

## Wyłączenia prezydenta miasta jako organu administracji publicznej z postępowania, w którym miasto jest stroną

# miasto na prawach powiatu # gmina # powiat # prezydent miasta na prawach powiatu # wyłączenia organu # wyłączenia pracownika # postępowanie administracyjne

# town on county status # community # district # president of the town on county status # exception of an administrative agency # exception of an employee # administrative procedure

Tematem artykułu jest problematyka wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od wydawania decyzji, których podmiotem jest miasto. Analizie zostanie poddane orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, obejmujące w głównej mierze ostatnią dekadę, a także stanowisko doktryny. W oparciu o tę analizę wyodrębnione będą trzy koncepcje wyłączeń, zakładające możliwość wyłączenia organu w oparciu o przepisy dotyczące wyłączenia pracownika organu administracji publicznej. Konkluzja artykułu prowadzi do stwierdzenia, że w myśl ukształtowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma możliwości skutecznego wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu w oparciu o przepisy pozwalające na wyłączenie pracownika organu.

---

The article concerns the issue of the exclusion of the President of the city on counties status from issuing a decision, that the subject is the city. In the first place is described the case law of the administrative courts as well as the position of the doctrine at the turn of the Decade. Secondly, it is a extracts the three concepts of exemptions in order to determine, there is no way of effective shutdown of the President of the city of counties based on the provisions that permit the exclusion of the employee.

### OPEN ACCESS

**Citation:** Muzyka M., Wyłączenia prezydenta miasta jako organu administracji publicznej z postępowania, w którym miasto jest stroną, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/2 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.86>

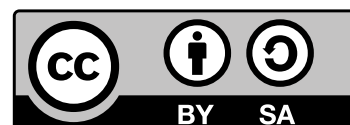
**Editor:** Jerzy Korczak

**Received:** October, 2018

**Accepted:** December, 2018

**Published:** December, 2018

**Copyright:** © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”  
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



**mgr Małgorzata Muzyka** – doktorantka w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

### **1. Ogólna problematyka wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu**

Problemy natury prawnej związane z wyłączeniem prezydenta miasta od wydawania decyzji w postępowaniu administracyjnym zrodziły się na kanwie szczególnego charakteru miasta na prawach powiatu jako połączenia gminy i powiatu. Prawodawca dał temu wyraz w art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>1</sup>, gdzie w ust. 2 *expressis verbis* mowa, że „miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”. W praktyce oznacza to rozszerzenie katalogu zadań, jakie ustawodawca ceduje na jednostkę samorządu terytorialnego, oprócz bowiem zadań tradycyjnie należących do gminy, miasta na prawach powiatu realizują również zadania przynależne powiatowi. Przyjęcie takiego modelu determinowało także specyficzne ukształtowanie struktury organów miasta na prawach powiatu oraz ich kompetencji. Zgodnie z art. 92 u.s.p.

organami miasta na prawach powiatu są rada miasta oraz prezydent miasta. Ich specyficzny charakter przejawia się w fakcie realizacji przez te organy kompetencji właściwych dla rady gminy, rady powiatu, wójta (burmistrza) i starosty. Taka kumulacja kompetencyjna z jednej strony, może powodować duże ułatwienia, z drugiej zaś, może rodzić pewne problemy natury prawnej, czego dobrym przykładem jest pewnego rodzaju spór wokół instytucji wyłączenia prezydenta miasta od wydawania niektórych decyzji administracyjnych.

Podział kompetencji pomiędzy gminę i powiat, dokonany przez ustawodawcę wraz z odrodzeniem samorządu terytorialnego w Polsce, gwarantował swoistą równowagę. W ten sposób szereg decyzji administracyjnych, których wydanie poprzedzone było wnioskiem gminy, gminnej jednostki organizacyjnej czy też innego podmiotu powiązanego z gminą, wydawanych było przez starostę, czyli organ odrębnej jednostki samorządu terytorialnego. Skumulowanie w miastach na prawach powiatu

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 955 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie u.s.p.

kompetencji zarówno wójta (burmistrza), jak i starosty powoduje zaburzenie tej równowagi. W efekcie nierzadko mamy do czynienia z sytuacją, gdy prezydent miasta jako organ uprawniony do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej, rozstrzyga na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, której jest organem. To z kolei budzi obawy o rzetelność i obiektywizm organu, a w efekcie całego postępowania administracyjnego.

Wątpliwości te w głównej mierze zasadzają się na obawie o stronnictwo prezydenta miasta, która może mieć związek z realizacją jego określonych obowiązków. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>2</sup>, winien on troszczyć się o dobro gminy i urzędu oraz chronić mienie komunalne i dbać o nie, a ponadto jego działania powinny być nakierowane na realizację zadań gminy, np. w obszarze użyteczności publicznej<sup>3</sup>. Rodzi się zatem pytanie, czy dbanie o interesy jednostki samorządu terytorialnego nie przeszkodzi prezydentowi miasta w obiektywnym rozstrzygnięciu sprawy.

Wydaje się, że skuteczne mechanizmy ochrony w tym zakresie przewidział ustawodawca

w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Postępowanie administracyjne to szczególny rodzaj postępowania, którego immanentnym elementem jest władztwo administracyjne, determinujące relację pomiędzy organem a stroną postępowania. W celu zrównoważenia dysproporcji w pozycji organu i strony postępowania, ustawodawca określił ramy, w granicach których postępowanie administracyjne winno się toczyć. Ramy te, to nic innego, jak zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyartykułowane w k.p.a. W kontekście omawianej problematyki na szczególną uwagę zasługują dwie spośród nich. Po pierwsze, wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej (określana także jako zasada legalizmu, praworządności, wyrażania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli<sup>5</sup> lub zasada rzetelnej procedury<sup>6</sup>), zgodnie z którą organ w toku postępowania stoi na straży praworządności oraz obowiązany jest podejmować czynności zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy, a przy tym zawsze winien mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Po drugie, znajdująca odzwierciedlenie w art. 8 k.p.a. zasada pogłębiania zaufania do organów państwa (zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej<sup>7</sup>), która wyraża się w ustawowym nakazie prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, to jest takiego działania w toku postępowania, które będzie odzwierciedlało

2. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie u.p.s.

3. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2008 r., III SA/Lu 125/08 (Lex nr 517997).

4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 poz. 1257 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie k.p.a.

5. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 46. Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 63.

6. Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2000 r., V SA 1609/99, ONSA 2001, nr 3, poz. 121.

7. P. Przybysz, dz. cyt., s. 48.

zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Oprócz zasad o znacznym stopniu ogólności, ustawodawca umieścił w k.p.a. swoiste narzędzia, które nie tylko mają pomagać organom w realizacji tychże zasad, ale również pozwalają stronom postępowania egzekwować pożądane działania organu administracji publicznej w toku postępowania. Bez wątpienia narzędziem tym jest instytucja wyłączenia, występująca w postępowaniu administracyjnym w dwóch wariantach.

Przepis art. 24 k.p.a. dopuszcza możliwość wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu. Chodzi więc o sytuację, w której z udziału w postępowaniu wykluczony jest konkretny, wskazany z imienia i nazwiska pracownik organu orzekającego w sprawie „już zawisłej przed organem administracji publicznej, niezależnie od rodzaju i charakteru sprawy [...], w każdym stadium tej sprawy oraz w każdej instancji trybu zwykłego i trybów nadzwyczajnych”<sup>8</sup>. Zastosowanie instytucji wyłączenia pracownika w toku postępowania administracyjnego zostało przez ustawodawcę obwarowane zaistnieniem ściśle określonych przesłanek. Przesłanki te *expressis verbis* wyrażone zostały właśnie we wspomnianym art. 24 i zgodnie z jego brzmieniem, wyłączenie pracownika od uczestnictwa w postępowaniu w danej sprawie jest możliwe, gdy:

1) pracownik ten jest stroną w sprawie albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;

- 2) sprawa dotyczy małżonka tego pracownika oraz jego krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) sprawa dotyczy osoby związanej z pracownikiem z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w sprawie tej pracownik był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;
- 5) pracownik brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- 6) z powodu danej sprawy wszczęto przeciwko pracownikowi dochodzenie słuźbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- 7) jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec pracownika w stosunku nadrzędności słuźbowej.

Należy jednak pamiętać, że również przepisy szczególne mogą dopuszczać inne przyczyny wyłączenia pracownika z postępowania administracyjnego w danej sprawie<sup>9</sup>.

Drugim dopuszczalnym zgodnie z k.p.a. wariantem wyłączenia jest wyłączenie organu od załatwienia sprawy, uregulowane w art. 25. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych:

- 1) kierownika lub osób pozostających z kierownikiem w związku małżeńskim, a także jego krewnych i powinowatych drugiego stopnia oraz osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;

8. B. Adamiak, J. Borkowski, dz. cyt., s. 175.

9. Wyrok NSA O.Z. w Krakowie z dnia 19 grudnia 1985 r., SA/Kr 1485, ONSA 1985, nr 2, poz. 40.

2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w związku małżeńskim, a także jego krewnych i powinowatych drugiego stopnia oraz osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

Podkreślić należy, że oba warianty wyłączenia będą wywoływały inny skutek. Przy wyłączeniu pracownika bezpośredni przełożony wyznaczy innego pracownika, który będzie prowadził sprawę. Oznacza to, że nie ulega zmianie organ wydający decyzję administracyjną. Z kolei w przypadku wyłączenia organu, jak sama nazwa wskazuje, organ nie będzie wydawał decyzji w danym postępowaniu<sup>10</sup>, jego kompetencje do rozstrzygnięcia przejmie z mocy prawa organ wyższego rzędu, przy czym może on wyznaczyć w tym celu inny podległy sobie organ<sup>11</sup>.

Takie ukształtowanie przepisów dotyczących wyłączeń w postępowaniu administracyjnym w korelacji ze specyficzną pozycją prawnoustrojową organów miast na prawach powiatu, zrodziło chęć do stosowania art. 24 i 25 k.p.a. w celu wyłączenia prezydenta miasta od wydawania decyzji administracyjnych.

## **2. Koncepcje wyłączenia w oparciu o art. 24 § 1 k.p.a.**

Analizując regulację prawną wyłączenia w postępowaniu administracyjnym, można

dojść do wniosku, że ustawodawca w sposób jasny i wyczerpujący określił przesłanki, tak wyłączenia pracownika, jak i samego organu orzekającego w sprawie. Praktyka orzecznicza polskich sądów administracyjnych pokazuje jednak, że instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym może rodzić wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Największa pokusa do stosowania przepisów o wyłączeniu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez prezydenta miasta na prawach powiatu pojawia się w takich sprawach, w których jedną ze stron postępowania jest gmina. Obawy o obiektywizm prezydenta miasta mobilizują strony postępowania, zainteresowane korzystnym dla siebie rozstrzygnięciem, do poszukiwania rozwiązań prawnych pozwalających na skuteczne wyłączenie organu od orzekania. Od dawna również doktryna formułuje postulaty w tym przedmiocie, które skłaniają się ku wyłączeniu organu od orzekania w sytuacji, gdy wynik toczącego się postępowania dotyczy interesu gminy<sup>12</sup>. Co jednak zrobić w sytuacji, gdy nie zachodzą przesłanki z art. 25 k.p.a.?

Orzecznictwo sądów administracyjnych oraz piśmiennictwo wskazują, na pojawienie się trzech koncepcji zakładających możliwość wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu od rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Co ciekawe, wszystkie zakładają wyłączenie organu w oparciu o art. 24 k.p.a.

Pierwsza z koncepcji zakłada możliwość wyłączenia organu w postępowaniu

10. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 160.

11. Art. 26 § 3 k.p.a. – *Jeżeli wskutek wyłączenia pracowników organu administracji publicznej organ ten stał się niezdolny do załatwienia sprawy, stosuje się odpowiednio § 2.*

12. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 40 i nast.

administracyjnym w oparciu o art. 24 § 1 pkt. 1 k.p.a.<sup>13</sup>. Istotą tego wyłączenia jest założenie, że prezydent miasta na prawach powiatu, orzekając w postępowaniu, którego stroną jest miasto, pozostaje z nim w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa i obowiązki. Chodzi więc o zastosowanie *per analogia* przepisów odnoszących się do pracownika organu, tak jakby dotyczyły one samego organu orzekającego i poprzez wyłączenie prezydenta miasta – wywołanie skutków opisanych w art. 26 § 3 k.p.a.

Podobne stanowisko zajął w 2008 r. WSA, który stwierdził wprost, że „niedopuszczalne jest prowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego i wydawanie decyzji administracyjnej w przypadku, gdy stroną tego postępowania, a więc adresatem decyzji, jest dany organ administracyjny lub jednostka samorządu terytorialnego, którą ów organ reprezentuje”<sup>14</sup>.

Najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych wyraźnie odchodzą jednak od tej koncepcji. W wyroku z 2011 r. NSA stanął na stanowisku, że „w obowiązujących przepisach prawa nie ma ogólnej regulacji zobowiązującej do wyłączenia organu samorządu terytorialnego, w przypadku, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego pozostaje w związku z interesem prawnym danej jednostki samorządu terytorialnego, w niniejszej sprawie prezydenta miasta na prawach powiatu sprawującego jednocześnie funkcję starosty”<sup>15</sup>. Stanowisko to NSA potwierdził w wyroku z 2014 r. („brak

jest generalnej regulacji dotyczącej wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawach, w których organ ten reprezentuje jednocześnie interesy wspólnoty samorządowej”<sup>16</sup>) oraz w wyroku z 2016 r., stwierdzając, że „brak jest wyraźnej normy prawnej wyłączającej wójta, burmistrza, prezydenta miasta od orzekania w sprawie, w której jego gmina jest stroną”<sup>17</sup>.

NSA w przywołanym powyżej wyroku z 2011 r. wskazuje również na konieczność zastosowania, w kontekście wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu, domniemania racjonalności ustawodawcy. Skoro ustawodawca nie przewidział takiego przepisu prawnego, który *ex lege* wyłączałby prezydenta miasta od orzekania zawsze, gdy stroną postępowania jest miasto, a jednocześnie stworzył przepisy szczególne, które w określonych rodzajach spraw takie wyłączenie przewidują, to znaczy, że intencją ustawodawcy było pozostawianie prezydenta miasta jako organu przy orzekaniu.

Wyłączenie prezydenta jako organu w oparciu o jego więź z miastem (gminą) było również uzasadniane w oparciu o specyficzny status prezydenta miasta jako pracownika administracji samorządowej. Po części stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych. W uchwale z 2003 r.

13. K. J. Antkowiak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r.*, OPS 1/03, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 4, poz. 48.

14. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2008 r., III SA/Lu 125/08 (Lex nr 51 7997).

15. Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II OSK 703/10 (Lex nr 1081857).

16. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2075/12 (Lex nr 1522455).

17. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 444/15 (Lex nr 2190870).



NSA wskazywał bowiem, że „jako pracownik prezydent na mocy [...] ustawy o pracownikach samorządowych obowiązany jest w szczególności dbać o dobro zakładu pracy i chronić jego mienie, czyli przekładając to na język właściwszy prawu samorządowemu, powinien troszczyć się o dobro gminy i jej urzędu oraz chronić mienie komunalne. W świetle powyższego uznać należy, że wynik sprawy może mieć wpływ na prawa i obowiązki prezydenta, i dlatego konieczne jest jego wyłączenie od udziału w postępowaniu na mocy art. 24 § 1 pkt. 1 k.p.a.”<sup>18</sup>. Podkreślić jednak należy, że uchwała ta odnosiła się do pewnego konkretnego rodzaju spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Nie można zatem rozszerzać tego stanowiska na wszystkie sprawy, w których stroną postępowania jest miasto.

Ponadto takie uzasadnianie wyłączenia prezydenta stałoby w sprzeczności z duchem procedury i prawa administracyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że prezydent miasta na prawach powiatu nie jest jedynie pracownikiem urzędu, który realizuje określone prawem kompetencje przypisane gminie czy też powiatowi. Należy pamiętać, że w systemie prawa istnieje wiele norm prawnych wprost zawierających delegację do dokonywania pewnych działań

(m.in. wydawania decyzji administracyjnych) przez prezydenta miasta na prawach powiatu. Zatem prezydent nie jest jedynie pracownikiem, ale także osobą sprawującą funkcję organu administracji publicznej<sup>19</sup>, a skoro tak, to znaczy, że stosownie do art. 1 pkt 1 k.p.a.<sup>20</sup>, winien on orzekać w sprawach, w których jest właściwym organem administracji publicznej.

Druga koncepcja wyłączenia opiera się o art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. i zakłada, że prezydent miasta powinien być wyłączony z orzekania w sprawie, której stroną jest miasto, przez wzgląd na fakt, że jest on jego przedstawicielem. Do kwestii tej również odniósł się NSA, wykluczając możliwość takiego wyłączenia. Zdaniem sądu „nie można bowiem stawiać znaku równości pomiędzy instytucją przedstawicielstwa strony i pełnieniem funkcji wykonawczych gminy i tym samym zakładać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest zawsze, z mocy prawa, jej przedstawicielem”<sup>21</sup>. Ponadto sąd wskazał, że prezydent miasta jako organ gminy, skupia w sobie sferę *imperium* (władztwo administracyjne) i sferę *dominium* (własność), i obie te sfery gmina powinna realizować jednocześnie, gdyż prawodawca nie wprowadza w tym zakresie zakazu, co oznacza, że „wójt, burmistrz, prezydent miasta może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy”<sup>22</sup>.

W kontekście przedstawicielstwa strony NSA wypowiedział się również co do reprezentacji interesów w postępowaniu prowadzonym przez prezydenta miasta na prawach powiatu.

18. Uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115.

19. J. Jagielski, *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 246.

20. Art. 1 pkt 1 k.p.a. – *Kodeks postępowania administracyjnego normuje: 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.*

21. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 444/15 (Lex nr 2190870).

22. Wyrok II OSK 444/15.



W jednym z wyroków stwierdził, że „jeżeli jednostce samorządu terytorialnego przyznane zostało władztwo publiczne, a jej organom kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych w określonym przedmiotowo zakresie spraw, to w takim zakresie jednostka traci prawo do reprezentowania własnych interesów jako osoby prawnej [...]”. W takiej sytuacji prawnej jednostka samorządu terytorialnego reprezentuje uzasadnione interesy danej wspólnoty samorządowej [...]”<sup>23</sup>. Stanowisko to pozostaje zresztą zgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który dokonał rozróżnienia pomiędzy interesem prawnym gminy, rozumianym jako interes osoby prawnej, a interesem wspólnym, przeciwko któremu organ nie może wykorzystywać swoich kompetencji<sup>24</sup>.

Toteż stosownie do art. 7 k.p.a., ilekroć prezydent miasta przystępuje do orzekania w postępowaniu administracyjnym, bez względu na to, kto jest stroną tego postępowania, reprezentuje on interesy wspólnoty samorządowej jako ogółu, nie zaś partykularne interesy gminy, jej jednostek organizacyjnych i podmiotów z nią powiązanych. Tym samym nie powinna więc zachodzić obawa o obiektywizm organu.

Trzecia koncepcja opiera się na założeniu, że wyłączenie prezydenta miasta może nastąpić w oparciu o art. 24 § 1 pkt 1 poprzez wyłączenie wszystkich jego pracowników, w konsekwencji doprowadzenie do sytuacji, w której organ staje się niezdolny do przeprowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji<sup>25</sup>. Jako argument przemawiający za tą

koncepcją został powołany m.in. wyrok WSA w Warszawie, w którym zajął on stanowisko, że „pozostawanie ze stroną – gminą w stosunku zatrudnienia, a ponadto sprawowanie funkcji organu wykonawczego miasta i pełnienie funkcji jego ustawowego przedstawiciela, można uznać za pozostawanie ze stroną w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć chociażby pośredni wpływ na prawa lub obowiązki prezydenta miasta”<sup>26</sup>.

Koncepcja ta wydaje się jednak nieuzasadniona, gdyż po pierwsze nie jest możliwe wyłączenie od razu wszystkich pracowników organu orzekającego, po drugie nawet przy założeniu, że udałoby się wyłączyć wszystkich pracowników, na koniec pozostanie prezydent, który – jak już była mowa – jest nie tylko pracownikiem, ale również organem administracji publicznej i w ramach przysługujących mu kompetencji winien rozstrzygnąć sprawę.

Wątpliwości, co do dopuszczalności wyłączenia organu administracji publicznej w oparciu o przepis art. 24 k.p.a., rozwiewa wyrok NSA ze stycznia 2018 r., w którym sąd jednoznacznie stwierdza, że wyłączenie organu jest możliwe tylko na podstawie wprowadzonego w tym celu art. 25 k.p.a. i próba zastosowania w tym celu art. 24 k.p.a. nie może uchodzić za zgodną z prawem, gdyż prowadziłoby to „do zatarcia różnic

23. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2075/12 (Lex nr 1522455).

24. Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

25. J. Wyporska-Frankiewicz, *Opinia prawna z dnia 14 sierpnia 2012 r. sporządzona na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, s. 8, [administracja.mswia.gov.pl/download/58/13588/1111DOR.doc](http://administracja.mswia.gov.pl/download/58/13588/1111DOR.doc) [dostęp: 3.05.2018].

26. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., VII SA/Wa 276/06 (Lex 214075).

między tymi regulacjami, do naruszenia wyjątkowego charakteru prawnego przepisów o wyłączeniu pracownika i organu oraz do komplikacji na styku ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego<sup>27</sup>. Ponadto zdaniem sądu „szerokie pojmowanie instytucji wyłączenia organu prowadziłoby do częstego przenoszenia kompetencji do rozpoznawania konkretnych spraw administracyjnych na inne organy władzy publicznej, co nie służyłoby realizowaniu przez organy wyznaczonych im zadań<sup>28</sup>”.

### **3. Wyłączenia na podstawie k.p.a. a wyłączenia o charakterze pozakodeksowym**

Interesującą kwestią w kontekście wyłączeń prezydenta miasta na prawach powiatu są wyłączenia dopuszczone z mocy prawa, znajdujące swoje uzasadnienie w przepisach szczególnych o charakterze pozakodeksowym. Nie jest bowiem tak, że prezydent miasta zawsze będzie organem właściwym do orzekania w sprawie, której stroną jest miasto.

Jednym z przykładów takiego wyłączenia jest przepis art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>29</sup>, dodany nowelizacją z 2007 r.<sup>30</sup>, jako odpowiedź ustawodawcy na przywołaną uprzednio uchwałę NSA z 19 maja 2003 r. Zgodnie z brzmieniem tego

przepisu w sprawach o zwrot wyłączonej nieruchomości, w których stroną jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w k.p.a.

Innym przykładem wyłączenia o takim charakterze może być art. 124 u.o.g.n. Zgodnie z jego treścią w postępowaniu w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, gdzie stroną jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty również podlega wyłączeniu na zasadach określonych w k.p.a.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego tych szczególnych regulacji umacnia, wypracowaną przez NSA, koncepcję racjonalnego prawodawcy, jedynie w pewnych okolicznościach dopuszczającego wyłączenie prezydenta miasta na prawach powiatu od orzekania w sprawach, których stroną jest miasto, z mocy prawa.

### **Zakończenie**

Pomimo bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych i próby uzasadnienia przez doktrynę, kwestia dopuszczalności wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od orzekania w sprawach, których stroną jest miasto, wciąż pozostaje sporna. Choć idea – zgodnie z którą dążenie do wyłączenia prezydenta od orzekania w sprawach, w których stroną jest miasto, ma na celu ochronę obiektywizmu postępowania administracyjnego – jest słuszna, to nie do końca jednak uzasadnienie znajdują

27. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 621/17 (Lex 2426729).

28. Wyrok II OSK 621/17.

29. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.) zwana dalej w skrócie u.g.n.

30. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 Nr 173, poz. 1218).

opisane powyżej koncepcje. Zwłaszcza w obliczu najnowszych rozstrzygnięć NSA należy przyjąć, że istnieje generalna zasada braku możliwości wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu z wydawania decyzji, których podmiotem jest miasto – ograniczona jedynie przepisami *lex specialis*, wprost takie wyłączenie przewidującymi<sup>31</sup>.

#### Literatura:

- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- K. J. Antkowiak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r.*, OPS 1/03, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 4, poz. 48.
- W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.
- J. Jagielski, *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- J. Wyporska-Frankiewicz, *Opinia prawna z dnia 14 sierpnia 2012 r. sporządzona na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, [administracja.mswia.gov.pl/download/58/13588/111DOR.doc](http://administracja.mswia.gov.pl/download/58/13588/111DOR.doc).

31. Wyrok NSA z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1840/12 (Lex nr 1234240).