

Ewa SZEWCZYK\*

 <https://orcid.org/0000-0002-2980-6564>

## WYŁĄCZENIE PRACOWNIKA NA PODSTAWIE ART. 24 § 1 PKT 5 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ ART. 130 § 1 PKT 6 ORDYNACJI PODATKOWEJ

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Autorka uczyniła przedmiotem badań instytucję wyłączenia pracownika w postępowaniu jurysdykcyjnym (ogólnym i podatkowym) w sytuacji, gdy pracownik organu brał wcześniej udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Przesłankę wyłączenia pracownika w takich przypadkach formułuje art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz art. 130 § 1 pkt 6 Op. Spośród wszystkich podstaw wyłączenia pracownika analizowana przesłanka wywołuje najczęściej wątpliwości oraz sporów w judykaturze i piśmiennictwie.

**Cel badawczy:** Zasadnicza wątpliwość, na którą autorka poszukuje odpowiedzi, sprowadza się do pytania: czy w świetle art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz art. 130 § 1 pkt 6 Op. pracownik organu administracji publicznej I instancji podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której organ II instancji uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, bądź też czy podlega on wyłączeniu po uchyleniu decyzji przez WSA i przekazaniu przez sąd sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji? Analizowany problem ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki stosowania prawa. Konsekwencje prawne wydania decyzji administracyjnej przez pracownika podlegającego wyłączeniu są daleko idące. Prowadzą one do uchylenia decyzji w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez WSA bądź wzruszenia decyzji w trybie nadzwyczajnym wznowienia postępowania.

**Metoda badawcza:** W pracy zastosowano metodę dogmatyczną oraz (pośilkowo) komparatywną, a także historyczną oraz socjologiczną.

**Wnioski:** Przeprowadzone w pracy rozważania prowadzą do konkluzji, że wyłączenie pracownika na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej powinno mieć miejsce w każdym przypadku, gdy sprawa ponownie trafia do danego organu po uchyleniu jego decyzji przez organ odwoławczy bądź sąd administracyjny.

**Słowa kluczowe:** decyzja administracyjna, wyłączenie, bezstronność postępowania.

---

\* Dr hab., prof. UZ, Uniwersytet Zielonogórski, Filia Uniwersytetu Zielonogórskiego w Sulechowie, Katedra Administracji; e-mail: [eszewczyk@uz.zgora.pl](mailto:eszewczyk@uz.zgora.pl)

## 1. Wstęp

Postulat braku stronniczości osoby podejmującej rozstrzygnięcie swoimi korzeniami sięga idei prawa rzymskiego<sup>1</sup>. Bezstronność stanowi istotną cechę wielu procedur i to nie tylko postępowań jurysdykcyjnych<sup>2</sup>. Współcześnie zasadniczą gwarancją bezstronności orzekania zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu podatkowym stanowi instytucja wyłączenia pracownika. Została ona wsparta sankcją w postaci możliwości wznowienia postępowania w sprawie, w której wydano decyzję, nie zachowując ustanowionych w tym zakresie rygorów (art. 145 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>3</sup> oraz art. 240 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej<sup>4</sup>).

Od początku obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego jedną z okoliczności uzasadniających „wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu w danej sprawie” stanowiła przesłanka „brania przez niego udziału w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji”. W taki sposób przesłankę wyłączenia formułował tekst pierwotny Kpa w art. 21 § 1 pkt 5<sup>5</sup>. Aż do 2011 r. jedyną zmianę, jaka zaistniała w związku z tą przesłanką, stanowiło to, że od 28 marca 1980 r., po modyfikacjach w zakresie numeracji poszczególnych artykułów, została ona w niezmienionej treści ujęta w pkt 5 art. 24 § 1 Kpa<sup>6</sup>. Zasadniczej nowelizacji art. 24 § 1 pkt 5 kodeksu dokonał ustawodawca, skreślając w treści tego przepisu słowa: „w niższej instancji”. W wyniku powyższej zmiany od 11 kwietnia 2011 r. przepis art. 24 § 1 pkt 5 Kpa obowiązuje w następującym brzmieniu: „Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Zob. szerzej **Z. Kmiecik**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 137.

<sup>2</sup> Przykładowo szczególny nacisk na bezstronność kładzie się w prawie zamówień publicznych, gdzie stanowi ona jedną z podstawowych reguł postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) „Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm. (dalej: „Kpa” lub „kodeks”).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm., określana dalej jako „Op.” lub „ordynacja”.

<sup>5</sup> Tekst pierwotny kodeksu opublikowany został w Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168.

<sup>6</sup> Kpa po tej nowelizacji opublikowany został w Dz.U. z 1980 r., nr 9, poz. 26.

<sup>7</sup> Przepis art. 1 pkt 4 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18.

W postępowaniu podatkowym taka sama podstawa wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu została sformułowana w Ordynacji podatkowej od początku obowiązywania tej ustawy. Od 1 stycznia 1998 r. w art. 130 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej przewidziano przesłankę wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu, w sytuacji gdy „brał on udział w wydaniu zaskarżonej decyzji”. Na skutek drobnych zmian numeracji, obecnie omawianą przesłankę formułuje art. 130 § 1 pkt 6 Op., stanowiąc, że „funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej [...], pracownik urzędu gminy (miasta), starostwa, urzędu marszałkowskiego, izby administracji skarbowej, Krajowej Informacji Skarbowej, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz członek samorządowego kolegium odwoławczego podlegają wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawach [...], w których brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji”<sup>8</sup>.

Na skutek wspomnianej wyżej zmiany art. 24 § 1 pkt 5 Kpa w działalności wielu organów administracji publicznej pojawił się istotny problem praktyczny, związany ze stosowaniem tego przepisu, który obecnie nie odnosi analizowanej przesłanki do pracownika, który „brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji”, ale ujmuje ją inaczej, odnosząc ją do każdego pracownika, który „brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji”. Zasadnicza wątpliwość, jaka się w związku z tym pojawiła, sprowadza się do pytania, czy w świetle art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz art. 130 § 1 pkt 6 Op. pracownik organu administracji publicznej I instancji podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której organ II instancji uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, bądź też czy podlega on wyłączeniu po uchyleniu decyzji przez WSA i przekazaniu przez sąd sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji?

## 2. Motywy nowelizacji

Z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup>, mocą której dokonano omawianej nowelizacji, wynika, że zmiana wprowadzona do art. 24 § 1 pkt 5 kodeksu (poprzez

<sup>8</sup> Ilekroć w dalszych rozważaniach mowa jest o „pracowniku”, odnosi się to także do „funkcjonariusza”, o którym mowa w art. 130 § 1 pkt 6 Op. *ab initio*; ilekroć mowa jest o „decyzji”, dotyczy to także decyzji podatkowej; zaś pojęcie „organu administracji publicznej” należy odnosić także do „organu podatkowego”.

<sup>9</sup> Znowelizowany Kpa opublikowany w Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18, natomiast uzasadnienie dostępne na stronie WWW.senat.pl, druk 2987, stan na 23.06.2014 r.

skreślenie słów: „w niższej instancji”) bynajmniej nie była spowodowana dążeniem do ujednoczenia reguł obowiązujących w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym<sup>10</sup>. Nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 Kpa była bezpośrednim skutkiem wydania wyroku TK z 15 grudnia 2008 r.<sup>11</sup> i stwierdzonej jego mocą niekonstytucyjności przepisu art. 24 § 1 pkt 5 Kpa w jego brzmieniu sprzed wspomnianej nowelizacji. Zdaniem Trybunału „art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

### 3. Wyłączenie pracownika – uwarunkowania historyczne

Wyłączenie pracownika (określanego w pierwszej polskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego mianem urzędnika) przewidział prawodawca już w rozporządzeniu Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r.<sup>12</sup> Przepis art. 7 ust. 1 pkt e) rozporządzenia stanowił, że „urzędnik powinien się wyłączyć w postępowaniu odwoławczym, jeżeli brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji”. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, ustawodawca niemalże w niezmienionym kształcie recypował tę przesłankę wyłączenia urzędnika – nazywając go w kodeksie pracownikiem – do uchwalonego ponad 30 lat później Kpa. Od początku więc obowiązywania przepisów normujących administracyjne postępowanie jurysdykcyjne ustawodawca nakazywał wyłączać urzędnika/pracownika z udziału w postępowaniu odwoławczym, jeżeli brał on udział uprzednio w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, w którym została wydana zaskarżona odwołaniem decyzja. Jak skonstatował NSA w uzasadnieniu wyroku z 18 marca 2009 r.<sup>13</sup>, odwołując się do poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu, początkowo określenie „w niższej instancji” nie budziło żadnych wątpliwości. Spowodowane było to tym, że przez długi

<sup>10</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zmiana ta powinna być rozważana jako następstwo zmiany brzmienia art. 16 Kpa, **A. Wróbel**, Komentarz do art. 24 Kpa, pkt 9 Komentarza, Lex; zob. również **Z. Kmieciak**, *O ułomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegiального od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, PiP 2013/11, s. 21.

<sup>11</sup> (P 57/07), Dz.U. z 2008 r., nr 229, poz. 1539.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341, określane dalej: „rozporządzenie”.

<sup>13</sup> I OSK 1507/08, dostępny w bazie orzeczeń: nsa.gov.pl

okres, tam gdzie występowały organy dwóch instancji, były one od siebie zawsze wyraźnie oddzielone zarówno strukturalnie, jak i funkcjonalnie. Sytuacja uległa zmianie po dodaniu do Kpa w 1980<sup>14</sup> r. przepisu art. 127 § 3 wprowadzającego od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nowy środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od tego momentu interpretacja przepisów kodeksu normujących wyłączenie pracownika zaczęła budzić wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do tego, w jakim zakresie winna ona uwzględniać przypadki wymienione w art. 127 § 3, w których w pierwszej i drugiej instancji rozstrzygnięcie wydaje ten sam organ.

W nakreślonym kontekście historycznym nie budzi zdziwienia to, że Op. od początku jej obowiązywania, tj. od 1 stycznia 1998 r., pomijała, w treści przesłanki wyłączenia pracownika, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, słowa: „w niższej instancji”. W chwili uchwalania ordynacji postępowaniu podatkowemu znana już była bowiem unormowana w art. 221 instytucja odwołania, na skutek którego decyzja podatkowa była wydawana w pierwszej i drugiej instancji przez ten sam organ bądź upoważnionych przez tenże organ podatkowy pracowników.

#### 4. Rozbieżności w orzecznictwie

Przesłanka z art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz analogiczna przesłanka z art. 130 § 1 pkt 6 Op. spośród wszystkich przesłanek wyłączenia pracownika wywołuje najczęściej wątpliwości oraz sporów w judykaturze i piśmiennictwie<sup>15</sup>. Abstrahuje ona od tego, czy ewentualny udział w postępowaniu pracownika podlegającego wyłączeniu może mieć wpływ korzystny czy też niekorzystny dla strony postępowania i rozstrzygnięcia sprawy. Ma ona charakter bezwzględny. Jej wystąpienie powoduje obligatoryjne odsunięcie pracownika od sprawy, zobowiązując organ administracji publicznej do zastosowania instytucji wyłączenia pracownika. Z treści art. 24 § 1 pkt 5 Kpa i art. 130 § 1 pkt 6 Op. wynika, że przesłanka w nich określona staje się aktualna, jeżeli: po pierwsze, w postępowaniu prowadzonym w danej sprawie została wydana decyzja administracyjna; po drugie, strona skorzystała ze środka zaskarżenia tej decyzji; po trzecie, pracownikowi, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, powierzono czynności procesowe w postępowaniu zmierzającym do weryfikacji tej decyzji. Chodzi więc

<sup>14</sup> Dz.U. z 1980 r., nr 9, poz. 26.

<sup>15</sup> **W. Chróścielewski**, w: W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. naukowa W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, s. 197.

o udział w czynnościach postępowania, który umożliwił pracownikowi wyrobienie sobie określonego poglądu w sprawie<sup>16</sup>.

Niewątpliwie więc analizowana przesłanka wyłączenia pracownika dotyczy stosunkowo rzadko w praktyce występującej sytuacji, w której osoba, która orzekała w sprawie w pierwszej instancji, po wydaniu decyzji zostanie zatrudniona w charakterze pracownika organu drugiej instancji (względnie oddelegowana do tego organu) i miałyby ponownie orzekać w tej samej sprawie<sup>17</sup>.

Jednak oprócz tych oczywistych przypadków stosowanie przepisu art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz art. 130 § 1 pkt 6 Op. wywołuje szereg rozbieżności zarówno w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej, jak i w dotychczasowym orzecznictwie sądowym. Analiza dorobku judykatury prowadzi do wniosku, że przepisy art. 24 § 1 pkt 5 Kpa oraz art. 130 § 1 pkt 6 Op. stanowią przykład unormowania, które zaowocowało diametralnie różnymi, często wzajemnie sprzecznymi poglądami. Niektóre składy orzekające akcentują, że wyłączenie, o którym mowa w tym przepisie, nie obejmuje sytuacji, gdy organ rozpoznaje sprawę ponownie na skutek uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania mu przez organ odwoławczy sprawy do ponownego rozpatrzenia bądź uchylenia decyzji przez sąd administracyjny i ponownego przekazania sprawy organowi administracji publicznej<sup>18</sup>. Z kolei inne składy orzekające stoją na stanowisku, że wyłączenie pracownika obejmuje te sytuacje<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> **R. Kędziora**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis on line, art. 24, pkt 8 Komentarza.

<sup>17</sup> Zob. wyrok SN z 6 marca 2002 r. III RN 15/01, OSNP 2002/18, poz. 423.

<sup>18</sup> W sprawach podatkowych: wyrok WSA w Lublinie z 16 czerwca 2000 r., I SA/Lu 367/99, Lex nr 44390, wyrok NSA z 16 maja 2013 r., II FSK 1699/11, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2015 r., I SA/Kr 1390/15 CBOSA; wyrok NSA z 8 czerwca 2016 r., II FSK 502/15 CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 14 września 2017 r., I SA/OI 346/17 CBOSA. W pozostałych sprawach: wyrok NSA z 7 maja 2014 r. II OSK 2886/12, Legalis nr 1042452, Wyrok NSA z 5 marca 2015 r. II OSK 446/15, Legalis nr 1217685; wyrok NSA z 8 września 2015 r. I OSK 2865/13, Legalis nr 1362140; wyrok NSA z 29 października 2015 r., II OSK 466/14 CBOSA; wyrok NSA z 4 listopada 2015 r., II GSK 2062/14 CBOSA; wyrok NSA z 1 marca 2016 r., I OSK 1144/15, Legalis nr 1469921; wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2015 r., II SA/Gd 824/14 – CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 sierpnia 2015 r., II SA/Go 377/15 – CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 22 października 2015 r., II SA/Sz 470/15CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 4 lipca 2017 r. III SA/Po 1197/16, Legalis 1636205; wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2017 r., II SA/Kr 567/17, Legalis nr 1689342; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 maja 2018 r., II SA/Rz 41/18, Lex 2507665; wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., II OSK 1346/17, Lex 2695342; wyrok NSA z 21 lutego 2019 r., II OSK 846/17, Lex 2683278.

<sup>19</sup> W sprawach podatkowych: wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., II GSK 2013/14 CBOSA, wyrok WSA w Krakowie z 17 lutego 2011 r., I SA/Kr 1755/10 CBOSA. W pozostałych sprawach:

## 5. Obiektywizm postępowania administracyjnego

Zgodnie ze słownikowym znaczeniem bezstronność łączy się z obiektywizmem. Oznacza ona brak uprzedzeń. Bezstronnym jest ten, kto nie jest stronniczy, kto jest sprawiedliwy<sup>20</sup>. W kontekście rozstrzygania sporów bezstronność oznacza działanie w sposób neutralny, wolny od przesądów, uprzedzeń, bez wpływu czy faworyzowania którejkolwiek ze stron danego postępowania<sup>21</sup>.

Nadanie nowego brzmienia art. 8 Kpa w drodze nowelizacji z 2017 r.<sup>22</sup> poprzez wyraźne określenie w tym przepisie, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie [...] kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania” podniosło bezstronność postępowania administracyjnego do rangi zasady ogólnej. Jej realizację zabezpiecza instytucja wyłączenia pracownika organu administracji od udziału w postępowaniu służąca budzeniu zaufania jego uczestników do władzy publicznej. Ponadto, w literaturze przedmiotu za istotną gwarancję bezstronności w postępowaniu uważa się prawnie chronioną niezależność organu powołanego do realizacji funkcji jurysdykcyjnych<sup>23</sup>. „W świetle ustaleń komparatystyki prawniczej niezależność urzędnika (organu) umocowanego do załatwienia sprawy lub przeprowadzenia weryfikacji już zapadłego rozstrzygnięcia, jawi się jako prawnie chroniona wolność od wywierania jakiegokolwiek wpływu na treść rozstrzygnięcia, w szczególności przez gremium kierownicze danego organu albo organ wyższego stopnia”<sup>24</sup>.

Z dorobku judykatury oraz doktryny postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego wynika, że instytucja wyłączenia pracownika traktowana jest jako element składowy zasady sprawiedliwości proceduralnej<sup>25</sup>. Tworząca

---

wyrok NSA z 10 kwietnia 2013 r., I OSK 96/13, Legalis nr 1330455, wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., I OSK 2771/12, Legalis nr 787803; wyrok NSA z 14 kwietnia 2014 r., II GSK 1219/13, Legalis nr 1162034; wyrok NSA z 21 października 2014 r., II GSK 1589/13, Legals nr 1328861; wyrok NSA z 15 kwietnia 2015 r., I OSK 2617/13, Legalis nr 1394415.

<sup>20</sup> **M. Szymczak** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1988, s. 150.

<sup>21</sup> Por. **Z. Kmieciak**, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 1998/1, s. 55.

<sup>22</sup> Ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie innych ustaw z 7 kwietnia 2017 r. Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

<sup>23</sup> **Z. Kmieciak**, *Zarys teorii...*, s. 139.

<sup>24</sup> **Z. Kmieciak**, *Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej*, w: **J. Sieniawska** (red.), *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Municipium 2009, s. 106.

<sup>25</sup> **Z. Kmieciak**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 149, zob. również **A. Ardagh**, *Administrative Law*, Lawbook Co. 2006, s. 49.

jedną z jej podstaw łacińska maksyma, w myśl której nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie, w kulturze prawnej *common law* traktowana jest jako źródło zasady zachowania bezstronności *The Rule against Bias*. W regule tej kładzie się nacisk nie tylko na neutralność organu administracji przy rozstrzygnięciu sprawy<sup>26</sup>, ale przede wszystkim – co należy podkreślić – wymaga ona, aby urzędnik do stojącego przed nim zadania w postaci wydania decyzji podchodził z „otwartym umysłem” (*The rule against bias requires that [...] decision makers approach their task with an open mind*)<sup>27</sup>. Powyższy aspekt bezstronności może wykazać swoją doniosłość społeczną między innymi w tych sytuacjach, w których piastun kompetencji organu żywi obawy o to, czy nie zostanie usunięty ze stanowiska z powodu podjęcia kontrowersyjnej decyzji (np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia czy decyzji o warunkach zabudowy), przeciwko wydaniu której organizowany jest protest społeczny.

Celem unormowania zawartego w art. 24 § 1 pkt 5 Kpa było uniknięcie sytuacji, w której treść decyzji wydanej przez pracownika z upoważnienia organu mogłaby być zdeterminowana wcześniejszym doświadczeniem tej osoby, wynikającym z dotychczasowego udziału w postępowaniu administracyjnym. Pracownik, który raz już uczestniczył w czynnościach procesowych danej sprawy, ma przez to ugruntowane poglądy zarówno na stan faktyczny, jak i na sposób rozstrzygnięcia tejże sprawy, a to może nasuwać uzasadnione wątpliwości co do jego obiektywizmu i bezstronności. Osobiste zainteresowanie pracownika określonym sposobem załatwienia sprawy stwarza niebezpieczeństwo stronniczego rozstrzygnięcia, nieopartego na obiektywnej ocenie sprawy<sup>28</sup>.

*Ratio legis* przesłanki uzasadniającej wyłączenie pracownika na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 kodeksu stanowią jedne z najistotniejszych wartości procedury administracyjnej. Jest nią ochrona prawidłowości i rzetelności postępowania administracyjnego oraz bezstronności orzekania<sup>29</sup> osiąganę przez eliminowanie wszelkich przyczyn mogących skutkować jakimikolwiek wątpliwościami co do obiektywizmu organu w rozpoznawaniu określonej sprawy<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> M. Groves, *The Rule Against Bias*, Faculty of Law, Monash University, Research Paper No 2010/13; [www.law.monash.edu](http://www.law.monash.edu); M. Groves, H.P. Lee, *Australian Administrative Law, Fundamentals, Principles and Doctrines*, first published 2007, s. 316–317.

<sup>27</sup> M. Groves, *Public statements by judges and the Bias Rule*, <http://www.law.monash.edu/about-us/publications/monlr/issues/past/40-1/groves.pdf>

<sup>28</sup> Z uzasadnienia prawomocnego wyroku WSA w Poznaniu z 22 marca 2012 r. IV SA/Po 1222/11, Lex nr 1139603.

<sup>29</sup> Z uzasadnienia wyroku NSA z 23 lutego 2012 r. II GSK 63/11, Lex nr 1137961.

<sup>30</sup> Nieprawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 15 maja 2019 r., I SA/Wr 31/19, Legalis 1951793.



Wyłączenie pracownika ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia gwarancji prawnych decydujących o prawidłowości decyzji administracyjnej. NSA w uchwale z 18 lutego 2013 r. (II GPS 4/12), odwołując się do pewnych aspektów psychologicznych sytuacji, w której ten sam pracownik brałby udział w wydaniu decyzji w pierwszej i w drugiej instancji zwrócił uwagę na to, że „takie skłonności, jak «przywiązanie» do określonych poglądów, sposób oceny stanu faktycznego, czy nawet określony punkt widzenia prawa w procesie jego wykładni i stosowania, nie są przypisane do danej funkcji, czy to w organach wymiaru sprawiedliwości, czy administracji publicznej, lecz są typowymi cechami człowieka. Co więcej nie muszą to być cechy naganne. Nie zawsze musi być tak, że człowiek powiela określony standard działania niejako dla zasady. Dlatego też zawsze tam, gdzie jest to możliwe, należy unikać sytuacji, w których dana osoba będzie kontrolowała de facto swój sposób załatwienia danej sprawy”<sup>31</sup>.

## 6. Dysonans podecyzyjny

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera precyzyjnie rozpoznane na gruncie nauk psychologicznych jedno z kluczowych zjawisk współczesnej psychologii społecznej o nazwie „dysonansu podecyzyjnego” będącego przejawem dysonansu poznawczego<sup>32</sup>. Pojawia się ono każdorazowo po podjęciu jakiegoś rozstrzygnięcia i polega na podkreślaniu jego zalet i minimalizowaniu jego wad po to, aby zredukować dysonans, na który składają się wątpliwości i obawy pojawiające się po podjęciu decyzji. Przypomina to przekonywanie nie tylko samego siebie, ale i innych, że podjęta decyzja była najwłaściwsza z wszystkich możliwych. Dysonans podecyzyjny nieuchronnie pojawia się zarówno po podejmowaniu decyzji w zwykłych sprawach życia codziennego, jak i może on dotyczyć poważniejszej problematyki, w tym podejmowaniu decyzji w życiu zawodowym. Mimo że podczas pracy nad niniejszym opracowaniem nie udało się ustalić, czy prowadzono badania psychologiczne poświęcone omawianemu zjawisku na gruncie sformalizowanych decyzji podejmowanych przez organy władzy publicznej, opisana na gruncie nauk psychologicznych powszechność występowania dysonansu podecyzyjnego pozwala przypuszczać, że może on dotyczyć podejmowania sformalizowanych rozstrzygnięć prawnych w postaci decyzji administracyjnych w postępowaniach administracyjnych. Prowadzi

<sup>31</sup> ONSAiWSA 2013/4/59.

<sup>32</sup> Twórcą pojęcia „dysonansu poznawczego” w latach 50. ubiegłego stulecia był **L. Festinger**, *Teoria dysonansu poznawczego*, Warszawa 2007.

to do wniosku, że zjawisko dysonansu poddecyzyjnego pojawiające się po wydaniu decyzji przez pracownika organu administracji może mu uniemożliwiać „świeże” spojrzenie na sprawę z odpowiedniego dystansu, a już z pewnością nie czyni tego z „otwartym umysłem”. Jego sposób myślenia w tym momencie jest bowiem zdominowany przez naturalną skłonność (każdego człowieka znajdującego się w takiej sytuacji) do utrwalania słuszności powziętej wcześniej decyzji poprzez podkreślanie jej pozytywnych walorów i niedostrzeganie zarówno większych wad, jak i drobniejszych usterek<sup>33</sup>.

W świetle powyższych uwag na okoliczności uzasadniające wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym należałoby spojrzeć nie tylko przez pryzmat jurystyczny, ale także z perspektywy nauk psychologicznych. Spoglądając na sytuację pracownika organu administracji publicznej z punktu widzenia dysonansu poddecyzyjnego, nie ma wątpliwości, że pracownik, który już raz uczestniczył w czynnościach procesowych danej sprawy, ma przez to trwale ugruntowane poglądy zarówno na stan faktyczny, jak i na sposób rozstrzygnięcia sprawy.

Nawiasem mówiąc, przejawy analizowanego zjawiska dostrzegł blisko 200 lat temu znany niemiecki filozof Artur Schopenhauer, gdy w napisanej około 1830 r. *Eryście* zauważył, że każdy, kto zaangażuje się w spór, nie potrafi pozostać obiektywny. Niezależnie od tego, że oddala się od prawdy, zawsze stara się mieć rację<sup>34</sup>.

Powyższe rozważania powinny prowadzić nie tylko do oczywistego wniosku, że pracownik, który brał udział w wydaniu decyzji, powinien podlegać wyłączeniu od udziału w postępowaniu, którego celem jest weryfikacja tejże decyzji w kolejnej instancji, ale i powinny prowadzić do konkluzji, że do wyłączenia pracownika powinno dojść w każdym przypadku poddania decyzji administracyjnej weryfikacji, na skutek czego sprawa ponownie wraca do danej instancji. W ten sposób zostałyby zrealizowane założenie ustawodawcy, aby w sprawie, w której zapadła już wcześniej decyzja administracyjna, nie orzekała po raz kolejny ta sama osoba, mająca mniej lub bardziej wyrobiony pogląd na sprawę. Pracownikowi organu administracji publicznej, który już raz brał udział w wydaniu decyzji, niewątpliwie trudno jest podczas weryfikacji tejże decyzji zachować obiektywną postawę wobec sprawy, której sposób rozstrzygnięcia

<sup>33</sup> Szerzej na temat dysonansu poddecyzyjnego w kontekście postępowania administracyjnego zob. **E. Szewczyk**, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 111–112, 126.

<sup>34</sup> **A. Schopenhauer**, *Erystyka. Sztuka prowadzenia sporów*, tłum. **J. Lorentowicz**, <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/schopenhauer-sztuka-prowadzenia-sporow.html>; stan na 13.02.2019 r.

sam (współ)kształtował. Niezależnie od jego osobistych starań podyktowanych względami zachowania bezstronności w postępowaniu administracyjnym, sposób patrzenia na sprawę i jej rozstrzygnięcia, w takim przypadku, już został ugruntowany w jego sposobie myślenia, gdyż oczywistą cechą ludzkiej natury jest kierowanie się własnym sposobem myślenia, powielanym w takich samych czy zbliżonych sytuacjach. Już samo to, że dany pracownik brał udział we wcześniejszym wydaniu decyzji administracyjnej oznaczać może, że dotychczasowy sposób rozumienia danej sprawy wpłynię na jego tok myślenia, w sytuacji gdy ponownie zetknie się z tą samą sprawą.

W sytuacji gdy decyzja organu administracji publicznej zostanie w trybie postępowania odwoławczego bądź sądownoadministracyjnego uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi administracji, niezależnie od tego, że ponownie rozpatrując sprawę organ jest związany wskazaniem udzielonymi mu przez organ drugiej instancji bądź WSA, pracownik ponownie rozpatrujący sprawę w pierwszej instancji z racji uwarunkowań psychologicznych (zob. pkt 6 dysonans poddecyzyjny) nie jest pracownikiem podchodzącym do sprawy z „otwartym umysłem” (*The Rule against Bias* – zob. pkt 5).

Zasługują wobec tego na aprobatę te wyroki sądów administracyjnych, w których zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym „użyte w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. pojęcie «zaskarżonej decyzji» obejmuje [...] swym zakresem nie tylko decyzję, od której wniesiono odwołanie, lecz również decyzję wydaną w tej samej materialnej sprawie, a zaskarżoną w inny sposób” – np. skargą sądownoadministracyjną<sup>35</sup>.

Podobne zapatrywanie prezentuje W. Chróścielewski, proponując „by sam fakt brania udziału w postępowaniu przez pracownika podlegającego wyłączeniu skutkowało koniecznością wznowienia postępowania”. Autor ten wydaje się optować za stanowiskiem, że jakkolwiek udział (również nieistotny z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy) danego pracownika dyskwalifikuje go od udziału w postępowaniu na dalszych jego etapach, również wtedy gdy sprawa wraca do organu pierwszej instancji na skutek wydania decyzji kasacyjnej w oparciu o art. 138 § 2 Kpa<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 14 listopada 2014, I OSK 1845/14, zob. również wyrok WSA w Warszawie z 20 sierpnia 2013 r. I SA/Wa 1233/13, LEX 1366891 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 21 maja 2014 r. IV SA/Po 185/14, LEX 1468253.

<sup>36</sup> **W. Chróścielewski**, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, PiP 2013/12, LEX on Line, pkt 4 opracowania.

## 7. Zakończenie

W każdym przypadku, gdy pracownik organu administracji publicznej po raz kolejny styka się z tą samą sprawą, ma on już wcześniej wypracowany swój własny na nią pogląd. Jego powielanie jest skutkiem naturalnej ludzkiej skłonności płynącej z przywiązania do własnego sposobu myślenia. W każdym przypadku konieczność kierowania się regułą bezstronności – *against Bias* – oraz obciążenia wynikające ze zjawiska dysonansu poddecyzyjnego powinny prowadzić do wyłączenia pracownika w sytuacji, gdy sprawa ponownie trafia do danego organu po uchyleniu jego decyzji przez organ odwoławczy bądź sąd administracyjny. Brak stronniczości zapewniający „świeże spojrzenie” na sprawę niewątpliwie może być doświadczeniem osób, które wcześniej w niej nie uczestniczyły.

Konsekwencje prawne wydania decyzji administracyjnej przez pracownika podlegającego wyłączeniu są daleko idące. Prowadzą one do uchylenia decyzji w postępowaniu sądoadministracyjnym przez WSA bądź wzruszenia decyzji w trybie nadzwyczajnym wznowienia postępowania. Z tego względu na aprobatę i uwzględnienie przez ustawodawcę zasługują propozycje W. Chróścielewskiego, który wystąpił z postulatem dodania do art. 24 § 1 Kpa punktu 5a tak kazuistycznie sformułowanego, aby nie pozostawić żadnych wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do omawianej przesłanki. Zdaniem tego Autora, „w kodeksie powinny znaleźć się następujące przepisy: Art. 24 § 1. «Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie: 5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji lub decyzji wydanej w postępowaniu nadzwyczajnym, przedmiotem którego była weryfikacja decyzji wydanej w trybie zwyczajnym; 5a) w której brał udział w wydaniu decyzji, która została uchylona na podstawie art. 138 § 2»; Art. 26 § 1a «Jeżeli osobą, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 5 jest minister, wyznaczenie innego pracownika do prowadzenia i załatwienia sprawy należy do Prezesa Rady Ministrów»; Art. 145 § 1 «W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: 3) decyzja wydana została przy udziale pracownika lub organu administracji publicznej podlegającego wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27»<sup>37</sup>. Ponadto propozycja tego Autora słusznie zmierza do objęcia przesłanką wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym w tych wszystkich sytuacjach, w których wcześniej zetknął się on z daną „sprawą” w sensie materialnoprawnym, a więc także w trybach nadzwyczajnych<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18).

### Opracowania

- Chróścielewski W.**, w: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. naukowa W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Wolters Kluwer Warszawa 2019, s. 191–206.
- Festinger L.**, *Teoria dysonansu poznawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Groves M., Lee H.P.**, *Australian Administrative Law, Fundamentals, Principles and Doctrines*, first published, Cambridge 2007, s. 316–329.
- Kmiecik Z.**, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 1998/1, s. 51–60.
- Kmiecik Z.**, *Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej*, w: J. Sienawska (red.), *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Municipium 2009, s. 103–109.
- Kmiecik Z.**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Kmiecik Z.**, *O ułomności regulacji prawnej wylączenia pracownika, organu i członka organu kolegiального od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, Państwo i Prawo 2013/11, s. 17–32.
- Kmiecik Z.**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Szewczyk E.**, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, BECK, Warszawa 2018.
- Szymczak M.** (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, PWN, Warszawa 1988.

### Orzeczenia

- Wyrok NSA z 18 marca 2009 r., I OSK 1507/08 – CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 17 lutego 2011 r., I SA/Kr 1755/10 CBOSA.
- Wyrok NSA z 10 kwietnia 2013 r., I OSK 96/13, Legalis nr 1330455.
- Wyrok NSA z 16 maja 2013 r., II FSK 1699/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., I OSK 2771/12, Legalis nr 787803.
- Wyrok NSA z 14 kwietnia 2014 r., II GSK 1219/13, Legalis nr 1162034.
- Wyrok NSA z 7 maja 2014 r. II OSK 2886/12, Legalis nr 1042452.
- Wyrok NSA z 21 października 2014 r., II GSK 1589/13, Legalis nr 1328861.
- Wyrok NSA z 5 marca 2015 r. II OSK 446/15, Legalis nr 1217685.
- Wyrok NSA z 15 kwietnia 2015 r., I OSK 2617/13, Legalis nr 1394415.

Wyrok NSA z 8 września 2015 r. I OSK 2865/13, Legalis nr 1362140.  
Wyrok NSA z 29 października 2015 r., II OSK 466/14 CBOSA.  
Wyrok NSA z 4 listopada 2015 r., II GSK 2062/14 CBOSA.  
Wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., II GSK 2013/14 CBOSA.  
Wyrok NSA z 1 marca 2016 r., I OSK 1144/15, Legalis nr 1469921.  
Wyrok NSA z 8 czerwca 2016 r., II FSK 502/15 CBOSA.  
Wyrok NSA z 21 lutego 2019 r., II OSK 846/17, Lex 2683278.  
Wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., II OSK 1346/17, Lex 2695342.  
Wyrok SN z 6 marca 2002 r. III RN 15/01, OSNP 2002, nr 18, poz. 423.  
Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz. U. z 2008 r. nr 229, poz. 1539.  
Wyrok WSA w Lublinie z 16 czerwca 2000 r., I SA/Lu 367/99, Lex nr 44390.  
Wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2015 r., II SA/Gd 824/14 – CBOSA.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 sierpnia 2015 r., II SA/Go 377/15 – CBOSA.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 22 października 2015 r., II SA/Sz 470/15 CBOSA.  
Wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2015 r., I SA/Kr 1390/15 CBOSA.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 4 lipca 2017 r. III SA/Po 1197/16, Legalis 1636205.  
Wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2017 r., II SA/Kr 567/17, Legalis nr 1689342.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 14 września 2017 r., I SA/Ol 346/17 CBOSA.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 maja 2018 r., II SA/Rz 41/18, Lex 2507665.

#### Źródła internetowe

**Chróścielewski W.**, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, PiP 2013/12, LEX on line.  
**Kędziora R.**, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Legalis on line.  
**Groves M.**, *The Rule Against Bias*, Faculty of Law, Monash University, Research Paper 2010/13; [www.law.monash.edu](http://www.law.monash.edu)  
**Groves M.**, *Public statements by judges and the Bias Rule*, <http://www.law.monash.edu/about-us/publications/monlr/issues/past/40-1/groves.pdf>  
**Schopenhauer A.**, *Erystyka. Sztuka prowadzenia sporów*, tłum. J. Lorentowicz, <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/schopenhauer-sztuka-prowadzenia-sporow.html>

Ewa SZEWCZYK

### EXCLUSION OF AN EMPLOYEE PURSUANT TO ART. 24 § 1 POINT 5 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ART. 130 § 1 POINT 6 OF THE TAX ORDINANCE

#### Abstract

**Background:** The author made the subject of research the institution of exclusion of an employee in jurisdictional proceedings in a situation where an employee of the body had previously participated in issuing the contested decision. The premise for excluding an employee in such cases is formulated in art. 24 § 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure and art. 130 § 1 point 6 Op. Of all grounds for excluding an employee, the analyzed condition raises the most doubts and disputes in the jurisprudence and literature.

**Research purpose:** The main doubt, which the author is looking for answers, boils down to the question: whether in the light of art. 24 § 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure and art. 130 § 1 point 6 Op. an employee of a first-instance public administration body is subject to exclusion from participation in proceedings in a case in which the second-instance body overturned the contested decision and referred the case for reconsideration to the first-instance body, or whether it is subject to exclusion after the decision by the Administrative Court and the referral of the case by the court re-recognition of the administration? The analyzed problem is important from the point of view of the practice of applying the law. The legal consequences of issuing an administrative decision by an employee subject to exclusion are far-reaching. They lead to the annulment of decisions in administrative court proceedings by the Administrative Court or revocation of an extraordinary decision to resume proceedings.

**Methods:** The work uses a dogmatic and (auxiliary) comparative as well as historical and sociological method.

**Conclusions:** The considerations carried out at work lead to the conclusion that excluding an employee based on art. 24 § 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure and art. 130 § 1 item 6 of the Tax Ordinance should take place whenever a case is referred back to a given authority after its decision has been revoked by an appeal body or an administrative court.

**Keywords:** administrative decision, exclusion, impartiality of proceedings.