniona.

Należy także zwrócić uwagę, że przepis stanowi o potencjalnej – a nie rzeczywistej – relacji wynikania pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy a zakresem praw lub obowiązków<sup>40</sup>. Takie sformułowanie podyktowane jest z jednej strony tym, że kwestia udziału pracownika organu administracji publicznej rozstrzygana jest, przynajmniej w ujęciu modelowym, na etapie poprzedzającym rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Z drugiej jednakże strony, jeżeli sprawa zostanie rozstrzygnięta, a następnie ujawnione zostanie, że w postępowaniu

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 3051/17.

<sup>37</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1325.

<sup>38</sup> Kmiecik (2020): 115.

<sup>39</sup> Borkowski (2011): 150; Kmiecik (2020): 116.

<sup>40</sup> Kmiecik (2020): 115.

brał udział i wydał decyzję pracownik wyłączony od tego *ex lege*, może to stanowić podstawę wznowienia postępowania niezależnie od tego, czy w wyniku rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w istocie doszło do modyfikacji zakresu jego praw lub obowiązków czy nie.

Analizując podobnie ukształtowane przesłanki wyłączenia sędziego w postępowaniu cywilnym, SN zwrócił uwagę, że wyłączenie nastąpi wtedy, gdy z chwilą wszczęcia postępowania powstaje swoisty związek przyczynowy pomiędzy wynikiem sprawy a prawami lub obowiązkami sędziego. Związek ten musi mieć charakter bezpośredni, kauzalny i wpływający wprost na sytuację sędziego. Nie mają natomiast znaczenia związki pośrednie, dalsze lub czysto hipotetyczne<sup>41</sup>. Pogląd ten należy uznać za aktualny także w kontekście postępowania administracyjnego.

## V. KRYTYKA AKTUALNEGO STANU PRAWNEGO

Regulacja art. 24 § 1 p. 1 *in fine* k.p.a. ma niewątpliwie ogromne znaczenie w kontekście tworzenia kultury organizacji procesu administrowania oraz oparcia postępowania administracyjnego na określonych zasadach etyki urzędniczej<sup>42</sup>. Warto jednak postawić pytanie o jej przydatność: pomimo bowiem rozbudowanej regulacji wydaje się, że jej rzeczywiste oddziaływanie jest dość niewielkie.

Po pierwsze, konstrukcja omawianej przesłanki opiera się na dwóch warunkach. Ustawodawca zakres wyłączenia pracownika z mocy prawa określa z jednej strony szeroko – podstawą wyłączenia jest istnienie pomiędzy określonymi podmiotami stosunku prawnego, z drugiej zaś strony zawęża zakres przypadków za pomocą pojęcia nieostrego (wpływ wyniku sprawy na zakres praw lub obowiązków pracownika). W konsekwencji stwierdzenie, czy dany przypadek prowadzi do wyłączenia pracownika, wydaje się wymagać daleko idących zabiegów interpretacyjnych oraz szczegółowej analizy treści danego stosunku prawnego<sup>43</sup>. W praktyce może pojawić się także problem kwalifikacji danego stosunku jako prawnego bądź też wyłącznie faktycznego (rozpatrywanego jako podstawa wyłączenia pracownika na podstawie art. 24 § 3 k.p.a.). Problem taki dotyczy stosunków istniejących z mocy prawa lub też stanowiących następstwo swoistego układu relacji życiowych między pracownikiem a stroną (np. ustanie konkubinatu i będące jego następstwem rozliczenia majątkowe pomiędzy konkubentami). Dostrzec można także pewne mankamenty omawianej regulacji wynikające z obiektywnego charakteru

<sup>41</sup> Postanowienia SN: z 14 stycznia 1998 r., I CKN 405/97 i z 10 listopada 2020 r., II CSK 207/20. Zob. także wyrok SN z 20 stycznia 2009 r., II CSK 229/08.

<sup>42</sup> *Per analogiam* z postanowienia NSA z 9 września 2011 r., II OZ 541/11.

<sup>43</sup> Kmiecik (2020: 116) zwraca uwagę, że rozstrzygnięcie w konkretnym przypadku, czy chodzi chociażby o niewielkie prawdopodobieństwo wpłynięcia wyniku sprawy na sytuację prawną pracownika jest wysoce ocenne, co sprawia, że stwierdzeniu jej wystąpienia w konkretnym przypadku trudno przyznać charakter deklaratoryjny.



warunków: stosunek prawny oraz potencjalny wpływ wyniku postępowania na treść tego stosunku pozostaje w oderwaniu od świadomości pracownika i strony. Dyskusyjne jest również ewentualne znaczenie dla wyłączenia pracownika ustanie stosunku prawnego – powodującego *expressis verbis* upadek tej podstawy wyłączenia.

Po drugie, nawet stwierdzenie istnienia stosunku prawnego skutkującego koniecznością wyłączenia pracownika od udziału w danej sprawie nie niesie za sobą zawsze bezpośrednich konsekwencji. Jeżeli sprawa została ostatecznie rozstrzygnięta, decyzja pozostaje w mocy dopóty, dopóki nie zostanie uchylona – wywołuje zatem wszelkie skutki prawne<sup>44</sup>. Co więcej, nawet ustalenie, że w sprawie wystąpiła analizowana przesłanka wyłączenia pracownika, tylko wyjątkowo doprowadzi do eliminacji decyzji z obrotu prawnego: stanie się tak w przypadku, w którym od momentu doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie upłynęło pięć lat, oraz w sprawie powinna być zostać wydana decyzja innej treści (art. 146 k.p.a.). W toku postępowania w sprawie wznowienia postępowania analizie podlegać zatem będzie nie tylko spełnienie przesłanki wznowienia, lecz także prawidłowość merytorycznego załatwienia sprawy.

Można wyobrazić sobie zatem taką sytuację, w której decyzja w sprawie została wydana – wywołuje zatem wszelkie skutki – a następnie organ z urzędu wszczyną postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania z uwagi na stwierdzenie istnienia stosunku prawnego pomiędzy stroną a pracownikiem, który brał udział w wydaniu decyzji. Po przeprowadzeniu postępowania organ nie decyduje się jednak na uchylenie decyzji, ponieważ – pomimo wystąpienia przesłanki wznowienia – w sprawie nie można wydać decyzji innej treści niż decyzja pierwotna lub też np. organ dochodzi do wniosku, że w sprawie brak jednak było potencjalnego wpływu na zakres praw i obowiązków pracownika. Tworzy to stan pewnej niepewności strony co do zakresu jej praw i obowiązków wynikających z decyzji oraz możliwych długofalowych konsekwencji postąpienia w zgodzie z jej treścią.

Po trzecie, należy dostrzec także zagrożenie dla zasady pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.). Jeśli po wydaniu ostatecznej decyzji uruchomiona zostanie procedura wznowienia postępowania i zakończy się ona uznaniem, że wprawdzie decyzję wydał pracownik podlegający wyłączeniu, ale decyzja jest prawidłowa (a zatem pozostaje w obrocie prawnym), to może to stanowić okoliczność zmniejszającą zaufanie do władzy publicznej – tym bardziej że w nowej redakcji art. 8 § 1 k.p.a. *expressis verbis* wskazano, że mają one obowiązek kierować się w szczególności zasadą bezstronności<sup>45</sup>. Innymi słowy, wznowienie postępowania w omawianych przypadkach, kreujące stan niepewności co do sytuacji prawnej oraz następcza względem tego odmowa uchylenia decyzji dotychczasowej mogą prowadzić do powstania przekonania u strony o tym, że sprawy nie załatwiono w sposób bezstronny i sprawiedliwy.

<sup>44</sup> Naturalnie z wyłączeniem sytuacji opisanych w art. 152 § 1 k.p.a. i art. 61 p.p.s.a.

<sup>45</sup> Analizując omawianą zasadę, Piątek (2018: 332) podkreślił, że jednym ze składników jej treści jest skupienie się na wydawaniu legalnych i celowych rozstrzygnięć.

## VI. PROPOZYCJA NOWELIZACJI

Wszystkie te względy pozwalają poddać pod rozagę modyfikację instytucji wyłączenia pracownika ze względu na łączący go ze stroną stosunek prawny. Podstawa z p. 1 § 1 art. 24 k.p.a. w istocie zawiera się bowiem w okoliczności wyłączenia przewidzianej w art. 24 § 3 k.p.a. – jeżeli pracownik i jedna ze stron pozostają ze sobą w stosunku prawnym i wynik tej sprawy może oddziaływać na zakres praw lub obowiązków tego pracownika, to jest to niewątpliwie „okoliczność, która może wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika”. W mojej ocenie należy zatem rozważyć wykreślenie podstawy z art. 24 § 1 p. 1 *in fine* k.p.a. Uważam, że przesadzają o tym wskazane poniżej względy.

Po pierwsze, uprawdopodobnienie samej w istocie wątpliwości co do bezstronności pracownika wydaje się łatwiejsze niż ustalenie potencjalnego jedynie wpływu wyniku postępowania na zakres praw lub obowiązków pracownika. Wymaga bowiem w istocie jedynie powołania się na stosunek prawny pomiędzy stroną a pracownikiem (uprawdopodobnienia go) – niezależnie od tego, w jakim stopniu i w jaki sposób wpływa ów stosunek na zakres praw lub obowiązków pracownika. Co więcej, oparcie się na przesłance z art. 24 § 3 k.p.a. usuwa wątpliwości co do zakresu znaczeniowego pojęcia stosunku prawnego jako takiego oraz jego treści *in concreto* – pracownik podlega wyłączeniu ze względu na określoną relację łączącą go ze stroną, ponieważ może ona wywołać wątpliwość co do jego bezstronności. Kwestia charakteru tej relacji (prawna czy faktyczna) oraz tego, czy istnieje, czy tylko istniała w przeszłości, pozostaje w tym ujęciu poza przedmiotem analizy postępowania wyłączeniowego<sup>46</sup>. Usprawnia to zatem tok czynności.

Po drugie, proponowana zmiana powoduje przeniesienie ciężaru ustaleń z postępowania o wznowienie do postępowania zwykłego do stadium poprzedzającego merytoryczne załatwienie sprawy. W aktualnym stanie prawnym ujawnienie analizowanej przesłanki przed rozpoznaniem sprawy nie nakłada na stronę lub pracownika obowiązku niezwłocznego jej zgłoszenia: nieujawnienie podstawy wyłączenia nie jest bowiem obarczone w istocie żadną sankcją, z wyłączeniem oczywiście odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika<sup>47</sup>. Strona może zatem wstrzymać się ze zgłoszeniem analizowanej podstawy wyłączenia do czasu ostatecznego załatwienia sprawy i przywołać ją dopiero wówczas, gdy wydana w sprawie decyzja byłaby dla niej niekorzystna. Proponowana modyfikacja wprowadza natomiast swoistą sankcję dla strony – w przypadku, w którym omawiana przesłanka nie zostałaby zgłoszona jeszcze w toku postępowania zwykłego (o ile oczywiście strona miała o niej wiedzę), jej późniejsze zgłoszenie jest wysoce utrudnione: wykazanie w postępowaniu wznowieniowym istnienia wątpliwości co do bezstronności pracownika (przy np. wcześniejszej wiedzy strony o tej okoliczności) będzie wymagać znacznych

<sup>46</sup> Aczkolwiek można wyobrazić sobie sytuację, w której dla uprawdopodobnienia potencjalnych wątpliwości będzie mieć znaczenie data, w której dana relacja ustała. Sytuację taką należy jednakże uznać za wyjątkową.

<sup>47</sup> Janku (1970): 126.

zabiegów argumentacyjnych. Przy czym wznowienie postępowania byłoby w tej sytuacji możliwe przy przyjęciu proponowanej przez Wojciecha Chróścielewskiego<sup>48</sup> wykładni przepisu art. 145 § 1 p. 3 k.p.a., zgodnie z którym za pracownika podlegającego wyłączeniu uważa się także tego, co do którego istniała okoliczność mogąca wywołać wątpliwość co do bezstronności, a który w toku sprawy wyłączony od udziału nie został. Wskazywany kierunek wykładni wydaje się o szczególnie doniosły w przypadku, w którym przyczyna wyłączenia pojawiła się już po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Nadto w niektórych przypadkach możliwe jest przyjęcie, że przez niewyłączenie pracownika doszło do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa – zwłaszcza jeżeli rozstrzygnięcie w sposób jednoznaczny jest nieprawidłowe (art. 156 § 1 p. 2 k.p.a.). Stwierdzenie nieważności decyzji w przypadku niewyłączenia pracownika traktować jednak należy z dużą ostrożnością – zgodnie z aprobowanym w większości poglądem, odnosi się ono do wadliwości decyzji mających charakter materialny, nie zaś procesowy<sup>49</sup>. Niemniej w doktrynie zwrócono uwagę, że niektóre naruszenia prawa procesowego mogą być rozpatrywane także jako rażące naruszenia prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji<sup>50</sup>. Uważam, że stanowisko to zasługuje na aprobatę: niektóre wadliwości natury procesowej wnikają tak głęboko w decyzję, że należy dopuścić stwierdzenie jej nieważności.

## VII. PODSUMOWANIE

Obowiązująca regulacja wyłączenia pracownika oparta jest na założeniu, że istnienie stosunku prawnego pomiędzy stroną a pracownikiem – z jednoczesnym potencjalnym wpływem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na zakres praw lub obowiązków pracownika w ramach tego stosunku prawnego – powoduje jego wyłączenie od udziału w postępowaniu administracyjnym z mocy prawa, to jest bez potrzeby wydawania postanowienia w tym zakresie. W sytuacji wydania przez tego pracownika decyzji możliwe jest wznowienie postępowania administracyjnego i uchylenie zapadłego rozstrzygnięcia – pod tym jednak warunkiem, że od doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie upłynęło pięć lat oraz że w sprawie mogłaby zapaść decyzja o innej treści.

Obowiązujące rozwiązanie w zakresie możliwości jego zastosowania jest niejasne. Analizowana przesłanka powoduje bowiem pewne wątpliwości interpretacyjne. Mogą one pojawić się, po pierwsze, w kontekście oceny, czy w danym przypadku – i w danym momencie – stroną i pracownika łączy więź stosunku prawnego, a jeżeli tak – czy skutek rozstrzygnięcia danej sprawy nastąpi modyfikacja sfery praw lub obowiązków tego ostatniego jako podmiotu tego stosunku. Po drugie, wpływ wyniku sprawy na sferę praw lub obowiąz-

<sup>48</sup> Chróścielewski (1995): 415; Majchrzak (2002): 173.

<sup>49</sup> Adamiak, Borkowski (2011): 550; Janowicz (1992): 374; Łaszczycza (2020): 106–107. Zob. także wyrok WSA w Krakowie z 27 września 2019 r., III SA/Kr 817/19.

<sup>50</sup> Iserzon (1937): 30, podają za: Kmiecik (2020): 83. Zob. także Janowicz (1992): 382.

ków ma mieć charakter potencjalny, wymaga się zatem analizy sprawy pod kątem wszelkich możliwych jej rozstrzygnięć. W przypadku stwierdzenia, że jedno z tych rozstrzygnięć prowadzi do modyfikacji sytuacji prawnej pracownika-strony stosunku, dochodzi do jego wyłączenia. Konstrukcja omawianej podstawy („zawężająco-rozszerzająca”) może powodować trudności w jej zastosowaniu.

Te wątpliwości nie będą oczywiście miały większego znaczenia w przypadku, gdy pracownik sam zażąda swojego wyłączenia lub też nastąpi ono na wniosek strony. W tych przypadkach wyznaczenie innego pracownika stanowi potwierdzenie konieczności wyłączenia danej osoby od udziału w postępowaniu. Problem może jednak pojawić w przypadku, w którym w toku sprawy do wyłączenia pracownika nie dojdzie, a kwestia ta będzie stanowić przedmiot analizy dopiero postępowania wznowieniowego. Ustalenie, czy pomiędzy określonymi podmiotami istniał stosunek prawny oraz czy któryś z możliwych sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy miał wpływ na zakres praw lub obowiązków pracownika, może być zadaniem czasochłonnym i nieprzynoszącym doniosłego rezultatu.

Z tej przyczyny w pełni uzasadnione wydaje się poddanie pod dyskusję wykreślenia tej podstawy wyłączenia pracownika z mocy prawa. W takim przypadku kwestia udziału pracownika w postępowaniu i jego ewentualnego wyłączenia podlegałaby analizie z perspektywy § 3 art. 24 k.p.a. Wydaje się, że przemawia za tym dowodowe i faktyczne uproszczenie postępowania, przeniesienie ciężaru rozpatrywania kwestii formalnych do stadium poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy, jak również zaktywizowanie strony do udziału w postępowaniu jej dotyczącym, skutkujące sprawną koncentracją materiału w sprawie. W oczywisty sposób sprzyjałoby to zasadzie szybkości postępowania, wzmocni zaufanie uczestników postępowania do organów władzy publicznej oraz będzie zgodne z zasadą legalizmu.

- Adamiak, B. (2010). *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9: Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa: 97–126.
- Adamiak, B., Borkowski, J. (2011). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa.
- Adamiak, B., Borkowski, J. (2019). *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*. Warszawa.
- Chmielewski, J. (2018). *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa.
- Chróścielewski, W. (1995). Głosa do wyroku NSA z 17.8.1993, SA/Po 3155/92. *Orzecznictwo Sądów Polskich* 9, poz. 188: 414–416.
- Chróścielewski, W. (2013). O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze. *Państwo i Prawo* 68(12): 15–30.
- Cieślak, Z. (2003). *Prawo do dobrej administracji (Tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r. Warszawa: 18–19.
- Hauser, R., Skoczylas, A. (2004). *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*. Warszawa: 104–110.

- Iserzon, E. (1937). Postępowanie administracyjne. Komentarz, orzecznictwo – okólniki. Kraków.
- Janku, Z. (1970). Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według Kodeksu postępowania administracyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 32(2): 119–127.
- Janowicz, Z. (1992). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa–Poznań.
- Kmieciak, Z. (1997). Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki. *Samorząd Terytorialny* 83(11): 32–38.
- Kmieciak, Z. (2005). Postępowanie administracyjne w Europie. Kraków.
- Kmieciak, Z. (2010). Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie. Warszawa.
- Kmieciak, Z. (2013). O ulomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolejalnego od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy). *Państwo i Prawo* 68(11): 17–32.
- Kmieciak, Z. (2014). Zarys teorii postępowania administracyjnego. Warszawa.
- Kmieciak, Z. (2020). O niepołączalności ról procesowych organów jednostek samorządu terytorialnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(4): 83–95.
- Kmieciak, Z.R. (2020). Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Warszawa.
- Łaszczycza, G. (2020). Wyłączenie członka organu kolejalnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(3): 95–109.
- Majchrzak, B. (2002). Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej w świetle przepisów K.P.A. *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2(4): 155–179.
- Olszanowski, J., Piątek, W. (2016). Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wiarytelności podatkowych. Warszawa.
- Piątek, W. (2018). Klasyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom 2. Część 2: Zasady ogólne postępowania administracyjnego*. Warszawa: 249–561.
- Princ, M. (2016). Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym. Poznań.
- Skoczylas, A. (2010). Postępowanie egzekucyjne w administracji, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9: Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa: 295–483.
- Suwaj, R. (2009). *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*. Warszawa.
- Wentkowska, A. (2003). Zasada dobrego administrowania w prawie wspólnotowym, [w:] G. Łaszczycza (red.), *Prawo europejskie a funkcjonowanie organów administracji publicznej*. Sosnowiec: 19–28.
- Wierzbowski, M., Hofmann, H.C.H., Schneider J.P., Ziller, J. (red.) (2015). *RENEWAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Wróbel, A. (2000). Powody wyłączenia pracownika (art. 24 § 1), [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków: 199–206.

## LEGAL RELATIONSHIP AS THE GROUND FOR EXCLUDING AN EMPLOYEE FROM ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

### Summary

The article addresses the problem of excluding an employee of the public administration from participation in proceedings in a situation where there is a legal relationship between the employee and the party of such a nature that the outcome of the case may influence the rights and duties of the employee (Article 24 § 1 *in fine* of the Code of Administrative Proceedings). The exclusion then takes place *ex lege* and is justified by the need for the impartiality of the administrative body. The structure of the discussed premise is based on two elements. First, the exclusion under the indicated provision occurs only when the party and the employee have a legal relationship. Therefore, the analysed ground for exclusion does not occur when this relationship is only factual or, for example, when it existed in the past. Secondly, the outcome of the proceedings must have a special impact on the employee's rights or obligations arising from

the relationship. Justifying the exclusion of an employee on the basis of the discussed premise seems extremely difficult: both of the indicated premises must appear jointly, and they are of an evaluative nature. For this reason, the author proposes to remove the discussed ground from the Code of Administrative Procedure and to cover the cases regulated therein with exclusion upon request (Article 24 § 3 of the Code of Civil Procedure). This will be in line with the principles of speed of proceedings and of fostering the trust of participants in the proceedings in the public authority and legalism.

Keywords: administrative proceedings; public administration; exclusion of an employee; administrative authority; administrative law; administration