

POSTANOWIENIE
z dnia 8 marca 2021 roku

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie w składzie:

Przewodniczący: Marek Hankus
Członek: Krzysztof Szydłowski (spr.)
Członek: Włodzimierz Marzec

na podstawie art. 24 § 1 i art. 25 § 1 pkt 1 oraz art. 183 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)

postanawia:

1. **odmówić** załatwienia we własnym zakresie lub wyznaczenia innego podległego sobie organu do prowadzenia postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy z wniosku Pana M. A. z 4 stycznia 2021 roku,
2. **powiadomić** prokuratora o toczącym się postępowaniu administracyjnym celem umożliwienia rozważenia przez ten organ zasadności przystąpienia do jego toku dla zapewnienia rozstrzygnięcia sprawy zgodnego z prawem.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 18 lutego 2021 roku Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie, powołując się na upoważnienie Prezydenta Miasta Szczecin, wystąpiła o wyłączenie tegoż organu od udziału w postępowaniu (załatwienia sprawy) w sprawie z wniosku Pana M. A. reprezentowanego przez Pana J. I. o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na przebudowie, nadbudowie i rozbudowie historycznego budynku mieszkalnego ze zmianą sposobu użytkowania na budynek usługowy oraz budowie budynku mieszkalno — usługowego z garażem podziemnym, w celu połączenia budynków w jeden zespół mieszkalno — usługowy, z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu (w tym murów oporowych i elementów reklamowych) przy ul. Wszystkich Świętych 70 w Szczecinie (dz. nr 38/22 z obrębu 2038).

Jak wyjaśniono w lakonicznym uzasadnieniu powyższego pisma, przedmiotem wniosku jest inwestycja planowana przez Inwestora - Pana M. A. Członek rodziny tegoż Inwestora oraz członkowie rodziny Prezydenta Miasta Szczecin - Pana Piotra Krzystka są współnikami „A. B. C.” Spółka z o.o. Spółka Komandytowa z siedzibą w Szczecinie (KRS [redacted]). Ponadto Inwestor startował w wyborach samorządowych do Rady Miasta Szczecin w 2018 r. z listy ugrupowania Pana Prezydenta Piotra Krzystka.

Powyższe powiązania zdaniem Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej powoduje, że „sprawa może wywołać duże zainteresowanie mieszkańców a także wzbudzić wątpliwość co do możliwości przeprowadzenia przez Prezydenta Miasta Szczecin postępowania w sposób obiektywny i bezstronny”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło i ustaliło co następuje.

Zgodnie z art. 24 § 1 k.p.a. pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną (czyli wówczas, gdy postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku pracownika albo gdy żąda on czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek - art. 28 k.p.a.) lub w której pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki.

Pracownik podlega też wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawach, w których stronami są jego małżonek, krewny i powinowaty do drugiego stopnia a także w sprawach dotyczących osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 24 § 1 pkt 2 i 3 K.p.a.). Przepis art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a. wyłącza pracownika organu z udziału w sprawie, w której był świadkiem lub biegłym, oraz w sprawie, w której był lub jest jeszcze przedstawicielem jednej ze stron albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3. Pracownik podlega wyłączeniu z udziału w sprawie, w której uczestniczył w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 24 § 1 pkt 5). Zgodnie z art. 24 § 1 pkt 6 pracownik podlega wyłączeniu z udziału w postępowaniu w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne. Pracownik podlega też wyłączeniu z udziału w postępowaniu w sprawie, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej (art. 24 § 1 pkt 7). Ponadto bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

Z kolei organ administracji publicznej, zgodnie z art. 25 k.p.a., podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych: kierownika tego organu, osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia, osób pozostających z wyżej wymienionymi osobami w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. (tzn. małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osób związanych z nimi stosunkiem prawnym przysposobienia, opieki lub kurateli). Zatem wyłączenie organu konstytuują trzy elementy: rodzaj sprawy (której rozstrzygnięcie bezpośrednio lub pośrednio wpływa albo może wpłynąć w przyszłości na stan majątkowy osób wskazanych w przytoczonym wyżej przepisie), osobiste zaangażowanie w sprawę osoby pełniącej funkcję kierownika organu lub zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia oraz bliskość tych osób wobec stron postępowania. Stwierdzenie przez organ istnienia przesłanki wyłączającej skutkuje przekazaniem sprawy do rozpatrzenia organowi właściwemu, ustalonemu zgodnie z art. 26 § 2 k.p.a. lub załatwieniem sprawy przez organ wyższego stopnia.

W badanej sprawie przedmiotem wniosku Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie jest wyłączenie organu, co prowadzi zawsze do zmiany właściwości miejscowej (art. 21 k.p.a.), dlatego jest dopuszczalne tylko w sytuacjach ściśle odpowiadających przyczynom wyłączenia określonym w art. 25 k.p.a., który zawiera regulację modyfikującą przepisy o właściwości miejscowej organów administracji. Wyłączenie organu od załatwienia sprawy z przyczyny niewymienionej w art. 25 k.p.a., a następnie wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez inny organ oznaczałoby wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt

II OSK 2345/10). Co więcej ewentualne powierzenie załatwienia sprawy takiemu niewłaściwemu organowi administracji skutkowałoby koniecznością stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. (wyrok NSA z 3 kwietnia 1990 r., SA/WR 1001/89, ONSA1990, Nr 2, poz. 36 i inne).

Przywołanie powyższych przepisów oraz orzeczeń sądów administracyjnych wydaje się konieczne dla wyjaśnienia, iż stwierdzenie wyłączenia organu administracji z postępowania ma doniosły skutek. Takie działanie nie znajdujące stosownej podstawy prawnej należy każdorazowo rozpatrywać jako rażące naruszenie prawa, dające podstawy nie tylko do eliminacji z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej ale i dla skutecznego dochodzenia przez osoby których interes został naruszony stosownych odszkodowań i innych roszczeń.

W rozpatrywanym aktualnie wniosku, Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie nie wskazując na obiektywne i weryfikowalne ustawowe podstawy wyłączenia organu administracji – Prezydenta Miasta Szczecin z postępowania mającego za przedmiot decyzję o warunkach zabudowy końcowo dochodzi do konstatacji, iż celem oczekiwanego wyłączenia Prezydenta Miasta Szczecina i powierzenia załatwienia sprawy innemu organowi miałyby być „zapobieżenie wątpliwościom co do możliwości przeprowadzenia przez Prezydenta Miasta Szczecin postępowania w sposób obiektywny i bezstronny”.

Taka argumentacja wraz z lakonicznie przedstawionymi związkami biznesowymi rodzin Prezydenta Miasta i Inwestora oraz przywołanym wspólnym kandydowaniu tych osób z jednej listy wyborczej do Rady Miasta Szczecin, w żadnej mierze nie mogą być zakwalifikowane jako okoliczności powodujące wyłącznie Prezydenta Miasta Szczecin z postępowania.

W szczególności z przedstawionych we wniosku okoliczności nie wynika aby kończące je rozstrzygnięcie bezpośrednio lub pośrednio wpływało na stan majątkowy osób wskazanych w przytoczonych wyżej przepisach, osobiste zaangażowanie w sprawę Prezydenta Miasta Szczecin oraz bliskość tych osób wobec stron postępowania.

Gdyby nawet przyjąć, iż następstwem wydania decyzji o warunkach zabudowy jest w ostatecznym rozrachunku korzyść majątkowa Inwestora - co jest zdarzeniem typowym - to nie sposób obiektywnie stwierdzić w oparciu o dane którymi dysponuje Kolegium i które zostały przedstawione we wniosku, aby owa korzyść dotyczyła także majątku Prezydenta Miasta Szczecin lub jego najbliższych, czy nawet członków rodziny Inwestora będących współnikami spółki „A [REDACTED] E [REDACTED] C [REDACTED] Sp. z o.o. Spółka Komandytowa. Warto na marginesie zauważyć, iż w badanym przypadku komplementariuszem spółki komandytowej jest osoba prawna, spółka kapitałowa – „A [REDACTED] E [REDACTED] C [REDACTED] Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – KRS [REDACTED] a skład współników komplementariusza (tj. podmiotu odpowiadającego całością majątku za zobowiązania tejże spółki) odpowiada w większości współnikom „A [REDACTED] E [REDACTED] C [REDACTED] Sp. z o.o. Spółka Komandytowa. Nie sposób jednak nie dostrzegać, iż współnicy ci na podstawie art. 151 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 1526) nie odpowiadają za zobowiązania spółki z o.o.

Jednakże kluczowe dla oceny znaczenia posiadania wspólnych udziałów w spółce przez członków rodziny Prezydenta Miasta Szczecin i rodziny Wniokodawcy / Inwestora jest to, iż w oparciu o wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz argumentację Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie nie sposób dopatrzeć się jakiegokolwiek roli „A [REDACTED] E [REDACTED] C [REDACTED] Sp. z o.o. Spółka Komandytowa czy to w toku wydania decyzji o warunkach zabudowy czy ewentualnej jej konsumpcji w przyszłości.

Wnioskodawcą / Inwestorem bez wątpienia nie jest spółka lecz osoba fizyczna nie posiadająca żadnych udziałów w spółce „A [REDAKTED] E [REDAKTED] C [REDAKTED]” Sp. z o.o. Spółka Komandytowa czy „A [REDAKTED] [REDAKTED] [REDAKTED]” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Warto też dostrzegać, iż podstawowym przedmiotem działalności spółki komandytowej jest: sprzedaż detaliczna kwiatów, roślin, nasion, nawozów, żywych zwierząt domowych, karmy dla zwierząt domowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach zaś spółki z o.o. jest Działalność Firm Centralnych (Head Offices) i Holdingów, z Wyłączeniem Holdingów Finansowych.

Co do drugiego z powodów mających zdaniem Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie dawać podstawy do wyłączenia z postępowania organu – Prezydenta Miasta Szczecin tj. faktu, iż Wnioskodawca / Inwestor startował w wyborach samorządowych do Rady Miasta Szczecin w 2018 roku z listy ugrupowania Pana Prezydenta Piotra Krzystka – warto dostrzegać, iż dotychczas tego rodzaju związek jak wspólny start z list wyborczych nie wzbudzał żadnych wątpliwości w zakresie obiektywizmu osób wyłonionych w wyborach powszechnych na piastunów funkcji organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego. W szczególności z żadnej gminy, powiatu czy województwa znajdującego się na obszarze właściwości miejscowej tutejszego Kolegium nie wpłynął dotychczas ani jeden podobnie uzasadniany wniosek. Dotyczy to także Gminy Miasto Szczecin i to zarówno w odniesieniu do radnych którzy uzyskali mandat z Listy nr 12 pn. Komitet Wyborczy Wyborców Piotra Krzystka Bezpartyjni jak i tych kandydatów którzy nie zostali wyłonieni do Rady Miasta Szczecin. Powyższe - przy uwzględnieniu bardzo szerokiego zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego, obejmującego sprawy od podatków lokalnych poprzez sprawy obywatelskie na dotyczących świadczenia wychowawczego skończywszy – prowadzi do wniosku, iż sprawy dotyczące osób startujących wspólnie z jednej listy do Rady Miasta z Panem Piotrem Krzystkiem były dotychczas załatwiane przez Prezydenta Miasta Szczecin i nie wzbudzały wówczas zastrzeżeń co do jego bezstronności. Stąd przedstawione we wniosku stanowisko w tym zakresie należy uznać za całkowicie niezrozumiałe i niekonsekwentne.

W ocenie Kolegium, tak szerokie jak przedstawione we wniosku Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie pojmowanie instytucji wyłączenia organu prowadziłoby do zbyt częstego przenoszenia kompetencji do rozpoznawania konkretnych spraw administracyjnych na inne organy władzy publicznej, co nie służyłoby realizowaniu przez organy wyznaczonych im zadań.

Brak jest przepisów i obiektywnych podstaw do stwierdzenia wyłączenia z opisanej we wniosku sprawy Prezydenta Miasta Szczecina a oczekiwane rozpatrzenie wniosku przez Kolegium lub inny wyznaczony organ z „ostrożności procesowej” miałyby charakter nie tylko precedensowy, ale i nie dałoby się pogodzić z obowiązującymi w tym zakresie zasadami i zwyczajami.

Kolegium nadmienia, że co do zasady ochronę interesu prawnego stron postępowania - także mającego za przedmiot warunki zabudowy - gwarantuje możliwość ich czynnego udziału w tym postępowaniu. W szczególności dotyczy to podmiotów znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji. Tymczasem postulowane prowadzenie postępowania przez inny niż właściwy miejscowo organ administracji prowadziłoby do utrudnienia dostępu stron do organu administracji publicznej choćby w zakresie wglądu w akta a dalej przedstawiania swojego stanowiska w sprawie.

Niezależnie od powyższego należy dostrzegać, iż strony postępowania administracyjnego każdorazowo mają też ustawowo zagwarantowaną możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracji poprzez wnoszenie odwołań a dalej także skarg do sądu administracyjnego. Powyższe pozwala na ich odpowiednią weryfikację pod kątem zgodności z prawem.

W toku postępowania mogą też uczestniczyć zgłaszające się doń organizacje społeczne (art. 31 k.p.a.).

Powyższe nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwości zapewnienia społecznie oczekiwanej transparentności działań organu wykonawczego gminy gdy jest to potrzebne. Nie jest bowiem tak, iżby ustawodawca nie przewidział rozwiązań gwarantujących szczególną dbałość w zakresie ochrony interesu publicznego i zgodności z prawem działań organu prowadzącego postępowanie w szczególności gdy on sam dostrzega potencjalną możliwość powstania wątpliwości co do zdolności jego przeprowadzenia postępowania w sposób obiektywny i bezstronny. Właściwym środkiem dla zapewnienia takiej szczególnej ochrony jest przewidziana przez art. 183 § 2 k.p.a. możliwość zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu. Powyższe powinno następować w każdym przypadku, gdy organ administracji uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Prokurator w takim postępowaniu posiada całe spektrum środków zapewniających jego prawidłowy przebieg i zgodność zapadłego rozstrzygnięcia z prawem.

Kolegium wobec wątpliwości podniesionych przez Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miejskiego w Szczecinie - mając na względzie zasadę art. 8 § 1 k.p.a. obligującą organy administracji do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie - postanowiło stosując odpowiednio powołany wyżej art. 183 § 2 k.p.a. powiadomić prokuratora o toczącym się przed Prezydentem Miasta Szczecin postępowaniu administracyjnym. Wiedza o powyższym postępowaniu i dostęp do już zgromadzonych akt da możliwość rozważenia przez prokuratora potrzeby przystąpienia tego organu do postępowania celem zapewnienia rozstrzygnięcia sprawy zgodne z prawem.

Ze względu na powyższe, należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE:

Na niniejsze postanowienie zażalenie nie przysługuje.

Przewodniczący
.....


Członek
.....


Członek
.....


Otrzymują podmioty wymienione w załączniku – str. 6.