



Zbigniew R. Kmieciak

dr hab.

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: zbigniew.kmieciak@poczta.umcs.lublin.pl

ORCID: 0000-0002-1066-0075



Wyłączenie pracownika organu w niemieckim postępowaniu administracyjnym

Streszczenie

Celem pracy była analiza prawoporównawcza przyczyn, trybów i skutków wyłączenia pracownika organu od udziału w niemieckim postępowaniu administracyjnym, a także skutków naruszenia przepisów o wyłączeniu.

Zastosowano metody prawnodogmatyczną (analizę przepisów prawnych regulujących tytułową problematykę) i prawoporównawczą polegającą w danym przypadku na porównaniu rozwiązań przyjętych w różnych kontekstach proceduralnych danej gałęzi prawa oraz w różnorodnych systemach prawnych. Wykorzystano też analizy orzecznictwa niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego oraz adekwatnej literatury.

Stwierdzono, że katalog osób bliskich pracownika organu, powodujących jego wyłączenie od udziału w postępowaniu, w którym są stronami, bardziej odpowiada powszechnym odczuciom niż katalog takich osób w polskim postępowaniu administracyjnym. Zagadnienie wyłączenia pracownika organu ze względu na bliskie relacje łączące go ze stroną postępowania ustawodawca niemiecki – w odróżnieniu od polskiego – uregulował w sposób zharmonizowany i spójny z innymi sytuacjami, w których kwestia kręgu osób najbliższych jest relewantna prawnie. Konsekwencje naruszenia przepisów o wyłączeniu pracownika organu są unormowane w sposób pośredni między dwoma skrajnymi rozwiązaniami, spotykanymi w porządkach prawnych lub praktyce sądowej krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: pracownik organu, członek organu kolegialnego, wyłączenie, osoby wykluczone, podejrzenie stronniczości

Wprowadzenie

Prawo niemieckie, podobnie jak polskie, rozróżnia dwa rodzaje wyłączenia pracownika organu administracyjnego (*Tätiger für eine Behörde, Bediensteter*) od działania w postępowaniu – wyłączenie z mocy prawa (§ 20 VwVfG¹) i wyłączenie przez kierownika organu (§ 21 VwVfG). W pierwszym przypadku jest mowa o „osobach wykluczonych” (*ausgeschlossene Personen*), a w drugim o „względnych przyczynach stronniczości” (*relative Befangenheitsgründe*) albo o „podejrzeniu (obawie) stronniczości” (*Besorgnis der Befangenheit*).

Odrębnie unormowany jest tryb wyłączenia członka organu kolegialnego (*Mitglied eines Ausschusses*). Kwestię tę normują § 20 ust. 4 VwVfG oraz – w odniesieniu do sformalizowanego postępowania administracyjnego – § 71 ust. 3 VwVfG.

Osoby wykluczone

„Wykluczonymi osobami” (*ausgeschlossene Personen*), które w postępowaniu administracyjnym z mocy prawa nie mogą działać w imieniu organu administracyjnego, są:

- uczestnik postępowania;
- bliski uczestnika postępowania;
- osoba, która z mocy prawa lub na podstawie pełnomocnictwa reprezentuje uczestnika postępowania w ogóle lub w toczącym się postępowaniu;
- bliski osoby reprezentującej uczestnika postępowania w toczącym się postępowaniu;
- osoba zatrudniona u uczestnika postępowania za wynagrodzeniem albo pracująca u niego jako członek zarządu, rady nadzorczej lub innego podobnego organu;
- osoba, która oprócz swoich obowiązków urzędowych wydała w sprawie opinię albo działała w niej w innym charakterze.

W myśl § 13 VwVfG uczestnikami postępowania (*Beteiligte*) są:

- a) tzw. urodzeni uczestnicy:
 - wnioskodawca i strona przeciwna,
 - osoby, wobec których organ administracyjny zamierza skierować lub skierował akt administracyjny (adresaci aktu administracyjnego),
 - osoby, z którymi organ administracyjny zamierza zawrzeć bądź zawarł umowę administracyjną („partnerzy umowy”);

1 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976, i.d.F. der Bek. vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, geänd. (VwVfG).

b) uczestnicy dowołani (osoby, które zostały przez organ administracyjny dowołane do postępowania):

- osoby, których interesów prawnych może dotyczyć wynik postępowania (dowoływane fakultatywnie z urzędu lub na ich wnioski),
- osoby trzecie, dla których wynik postępowania ma działanie prawokształtujące (dowoływane obligatoryjnie na ich wnioski).

Osoby, którym ustawa przyznaje prawo bycia wysłuchanym, nie stają się przez to uczestnikami postępowania, jeżeli nie spełniają powyższych warunków.

Pojęcie uczestnika postępowania administracyjnego w prawie niemieckim jest więc rozumiane wężej niż w polskiej doktrynie postępowania administracyjnego, która tym określeniem obejmuje nie tylko osoby mające w postępowaniu interes prawny lub faktyczny, lecz także tzw. innych uczestników, tj. świadków, biegłych czy osoby mające przedmiot oględzin. Termin *Beteiligte* (w dosłownym tłumaczeniu ‘uczestnik’ albo ‘osoba mająca w czymś udział, zamieszana w coś²) w niemieckiej ustawie o postępowaniu administracyjnym, podobnie jak w austriackiej, odpowiada swoim zakresem określeniu ‘osoba interesowana’, którym posługiwało się polskie rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.³

Na równi z uczestnikami postępowania traktuje się – w kontekście wyłączenia – tego, kto poprzez swoją działalność w postępowaniu albo poprzez podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie może uzyskać bezpośrednią korzyść bądź ponieść bezpośrednią szkodę (§ 20 ust. 1, zd. drugie VwVfG). Nie dotyczy to sytuacji, gdy korzyść lub uszczerbek polega jedynie na tym, że ktoś przynależy do grupy zawodowej albo ludnościowej, której wspólnych interesów dotyczy sprawa (zd. trzecie). Podstawa do wyłączenia pracownika nie zachodzi zatem, gdy sprawa dotyczy interesu zbiorowego (kolektywnego, niezindywidualizowanego) całej grupy zawodowej lub ludnościowej, której członkiem jest pracownik organu⁴.

Osobami bliskimi (*Angehörige*) w rozumieniu § 20 ust. 1, pkt 2 i 4 VwVfG są:

- narzeczeni,
- małżonek,
- partner życiowy,
- krewni w linii prostej (wstępni i zstępni), bez ograniczenia co do stopnia pokrewieństwa,

2 G. Wahrig, *Deutsches Wörterbuch*, Gütersloh 1996, s. 313.

3 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. 1928 Nr 36 poz. 341 ze zm.

4 H.J. Bonk, H. Schmitz, w: P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs (red.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2001, s. 519.

- powinowaci w linii prostej, bez ograniczenia co do stopnia powinowactwa,
 - rodzeństwo,
 - dzieci rodzeństwa (siostrzeńcy i siostrzenice, bratankowie i bratanice),
 - rodzeństwo rodziców (ciotki, wujowie, stryjowie),
 - małżonkowie rodzeństwa i rodzeństwo małżonków (szwagrowie, szwagierki, bratowe),
- osoby, które poprzez ustanowiony na dłuższy czas stosunek pieczy wraz ze wspólnotą domową związane są ze sobą jak rodzice i dziecko (*Pflegeeltern, Pflegekinder*).

Pokrewieństwo w linii prostej, jako podstawa wyłączenia pracownika organu, nie doznaje żadnego ograniczenia co do stopnia (inaczej niż pokrewieństwo w linii bocznej), ponieważ ograniczenie wynika z samej natury, tj. wieku życia człowieka. Można więc zakładać, że ustawa nie ogranicza pokrewieństwa w linii prostej do określonego stopnia nie dlatego, że krewny w linii prostej przykładowo czwartego stopnia (tj. prapradziadek lub praprawnuk) jest bliższą osobą niż krewny czwartego stopnia w linii bocznej, tylko dlatego, że na ogół on już nie żyje (jeśli chodzi o wstępnych pracownika organu) albo jeszcze się nie narodził (w przypadku jego zstępnych).

Zgodnie z tzw. ustawą adopcyjną⁵ pod pojęcie krewnych w linii prostej podpadają także osoby związane ze sobą z tytułu przysposobienia, czyli rodzice adopcyjni i adoptowane dzieci.

Jeśli chodzi o rodzeństwo, to w doktrynie niemieckiej przyjmuje się, że termin ten obejmuje również rodzeństwo przyrodnie (*Halbgeschwister*) i przysposobione (*Adoptivgeschwister*). Nie obejmuje natomiast rodzeństwa przybranego, a więc dzieci z poprzednich związków obojga małżonków. W analizowanym kontekście przez „dzieci rodzeństwa” należy rozumieć także dzieci rodzeństwa przysposobionego⁶.

Stosunek bliskości pozostaje również po ustaniu małżeństwa, powinowactwa i przysposobienia (§ 20 ust. 5 zd. drugie VwVfG).

Terminy prawne *Pflegeeltern* i *Pflegekinder*, zawarte w § 20 ust. 5 pkt 8 VwVfG, po rozbudowaniu tego przepisu uzyskały swoją administracyjnoprawną definicję. Inne określenia tych pojęć, jak również terminu *Pflegeverhältnis* (stosunek pieczy), zawarte w przepisach prawa materialnego nie mają obecnie znaczenia

5 Gesetz über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften vom 2. Juli 1976, BGBl. I S. 1749, geänd. (Adoptionsgesetz, AdG).

6 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 522.

dla ich interpretacji w analizowanym kontekście⁷. Stosunek pieczy w rozumieniu administracyjnoprawnym zachodzi zatem, kiedy osoby związane są ze sobą na dłuższy czas, jak rodzice i dzieci, czemu towarzyszy wspólnota domowa (*häusliche Gemeinschaft*). Nie jest wymagane, aby łączył je stosunek opieki (*Vormundschaft*) bądź kurateli (*Pflegschaftsverhältnis*) w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego⁸ (§ 1773 i n., § 1909 i n. BGB) albo dawnej ustawy o opiece społecznej młodzieży⁹ (§ 27 i n. JWG); wystarczający jest jakikolwiek stosunek pieczy, który, niezależnie od swojego prawnego ukształtowania, odpowiada powyższym kryteriom. Co więcej, cecha bliskości, relewantna prawnie, łączy takie osoby także wtedy, gdy wspólnota domowa ustała (np. podopieczny studiuje w innym mieście), o ile osoby tworzące ją wcześniej wciąż są ze sobą związane, jak rodzice i dzieci (§ 20 ust. 5 zd. drugie VwVfG). Istnienie takiego związku należy zbadać na podstawie okoliczności konkretnego przypadku¹⁰.

W postępowaniu przed niemieckimi sądami administracyjnymi taki sam stopień pokrewieństwa i powinowactwa ze stroną uzasadnia również wyłączenie z mocy prawa sędziego. Kwestię tę reguluje § 41 niemieckiej Ordynacji procesu cywilnego¹¹, do którego odsyła § 54 niemieckiej Ordynacji sądownoadministracyjnej¹², nakazując jego odpowiednie stosowanie. W niemieckiej Ordynacji procesu cywilnego krewni i powinowaci boczni należący do osób najbliższych sędziego są wprowadzicie określani w inny sposób, niż czyni to VwVfG w odniesieniu do bliskich pracownika organu administracji (za pomocą stopni pokrewieństwa i powinowactwa, a nie nazwowo lub opisowo), ale rzecz sprowadza się do tego samego.

Taki sam stopień pokrewieństwa i powinowactwa ze stroną uzasadnia też prawo odmowy zeznań w charakterze świadka w tzw. formalnym postępowaniu administracyjnym (w innych postępowaniach administracyjnych świadek zasadniczo w ogóle nie ma obowiązku zeznawać). Normujący tę kwestię § 65 ust. 2 VwVfG odsyła w tym względzie do odpowiedniego stosowania § 383 ZPO, który zakres pokrewieństwa i powinowactwa względem strony, dającego świadkowi prawo

7 Ibidem.

8 Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, i.d.F. der Bek. vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, geänd. (BGB).

9 Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961, BGBl. I S. 1205, geänd. (JWG). Ustawa obowiązywała do końca 1990 r.

10 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 522.

11 Zivilprozessordnung vom 30. Januar 1877, i.d.F. der Bek. vom 5. Dezember 2005, BGBl. I S. 3202, geänd. (ZPO).

12 Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, i.d.F. der Bek. vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, geänd. (VwGO).

odmowy zeznań, określa identycznie jak zakres pokrewieństwa i powinowactwa względem strony, wyłączającego sędziego z mocy prawa od orzekania w sprawie.

W niemieckim porządku prawnym nie zachodzi zatem tego rodzaju brak konsekwencji w uregulowaniu kręgu osób najbliższych, jaki mamy na gruncie rodzimych postępowań administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Ustawa wyraźnie zastrzega, że pracownik organu nie podlega wyłączeniu, gdy uczestnikiem postępowania jest zatrudniający go podmiot zbiorowy (*Anstellungskörperschaft*) – taki jak federacja, kraj, powiat czy gmina. Chodzi o przypadki postępowań, w których zaangażowanych jest kilka organów tego samego podmiotu administracji publicznej (*Verwaltungsträger*), i to w taki sposób, że jeden z nich prowadzi postępowanie, a sama osoba prawa publicznego – ewentualnie inny z jej organów – jest uczestnikiem tego postępowania, powiązany z organem prowadzącym postępowanie więzami proceduralnymi lub materialnoprawnymi.

Przykładem może być postępowanie, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia budowlanego przez starostę (*Landrat*) odnośnie do przedsięwzięcia budowlanego powiatu ziemskiego (*Landkreis*). W takich przypadkach powstaje wprawdzie kolizja interesów o tyle, o ile osoby piastujące funkcje organu działają we własnej sprawie, jednak wyłączenie z powodu stronniczości rozciągałoby się na wszystkich pracowników tworzących urząd danego organu, czego skutkiem byłby paraliż całego organu. Aby uniknąć tego rodzaju konsekwencji, ustawodawca wprowadził – w § 20 ust. 1 zd. 1 pkt 5 *in fine* VwVfG – opisany wyjątek¹³.

Podjęcie stronnicy

„Podjęcie stronnicy” (*Besorgnis der Befangenheit*) wymaga obiektywnego, rozsądnego powodu, który może wzbudzać u strony obawę, że pracownik organu będzie załatwiał sprawę stronnicy, w tym zwłaszcza bez wymaganego dystansu, neutralności i obiektywizmu, kierując się osobistymi uprzedzeniami lub innymi względami pozamerytorycznymi. Nie wystarczy zatem „przecucie” czy „wrażenie” strony ani jej płaczliwe utyskiwanie; niezbędny jest dający się określić racjonalny powód nawiązujący do faktów, które w świetle obiektywnej i rozsądnej oceny są wystarczające, aby wzbudzić wątpliwości co do bezstronnego postępowania pracownika organu. Powody te mogą leżeć w osobie pracownika (np. przyjaźń lub wrogość wobec strony, wspólnota ekonomicznych albo innego rodzaju osobistych

¹³ T. Maier, *Befangenheit im Verwaltungsverfahren. Die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich*, Berlin 2001, s. 61.

interesów ze stroną, pokrewieństwo bądź powinowactwo dalszego stopnia), ale nie mogą się odnosić do jego cech ogólnych jako takich – jak np. przynależność narodowościowa, religijna czy partyjna. Powodami wyłączenia mogą być także zachowania kolidujące z oczekiwanym sposobem prowadzenia postępowania (np. pozamerytoryczne odnoszenie się do wniosków strony, przedwczesne zajęcie stanowiska w sprawie, widoczne uprzedzenie czy nawet wypowiedź pracownika organu dla prasy lub list do redakcji)¹⁴.

Ustawa niemiecka nie przyznaje uczestnikom postępowania administracyjnego (w tym także sformalizowanego) formalnego prawa żądania wyłączenia pracownika organu. Takie rozwiązanie jest zgodne z linią orzeczniczą niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*), który wypowiadał się przeciwko odpowiedniemu stosowaniu w postępowaniu administracyjnym przepisów o wyłączeniu sędziego w procesie cywilnym¹⁵. Rozwiązanie to nie wyłącza jednak możliwości zwrócenia uwagi przez uczestnika postępowania na istnienie podstawy dla wyłączenia pracownika organu¹⁶.

Przyjmuje się, że w razie podejrzenia istnienia okoliczności mogącej wywoływać wątpliwości co do bezstronności pracownika mającego uczestniczyć w postępowaniu należy uruchomić wstępne postępowanie wewnętrzne (wewnątrz organu). Pracownik, którego dotyczy taka okoliczność, powinien powiadomić o niej kierownika organu, a ten w reakcji na to powiadomienie winien wyłączyć go od udziału w postępowaniu. Samowylączenie nie prowadzi do automatycznego wykluczenia pracownika od podejmowania dalszych czynności. Uznaje się, że w takim przypadku należy raczej poczekać na podjęcie stosownego rozstrzygnięcia przez organ¹⁷.

Wątpliwość co do bezstronności powstaje przede wszystkim wtedy, gdy uczestnik postępowania przedstawi uzasadniony powód obawy stronniczości. Zasadniczo taki zarzut powinien być złożony, pod groźbą utraty prawa jego wniesienia, przed wydaniem decyzji w sprawie, niezwłocznie po uzyskaniu wiadomości o istnieniu podstawy do jego wniesienia. Generalnie nie wyklucza się jednak – odmiennie

14 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 528. Podobnie postrzega się „podejrzenie stronniczości” w odniesieniu do sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jednocześnie podkreśla się, że nie ma znaczenia, czy sędzia jest rzeczywiście stronniczy (zob. np. J. von Albedyll, w: J. Bader, M. Funke-Kaiser, S. Kuntze, J. Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 1999, s. 368–369).

15 Zob. np. wyrok BVerwG z dnia 26 stycznia 1968 r., VII C 6/66, BVerwGE 1968/29, s. 70–71; MDR 1968, s. 524.

16 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 526.

17 Ibidem, s. 525–526. Zob. też wyrok BVerwG z dnia 29 stycznia 1985 r., 7 B 4/85, NVwZ 1985, s. 576; DVBl 1985, s. 1069.

niż w procesie cywilnym – możliwości podniesienia stronniczości pracownika już po wydaniu decyzji, jeżeli dopiero wtedy uczestnik postępowania dowiedział się o okoliczności mogącej stanowić podstawę do wyłączenia pracownika¹⁸.

Wątpliwość co do bezstronności powstaje też wtedy, gdy zachodzi obiektywna okoliczność uzasadniająca taką wątpliwość, nawet jeśli nie zostanie ona zasygnalizowana przez uczestnika postępowania. Jej rzeczywiste istnienie powinien zbadać nie tylko organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, lecz także – w swojej własnej odpowiedzialności – pracownik, co do którego udziału w postępowaniu mogą zostać zgłoszone zastrzeżenia. Przyjmuje się, że podstawa do wyłączenia zachodzi zarówno wtedy, gdy pracownik rzeczywiście obawia się, że nie będzie w stanie zachować wymaganej bezstronności, jak i wówczas, gdy w świetle obiektywnej i rozsądnej oceny sytuacji niedowierzenie co do możliwości obiektywnego sprawowania przez niego urzędu może się wydać usprawiedliwione choćby jednemu uczestnikowi postępowania. Organ i pracownik obowiązani są zbadać kwestię wyłączenia tego ostatniego, gdy tylko dowiedzą się o okoliczności mogącej stanowić powód wyłączenia. Zewnętrzny bodziec dla poddania tej kwestii ocenie nie jest wymagany¹⁹.

Tryb wyłączenia pracownika organu

Zaistnienie jednej z absolutnych przyczyn stronniczości pracownika w rozumieniu § 20 VwVfG skutkuje jego wyłączeniem od udziału w postępowaniu z mocy samego prawa. To nie stoi jednak na przeszkodzie rozstrzygnięciu przez organ o istnieniu przyczyny wyłączenia deklaratoryjnym aktem administracyjnym, jeśli ten fakt nie jest oczywisty i budzi wątpliwości. W doktrynie przyjmuje się przy tym, że zasadniczo wyłączony z mocy prawa pracownik powinien sam zadbać o to, aby nie brać udziału w postępowaniu. W wątpliwych przypadkach obowiązany jest zawiadomić swojego przełożonego, który rozstrzyga w sprawie wyłączenia²⁰.

Jeżeli wyłączenie objętego domniemaniem stronniczości pracownika nastąpiło dopiero podczas toczącego się już postępowania, wynikająca z jego udziału wada postępowania może zostać naprawiona przez podjęcie na nowo dokonanych przez niego czynności, ewentualnie ich zbadanie i potwierdzenie, chyba że podjęcie

¹⁸ H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 529.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ T. Maier, op. cit., s. 77.

na nowo czynności nie pozbawia pierwotnie dokonanych czynności możliwego wpływu na wynik postępowania²¹.

W przeciwieństwie do przypadków wymienionych w § 20 VwVfG, których wystąpienie powoduje wyłączenie pracownika organu z mocy samego prawa, pojawienie się okoliczności objętej klauzulą generalną sformułowaną w § 21 VwVfG wymaga przeprowadzenia postępowania w celu wydania postanowienia o wyłączeniu. Gdy zachodzi podejrzenie stronniczości albo uważa tak uczestnik postępowania, dotknięty takim podejrzeniem pracownik powinien zawiadomić o tym kierownika organu. Winno to nastąpić przed podjęciem przez niego czynności w sprawie. Jeśli podstawa wyłączenia wyszła na jaw albo została podniesiona przez uczestnika postępowania później, to nie czyni to jej zbadania bezprzedmiotowym i badanie takie należy niezwłocznie podjąć²². Pracownik organu dotknięty podejrzeniem stronniczości nie może sam rozstrzygać w kwestii swojego wyłączenia ani z własnej inicjatywy (dobrowolnie) powstrzymać się od współdziałania w postępowaniu. Zanim jednak kierownik organu rozstrzygnie kwestię jego wyłączenia, nie może podejmować żadnych czynności postępowania, z wyjątkiem tych niecierpiących zwłoki ze względu na możliwość powstania szkody lub utraty dowodu w razie ich niedokonania. W doktrynie podkreśla się, że kierownik organu obowiązany jest – pisemnie albo ustnie – zarządzić zakaz współdziałania w postępowaniu, gdy nabierze przekonania, że zachodzi podstawa do obawy stronniczości i nie przysługuje mu swobodne uznanie co do konsekwencji prawnych takiej podstawy²³.

W przypadku gdy podejrzenie stronniczości dotyczy kierownika organu, jest on uprawniony – odmiennie niż każdy inny pracownik organu – sam rozstrzygać o tym, czy odstępuje od udziału w postępowaniu. Jeżeli nie uważa tego za konieczne, powinien zawiadomić o wysuwającym wobec niego podejrzeniu stronniczości organ wyższego stopnia, a ten – zgodnie z § 21 ust. 1, zd. drugie VwVfG – rozstrzygnąć w sprawie wyłączenia²⁴. Który z organów wyższego stopnia wchodzi w rachubę – ocenia się na podstawie okoliczności konkretnego przypadku, a w szczególności rodzaju podstawy podejrzenia stronniczości.

21 N. Kazele, *Interessenkollisionen und Befangenheit im Verwaltungsrecht*, Berlin 1990, s. 364 i n.; W. Clausen, w: H.J. Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, Köln 1996, § 20, nb. 13; T. Maier, op. cit., s. 78.

22 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 530.

23 T. Maier, op. cit., s. 79.

24 Por. F. Mayer, w: W. Brohm et al., *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. T. Skoczny, Wrocław 1983, s. 112.

Za wyłączonego pracownika organu monokratycznego wyznacza się jego zastępcę.

Tryb wyłączenia członka organu kolegialnego

Gdy członek organu kolegialnego uzna się za wyłączonego z mocy prawa albo podlegającego wyłączeniu z powodu okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności, a także gdy zachodzi podejrzenie wystąpienia okoliczności skutkującej jego wyłączeniem lub koniecznością wyłączenia, obowiązany jest zawiadomić o tym przewodniczącego organu kolegialnego. Samowylączenie jako takie (podobnie jak samowylączenie pracownika organu) nie prowadzi jeszcze do zakazu wykonywania dalszych czynności w sprawie. Rozstrzygnięcie w tej kwestii podejmuje organ kolegialny, bez udziału potencjalnie stronniczego członka. Wyłączony członek organu nie może brać udziału w dalszych obradach i rozstrzygnięciach w sprawie (§ 20 ust. 4 VwVfG). Przyjmuje się, że nie powinien on być obecny także w naradzie poprzedzającej podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie jego wyłączenia, aby umożliwić prowadzenie bezstronnej dyskusji w tym przedmiocie²⁵.

Wyłączenie członka organu kolegialnego nie powoduje, co do zasady, konieczności wyznaczenia jego zastępcy, o ile przepisy szczególne albo wewnętrzne nie stanowią inaczej. Rozstrzygnięcia podejmują w takich sytuacjach pozostali, niewyłączeni członkowie organu. Konieczność wyznaczenia zastępcy na miejsce wyłączonego członka organu kolegialnego będzie zachodziła zawsze wtedy, gdy na skutek wyłączenia organ utraci kworum wymagane do podejmowania uchwał. W takim przypadku powinien zadbać o to przewodniczący organu albo organ nadrzędny²⁶.

W sformalizowanym postępowaniu administracyjnym jego uczestnicy mają formalne prawo żądania wyłączenia członka organu kolegialnego (§ 71 ust. 3 VwVfG). Takie prawo, jak wspomniano wyżej, nie przysługuje im względem pracownika organu monokratycznego. Tę pozorną niekonsekwencję należy tłumaczyć analogią między rozstrzygnięciem przez organ kolegialny a orzekaniem przez sąd, w postępowaniu przed którym stronom przysługuje formalne prawo żądania wyłączenia sędziego. Taka analogia nie zachodzi między sądem a organem monokratycznym.

Podstawą takiego żądania, skierowanego przeciwko członkowi organu kolegialnego, mogą być zarówno bezwzględne podstawy wyłączenia (§ 20 VwVfG), jak i te, które stwarzają jedynie podejrzenie stronniczości (§ 21 VwVfG).

²⁵ Tak m.in. F.O. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, München 2000, s. 346–347; H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 521.

²⁶ T. Maier, op. cit., s. 78.

Wbrew nazwie *Ablehnungsrecht* (prawo odrzucenia) jest to w istocie prawo żądania wyłączenia członka i biegłego, gdyż organ nie jest związany żądaniem uczestnika. Uczestnik postępowania nie „odrzuca” więc podejrzanego o stronniczość członka organu mocą swojego oświadczenia woli, tylko wnosi o jego wyłączenie. Różnica między takim formalnym prawem żądania wyłączenia członka organu a nieformalnym podniesieniem okoliczności podającej w wątpliwość bezstronność pracownika organu (o którym była mowa wyżej) polega więc jedynie na tym, że do formalnego żądania uczestnika organ musi się również formalnie ustosunkować, przychylając się do żądania strony lub nie. Do momentu podjęcia rozstrzygnięcia w tej kwestii członek organu kolegiального, którego dotyczy żądanie wyłączenia (podobnie jak „odrzucony” sędzia w postępowaniu sądowym – cywilnym bądź administracyjnosądownym), jest – niezależnie od zasadności żądania wyłączenia – wykluczony (przynajmniej tymczasowo) od jakiegokolwiek udziału w postępowaniu²⁷. Odmienne niż w postępowaniach sądowych jednak uczestnikom postępowania nie przysługuje środek prawny ani na rozstrzygnięcie przychylające się do żądania uczestnika (wyłączające członka organu), ani na rozstrzygnięcie uznające takie żądanie za nieuzasadnione (odmawiające wyłączenia).

Takie rozwiązanie (przyjęte również w polskim postępowaniu administracyjnym) należy ocenić negatywnie. Nadawanie przez ustawodawcę określonym żądanom uczestnika postępowania (zwłaszcza strony) waloru odrębnych uprawnień procesowych (ściślej: oświadczeń realizujących określone uprawnienia procesowe) znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy spełniony jest jeden z poniższych warunków:

a) czynności zaspokajające te żądania organ może podjąć wyłącznie na wniosek uprawnionego uczestnika lub za jego zgodą;

b) żądanie uczestnika obliguje organ do podjęcia czynności zaspokajającej dane żądanie (innymi słowy: żądanie uczestnika jest samo w sobie przesłanką podjęcia czynności);

c) w przypadku nieuwzględnienia żądania uczestnikowi przysługuje zażalenie.

Przyznanie uczestnikowi postępowania prawa inicjatywy procesowej (rodzące po stronie organu obowiązek formalnego ustosunkowania się do jego żądania) w sytuacji, gdy żaden z powyższych warunków nie jest spełniony (tzn. organ może podjąć dane działanie również z urzędu, żądanie uczestnika nie zobowiązuje organu do podjęcia czynności, a w razie odmownego załatwienia żądania osoba, która je wniosła, nie może rozstrzygnięcia organu zaskarżyć), zasadniczo pozbawione jest praktycznego znaczenia.

²⁷ Por. M. Sachs, w: P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs, op. cit., s. 2144.

Żądanie wyłączenia członka organu uczestnik powinien wyrazić na piśmie lub ustnie do protokołu przed rozpoczęciem rozprawy. Uczestnik postępowania traci prawo wystąpienia z takim żądaniem, jeśli wziął udział w rozprawie, nie zgłoszwszy uprzednio znanej mu okoliczności stanowiącej podstawę do wyłączenia członka organu. Utrata prawa podniesienia podstaw wyłączenia członka organu obejmuje zarówno okoliczności stwarzające podejrzenie stronniczości (§ 21 VwVfG), jak i bezwzględne podstawy wyłączenia (§ 20 VwVfG, odmiennie niż w będącym pierwowzorem tego przepisu § 43 ZPO, który w analogicznej sytuacji w procesie cywilnym zamyka stronie drogę do wystąpienia o wyłączenie sędziego jedynie na podstawie okoliczności stwarzających podejrzenie stronniczości²⁸.

Odnosnie do sposobu rozstrzygnięcia w sprawie wyłączenia członka organu w postępowaniu sformalizowanym, na żądanie uczestnika tego postępowania, stosuje się odpowiednio § 20 ust. 4 VwVfG, regulujący tę kwestię w odniesieniu do wyłączenia członka organu z jego własnej inicjatywy.

Uczestnikom sformalizowanego postępowania administracyjnego przysługuje formalne prawo żądania wyłączenia także w odniesieniu do bieglego (§ 65 ust. 1, zd. drugie VwVfG w zw. z § 406 ZPO).

Zakres wyłączenia

Zakaz „współdziałania” czy „współudziału” (*Mitwirkung*) w postępowaniu, dotyczący wyłączonego pracownika organu, obejmuje nie tylko właściwe współdecydowanie o sposobie załatwienia sprawy, lecz także wszelkie inne czynności, które mają lub tylko mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To, czy zachodzi możliwość takiego wpływu, należy ocenić na podstawie klasyfikującego badania uwzględniającego obraz typowo przebiegających postępowań. Chodzi więc o tzw. adekwatny związek przyczynowo-skutkowy między daną czynnością a treścią decyzji, a nie o niemożność kategorycznego wykluczenia wpływu czynności na decyzję. Wyłączenie obejmuje całe postępowanie i może się rozciągać nawet na okres przed jego wszczęciem, jeśli w tym stadium wynik może być już tak dalece ustalony, że zależy od wyłączenia²⁹. Wykluczone jest podejmowanie nie tylko czynności mających bezpośredni wpływ na wynik sprawy, lecz także działań wpływających nań pośrednio, takich jak udzielanie wskazówek, doradzanie czy przedstawianie propozycji

28 Ibidem, s. 2145.

29 F. Hufen, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2002, s. 79–80.

lub sugestii³⁰. Zabronione są więc wszelkie pisemne i ustne wypowiedzi oraz inne czynności, które mogą się przyczynić do ukształtowania poglądu lub stanowiska właściwego organu na temat postępowania bądź rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest natomiast zakazane samo nawiązywanie kontaktów, udzielanie informacji czy przyjmowanie do wiadomości w ramach sprawowania ustawowych zadań³¹.

Skutki naruszenia przepisów o wyłączeniu

Akt administracyjny wydany przy udziale potencjalnie stronniczego (podlegającego wyłączeniu) pracownika jest niewątpliwie sprzeczny z prawem (*rechtswidrig*)³². Ponieważ przepisy regulujące podstawy wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu są normami proceduralnymi, wykroczenie przeciwko nim traktuje się jako naruszenie przepisów postępowania (błąd proceduralny, *Verfahrensfehler*)³³. To, czy ten błąd proceduralny prowadzi do nieważności (*Nichtigkeit*) aktu, czy tylko jego wzruszalności (*Aufhebbarkeit*), zależy przede wszystkim od tego, na jakiej podstawie pracownik organu podlegał wyłączeniu.

Ustawa niemiecka – inaczej niż polski Kodeks postępowania administracyjnego – nie zawiera zamkniętego katalogu wszystkich wad aktu administracyjnego skutkujących jego nieważnością. Oprócz sprecyzowanych przypadków, w których zachodzi nieważność aktu (§ 44 ust. 2 VwVfG), ustawa wymienia „szczególnie ciężką wadę”, która w obliczu „rozsądnej oceny wszystkich wchodzących w grę okoliczności” jest „oczywista” (§ 44 ust. 1 VwVfG). Określa także przypadki, w których nie mamy do czynienia z nieważnością aktu, wymieniając wśród nich interesujący nas współudział przy jego wydaniu pracownika podlegającego wyłączeniu stosownie do § 20 ust. 1, zd. pierwsze, pkt 2–6 VwVfG (§ 44 ust. 3 pkt 2 VwVfG).

Wnioskując *a contrario* z tego ostatniego przepisu, w kontekście podstaw wyłączenia pracownika organu, przyjmuje się w doktrynie, że nieważność aktu może zachodzić w wypadku naruszenia § 20 ust. 1, zd. pierwsze, pkt 1 VwVfG. Chodzi zatem o przypadek, gdy pracownik organu biorący udział przy wydaniu aktu jest sam uczestnikiem postępowania w rozumieniu § 13 VwVfG. To, czy udział takiej osoby wyczerpuje znamiona „oczywistej, szczególnie ciężkiej” wady, ocenia się według stopnia wpływu, jaki pracownik organu, będący jednocześnie uczestnikiem

30 T. Maier, op. cit., s. 77–78.

31 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 512.

32 T. Maier, op. cit., s. 81.

33 H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 523.

(stroną) postępowania, miał na podjęte w sprawie rozstrzygnięcie. W związku z tym nieważność aktu przyjmuje się zawsze wtedy, gdy taki pracownik sam podjął rozstrzygnięcie, chociaż za wystarczające uważa się także takie współdziałanie, które zazwyczaj umożliwia oddziaływanie na treść wydawanego aktu administracyjnego³⁴.

Udział przy wydaniu aktu pracownika podlegającego wyłączeniu z innych przyczyn niż bezpośrednie, osobiste zainteresowanie sprawą, jak wskazano wyżej, sam przez się nie powoduje nieważności tego aktu. W konkretnym przypadku może jednak – np. przy oczywistej stronniczości – prowadzić do nieważności, kiedy stanie się powodem dalszych, ciężkich uchybień, np. naruszenia dobrych obyczajów³⁵. W razie naruszenia § 21 VwVfG, tj. wydania aktu przy udziale pracownika, względem którego zachodzi „obawa stronniczości” (*Besorgnis der Befangenheit*), skutek w postaci nieważności ogranicza się – zdaniem doktryny – do rzadkich, skrajnych przypadków³⁶.

Na ogół więc udział przy wydaniu aktu pracownika podlegającego wyłączeniu z innych przyczyn niż bezpośrednie, osobiste zainteresowanie sprawą, może prowadzić jedynie do uchylecia aktu. Może do tego dojść nie tylko wtedy, gdy podejrzany o stronniczość pracownik nie podporządkował się zarządzeniu kierownika organu, wykluczającemu go od udziału w postępowaniu, lecz także wtedy, gdy takie zarządzenie w ogóle nie zostało wydane³⁷.

Należy jednak zaznaczyć, że uchylecia aktu wydanego z naruszeniem przepisów proceduralnych nie można domagać się wtedy, gdy jest oczywiste, że współudział przy jego wydaniu pracownika podlegającego wyłączeniu nie miał wpływu na treść tego aktu (§ 46 VwVfG). Co więcej, nowelizacją z 1998 r. rozciągnięto stosowanie tego przepisu na akty swobodne, wydawane na zasadzie uznania administracyjnego. O ile więc w poprzednim stanie prawnym kryterium przesądzającym o niedopuszczalności uchylecia aktu był brak prawnej alternatywy dla danego wyniku postępowania, o tyle obecnie chodzi przede wszystkim o brak związku przyczynowo-skutkowego między wadą postępowania a treścią aktu. Kryterium oczywistości powoduje przy tym niemożność uchylecia aktu tylko wtedy, gdy brak takiego związku przyczynowo-skutkowego można stwierdzić ponad wszelką wątpliwość bez problemu, tj. bez skomplikowanego ustalania woli organu³⁸.

34 T. Maier, op. cit., s. 81.

35 F. Hufen, op. cit., s. 81–82.

36 Ibidem, s. 85; T. Maier, op. cit., s. 81.

37 T. Maier, op. cit., s. 82–83.

38 M. Sachs, op. cit., s. 1620–1621; T. Maier, op. cit., s. 82.

Podstawowym środkiem zaskarżenia wadliwego aktu administracyjnego jest w niemieckim postępowaniu administracyjnym sprzeciw (*Widerspruch*), który uczestnik postępowania może wnieść do organu, który wydał akt, w ciągu miesiąca bądź – w razie braku pouczenia o przysługującym środku prawnym lub błędnego pouczenia w tej materii – w ciągu roku od dnia podania mu aktu do wiadomości.

Postępowanie uruchomione sprzeciwem (*Widerspruchsverfahren*), unormowane fragmentarycznie w przepisach § 68 i n. VwGO, jest postępowaniem administracyjnym. Prowadzi ono do wewnątrzadministracyjnej kontroli aktu administracyjnego, pod względem jego legalności i celowości, dokonywanej z reguły przez organ wyższego stopnia (o ile organ, który wydał zakwestionowany akt, nie uchyli go albo nie zmieni w ramach samokontroli). Mimo to określane jest ono jako swego rodzaju sądowoadministracyjne postępowanie wstępne (*verwaltungsgerichtliches Vorverfahren*), gdyż jego przeprowadzenie jest warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (*Anfechtungsklage*)³⁹.

Ponadto akt administracyjny wydany przy udziale potencjalnie stronniczego (podlegającego wyłączeniu) pracownika, jako sprzeczny z prawem, może zostać cofnięty (*zurückgenommen*) przez organ z urzędu na podstawie § 48 VwVfG, także wtedy, gdy jest już niezaskarżalny (*unanfechtbar*). Cofnięcie aktu, który przyznaje świadczenie pieniężne lub podzielne świadczenie rzeczowe albo jest warunkiem przyznania jednego z takich świadczeń, jest jednak obwarowane określonymi zastrzeżeniami. Nie można cofnąć aktu, jeśli jego beneficjent zaufał w jego trwałość, a jego zaufanie – w porównaniu z interesem publicznym w cofnięciu aktu – jest godne ochrony (*schutzwürdig*). Zaufanie traktuje się jako godne ochrony zwłaszcza wtedy, gdy beneficjent aktu spożytkował otrzymane świadczenie albo rozporządził majątkiem i czynności tych nie może cofnąć ani unieważnić.

Udział w wydaniu aktu pracownika organu podlegającego wyłączeniu nie stanowi natomiast, odmiennie niż w Polsce, podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego. W tym zakresie niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym odsyła jedynie do odpowiedniego stosowania § 580 ZPO (traktującego o tzw. przyczynach restytucyjnych wznowienia postępowania cywilnego), pomijając § 579 ZPO (traktujący o tzw. przyczynach nieważności, do których należy m.in. orzekanie przez sędziego podlegającego wyłączeniu).

Takie rozwiązywanie budzi zdziwienie z tego względu, że naruszenie przepisów § 21 i § 22 VwVfG, inaczej niż większość innych uchybień proceduralnych, nie podlega w prawie niemieckim konwalidacji (§ 45 VwVfG), a wynikające z niego błędy

³⁹ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2006, s. 255, 257.

mogą zostać naprawione tylko poprzez ponowne przeprowadzenie postępowania, bez udziału podlegającego wyłączeniu pracownika organu⁴⁰.

Przyjmuje się, że jeśli przed wydaniem decyzji organ zorientuje się, że w postępowaniu działa pracownik, który podlega wyłączeniu, powinien powtórzyć dokonane już czynności procesowe, poruczając ich przeprowadzenie innemu pracownikowi. Zasadniczo nie zaleca się całkowitego przerwania postępowania, jeśli błędy proceduralne można naprawić w jego dalszym toku⁴¹.

Wnioski

Unormowanie kwestii wyłączenia pracownika organu od udziału w postępowaniu administracyjnym w prawie niemieckim jest na tle porządków prawnych innych krajów UE stosunkowo szczegółowe. Obejmuje nie tylko kazuistyczny katalog przyczyn skutkujących wyłączeniem z mocy prawa, lecz także zagadnienia inicjatywy, trybu i skutków prawnych wyłączenia oraz konsekwencji niewyłączenia pracownika.

Krąg osób bliskich pracownika organu, powodujących jego wyłączenie od udziału w postępowaniu, w którym są stronami, bardziej odpowiada przeciętnie odczuwanej „hierarchii bliskości” niż katalog takich osób w polskim postępowaniu administracyjnym⁴². Analogiczne relacje między sędzią a stroną powodują jego wyłączenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Takie same relacje – gdy łączą świadka ze stroną – uzasadniają też jego prawo odmowy zeznań. W odróżnieniu od polskiego prawodawcy ustawodawca niemiecki zachował więc konsekwencję w unormowaniu kręgu osób bliskich w różnych kontekstach proceduralnych.

Konsekwencje naruszenia przepisów o wyłączeniu pracownika organu administracji przyjmowane w porządkach prawnych lub praktyce sądowej krajów członkowskich Unii Europejskiej są różne. Skrajne rozwiązania zakładają, że jakiegokolwiek naruszenie takich przepisów skutkuje uchYLENIEM lub unieważnieniem decyzji oraz że decyzje organów administracji uchyla się tylko wtedy, gdy da się udowodnić, iż okoliczność stanowiąca podstawę do wyłączenia pracownika wpłynęła na wynik postępowania, przy czym ciężar dowodu spoczywa na uczestniku postępowania.

⁴⁰ F. Hufen, op. cit., s. 82.

⁴¹ H.J. Bonk, H. Schmitz, op. cit., s. 523–524. Por. też wyrok BVerwG z dnia 5 grudnia 1986 r., 4 C 13/85, BVerwGE 1986/75, s. 214, 227; NVwZ 1987, s. 578 – odnośnie do postępowania szczególnego w sprawach zatwierdzania planów (*Planfeststellungsverfahren*).

⁴² Zob. Z.R. Kmiecik, *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 294–295.

Pierwsze rozwiązanie kładzie nacisk na wzmocnienie zaufania społeczeństwa do władzy wykonawczej, drugie – na efektywność postępowania.

Niemieckie ustawodawstwo i orzecznictwo wybrały drogę pośrednią pomiędzy powyższymi skrajnościami. Zgodnie z nimi decyzja wydana przy udziale potencjalnie stronniczego pracownika zasadniczo jest uchylana; jednakże organ administracji ma prawo ze swej strony wykazać, że potencjalna stronniczość w danym przypadku nie miała wpływu na wynik postępowania. Gdy taki wpływ można wykluczyć, zaskarżony akt pozostaje w mocy. Z tego względu pozostają skuteczne tzw. decyzje związane, będące przeciwieństwem uznaniowych. Tak samo jest w przypadku, gdy z kontroli przeprowadzonej przez sąd wynika, że w razie ponownego przeprowadzenia postępowania sposób załatwienia sprawy odpowiadałby dotychczasowemu.

Bibliografia

- Bader J., Funke-Kaiser M., Kuntze S., Albedyll J., *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 1999.
- Brohm W. et al., *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. T. Skoczny, Wrocław 1983.
- Hufen F., *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2002.
- Kazele N., *Interessenkollisionen und Befangenheit im Verwaltungsrecht*, Berlin 1990.
- Kmieciak Z.R., *Wylączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Knack H.J., *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, Köln 1996.
- Kopp F.O., Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz*, München 2000.
- Maier T., *Befangenheit im Verwaltungsverfahren. Die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich*, Berlin 2001.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2006.
- Stelkens P., Bonk H.J., Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2001.
- Wahrig G., *Deutsches Wörterbuch*, Gütersloh 1996.

Disqualification of an authority's employee in German administrative proceedings

Abstract

The aim of the paper is to perform a comparative legal analysis of the grounds for disqualification of an authority's employee from participation in German administrative proceedings, procedures and effects thereof, as well as the consequences of violation of provisions concerning disqualification.

The formal-dogmatic method is used (an analysis of the provisions regulating the subject matter) as well as the comparative legal method, consisting in comparing solutions adopted in various procedural contexts of a given branch of law and in different legal systems. The author also analyses judicial decisions of the German Federal Administrative Court and the relevant literature.

The catalogue of relatives of an authority's employee who cause his disqualification from participation in the proceedings to which they are parties corresponds to common sentiments better than the catalogue of such persons in the Polish administrative procedure. The issue of disqualification of an employee of an authority on account of his close relationship with a party to the proceedings is regulated by the German legislator, unlike in Poland, in a manner consistent with other situations in which the range of persons belonging to the immediate family (closest relatives) is of legal relevance. The legal consequences of violating provisions on disqualification of an authority's employee, adopted by the German legislator, fall between two extreme solutions encountered in the legal orders or judicial practice of the European Union Member States.

Keywords: employee of a public administration authority, member of a collegial body, disqualification, excluded persons, apprehension of bias

CYTOWANIE

Kmiecik Z.R., *Wyłączenie pracownika organu w niemieckim postępowaniu administracyjnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 4 (vol. 36), 45–62, DOI: 10.18276/ais.2021.36-03.