

Bielsko-Biała, dnia 20.09.2023

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP
Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego
i Społeczeństwa Obywatelskiego
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
(od 01.10.2023: Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Magister Agnieszki Kręcisz-Sarny pt.:
„Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym
postępowaniu administracyjnym”

przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Grzegorza Łaszczycy

W wykonaniu Uchwały Nr 85/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów, powołania komisji egzaminacyjnej oraz powołania komisji doktorskiej w przewodzie doktorskim mgr Agnieszki Kręcisz-Sarny przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pod tytułem: „Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, Katowice 2023, ss. 357 z pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

Ogólna ocena pracy

Rozprawa doktorska powinna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. Uzyskanie stopnia naukowego doktora (w tym doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych) powinno być efektem twórczego rozwoju, poszukiwania nowych, oryginalnych rozwiązań o charakterze naukowym. Uwagi te odnoszą się do prac powstałych nie tylko po tak zwanej „reformie” Gowina w obszarze nauki, ale także do prac doktorskich procedowanych według „starej ścieżki”.

W tym kontekście pozytywnie oceniam wybór tematu pracy. Podkreślenia wymaga, że jest to już kolejna praca naukowa powstała w tak zwanej katowickiej szkole prawa administracyjnego, w przedmiocie wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego.

Jak podkreśla Autorka, praca poświęcona została analizie skutków wzruszenia decyzji administracyjnej rozumianej nie jak pojedyncza czynność administracyjnoprawna, ale jako element powiązanych ze sobą czynności administracyjnoprawnych organów administracji publicznej. Analizą objęto skutki wzruszenia jednego z elementów takiego ciągu czynności administracyjnoprawnych, tj. skutku wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej.

Autorka w przedłożonej do recenzji pracy wykazuje dużą elokwencję. Rozważania i uwagi są dogłębne i starannie podparte przykładami oraz cytatami z literatury. Niewątpliwie tym, co wyróżnia pracę, jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Problem badawczy sformułowany został w sposób jasny i nie budzący wątpliwości. Przyczyna wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 9 KPA nie była dotychczas przedmiotem szerszych analiz. Walor poznawczy pracy jest duży. Metody badawcze (o czym niżej) zostały właściwie dobrane i zastosowane.

Język, styl i forma pracy

Język i styl recenzowanej rozprawy doktorskiej potwierdzają wysokie kwalifikacje naukowe Doktorantki. Formułuje ona swoje poglądy w sposób komunikatywny i jasny, przy

czym język pracy jest zrozumiały, także dla osób, które nie są prawnikami. Przypisy są wykonane poprawnie i konsekwentnie (choć nie uchroniło to Autorki od pewnych błędów, np. w przypisie 803); pojawiają się także inne błędy, np., na stronie 44, 143, 172 itd. Także w spisie treści błędnie wskazano numery stron.

Jeżeli chcemy zachować właściwy układ tekstu, musimy pilnować, by na nowej stronie nie pozostał tylko jeden wiersz akapitu z poprzedniej strony, fachowo zwany wierszem zawieszonym, a potocznie – bękartem. W przedłożonej do recenzji pracy takie wiersze zawieszono się zdarzają (np. na stronie 55). Podobnym błędem, określanym jako szewc, jest umieszczanie na dole strony tylko jednej linijki akapitu. Zaś wdowami określa się błąd polegający na pozostawieniu na końcu akapitu bardzo krótkiego wiersza – może to być albo całe kilkuliterowe słowo, albo przeniesiona końcówka słowa (np. na stronie 47, 57, 172, 179).

Co cieszy, Autorka nie posługuje się nieszczęsnym słowem „zapis” w odniesieniu do przepisu prawa. Posługiwanie się słowem zapis na określenie przepisu prawnego jest błędem. W literaturze podkreśla się, że być może z języka prawniczego, a może nawet i prawnego wyparte zostanie niedługo pojęcie „przepis prawa”, które zastąpi bardzo często obecnie używany nowy twór językowy w postaci „zapisu” prawnego czy „zapisu ustawowego”; podkreśla się, że słowo „zapis” jest znanym pojęciem ustawowym o ugruntowanej wykładni w Kodeksie cywilnym, może być też zapis na akcje, zapis w dzienniku budowy, czy zapis elektroniczny (Cz. Martysz, *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, w: *Studia z wykładni prawa*, Bydgoszcz – Katowice 2008, s. 43 – 44). Dbłość i precyzja językowa świadczą o jakości przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej.

Bibliografia

Cytowana literatura wynosi 438 pozycji. To liczba znacząca. Wykorzystano podręczniki, monografie z zakresu postępowania administracyjnego, a także komentarze do Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto istotną część pracy stanowią artykuły naukowe oraz glosy. Glosy mają także charakter naukowy, więc ich wykorzystanie w pracy uznać należy za zasadne. Z aprobatą odnieść należy się także do wykorzystania prac z zakresu postępowania administracyjnego, powstałych w okresie II RP.

W przedłożonej do recenzji pracy nie ma zaś opracowań obcojęzycznych. Nie jest to jednak wada pracy. Nie wszystkie prace z zakresu nauk prawnych muszą zawierać pierwiastek międzynarodowy. Ostatnio zresztą w literaturze dotyczącej uprawiania nauki krytykuje się sztuczne „pompowanie” pierwiastka międzynarodowego/obcojęzycznego w nauce (por. np. A.J. Blikle, *Czy musimy się na to godzić?*, w: *Nauka polska. Szanse, bariery i wyzwania* pod red. M.J. Nowaka i R. Rakoczego, Warszawa 2023, s. 104-105).

Obok tego – w znacznie większej liczbie – wykorzystano orzecznictwo sądowe: wyroki Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia Sądu Najwyższego, orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych; z aprobatą odnieść należy się także do wykorzystania wyroków NTA.

Podkreślenia wymaga, że w niektórych przypadkach wykorzystano starsze (niekiedy znacznie starsze) wydania danej pracy, mimo, iż „na rynku” pojawiły się nowsze wydania. Dotyczy to m.in. pracy J. Bocia. Autorka przywołała wydanie jego „kultowego” podręcznika *Prawo administracyjne* z 2001 r., podczas gdy dostępne są nowsze jego wydania.

Ocena merytoryczna

Ocena merytoryczna zostanie dokonana poprzez analizę poszczególnych części pracy. Jej analiza dowodzi, że Autorka posiadała umiejętność prowadzenia badań naukowych. Z uwagi jednak na polemiczny charakter recenzji, w dalszej części pracy skupię się jej słabszych stronach wspominając jednak o fragmentach zasługujących na aprobatę. Podkreślenia jednak wymaga, że praca jest poprawna pod względem merytorycznym, a uwag krytycznych jest niewiele.

We wstępie Autorka wskazała cele pracy, przedstawiła charakterystykę poszczególnych rozdziałów, podała metody badawcze itd. Autorka swoje rozważania we wstępie rozpoczęła od kwestii związanych z decyzją administracyjną, podkreślając – za J. Supernatem (2008), że każde działanie administracji prawie zawsze oparte jest na decyzji lub wcześniejszej decyzji. Taka uwaga była może adekwatna w 2008 r. Obecnie już raczej tak nie jest. Ma miejsce „rozmiękczenie” władztwa administracyjnego we współczesnym świecie (a decyzja administracyjna jest władczą formą działania administracji). W literaturze zaś podkreśla się, iż „w demokratycznym państwie prawa zaczynają mieć coraz większe znaczenie formy działania, w których użycie władztwa nie jest potrzebne. Są to różnego

rodzaju formy mediacji, negocjacji lub koncyliacji, jednak zawsze władztwo pozostaje <w zanadrzu> administracji publicznej” (J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 20).

W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną (formalno-dogmatyczną). Podejście dogmatyczne w każdej gałęzi prawa polega na tym, iż dokonuje się analizy przepisów prawa przy pomocy powszechnie przyjętych reguł oraz na konstruowaniu, na gruncie przepisów prawnych, norm prawnych, które należałoby zastosować (A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2008, s. 103). Jest to metoda, która pozwala osiągnąć, odkryć nowe rozwiązania. Wykorzystuje ona wiedzę logiczno-językową. By osiągnąć cel, jaki stawia sobie ta metoda, niezbędne jest zastosowanie wykładni obowiązujących przepisów – przede wszystkim językowej, ale także systemowej. Dogmatyka prawa odnosi się również do stosowania prawa; dokonuje oceny istniejących rozwiązań, formułuje postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Skoro przedłożona do recenzji praca zalicza się do nauki prawa administracyjnego, to determinuje to sposób prowadzenia wykładni, której celem w prawie administracyjnym jest „odkodowanie tzw. norm prawa administracyjnego, które stanowią podstawę działania organu administracji w toku postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) oraz zagwarantowanie poprawnego wykreowania norm prawa administracyjnego o charakterze indywidualnym i konkretnym. Przez pryzmat tego celu organ ustala na podstawie różnych faktów normotwórczych odpowiednią normę prawną” (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 380). Zastosowanie metody dogmatycznej nie budzi wątpliwości; metoda ta w recenzowanej pracy została zastosowana w sposób prawidłowy.

Autorka podała także, iż wykorzystwała metodę „teoretycznoprawną”, sięgając do poglądów wyrażanych w piśmiennictwie, a mających związek lub wpływ na omawiane w pracy zagadnienia. Ponadto posłużono się metodą historyczną w zakresie analizy przepisów postępowania administracyjnego; w ujęciu historycznym przeanalizowano aspekty dotyczące mocy obowiązywania decyzji administracyjnej w czasie oraz pojęcie ostateczności i prawomocności decyzji administracyjnej. Przeprowadzono badania źródłowe dotyczące genezy i rozwoju instytucji wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem podstaw wznowienia. Autorka podała, że zastosowanie metody historycznej pozwoliło na „poznanie cech badanej instytucji, a także na ocenę jej funkcjonowania w kontekście procesu historycznego”. Chodzi zatem o treść i charakter

instytucji wznowienia postępowania. W literaturze podkreśla się bowiem, że błędem przedstawicieli dogmatyki praw jest, „gdy na podstawie danych zaczerpniętych z historii pragną ustalić w drodze wniosku, które jest na nich oparte, treść i zakres instytucji prawnych. Można tylko jakkolwiek instytucję prawną porównywać z inną instytucją prawną. Wtedy jednak wcześniejsze rozwiązania mogą tylko poprzedzać lub co najwyżej inspirować późniejsze rozwiązania, ale nie mogą być dla nich przyczyną i w nich wyzwać skutek, tak jak może to być w sferze zjawisk przyrodniczych, w matematyce lub w zakresie logiki formalnej” (J. Filipek, *Sposób prowadzenia badań historyczno – porównawczych użytecznych dla dogmatyki prawa (w) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 145).

Nie można natomiast Autorce czynić zarzutu, iż nie wykorzystała metody prawno-porównawczej. Obecnie panuje moda na umiędzynarodowienie w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego, czy wręcz fetyszyzacja umiędzynarodowienia. Dotyczy to sposobu uprawiania nauki oraz uwzględniania pierwiastka międzynarodowego w badaniach naukowych. Nie każda praca naukowa ma wymiar międzynarodowy.

Rozdział I zatytułowany jest „Decyzja administracyjna uprzednia”. Pierwszy podrozdział tego rozdziału poświęcono pojęciu decyzji administracyjnej – jest to kompilacja poglądów wyrażonych przez przedstawicieli doktryny prawa. Drugi podrozdział zatytułowany jest „Decyzja administracyjna jako element ciągu czynności prawnych”. Autorka przedstawia koncepcję ciągu działań prawnych zaproponowanych przez przedstawicieli „wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego”; jest to narzędzie badawcze wykorzystywane do analizy prawnych form działania administracji. Za działania prawne administracji tworzące ciągi działań prawnych uznaje się akty stosowania prawa, niezależnie od tego czy mają charakter generalny czy indywidualny. Jak wynika z pracy, jest to pojęcie obejmujące wiele różnych sytuacji, przy czym Autorka omawia także procedurę administracyjną jako ciąg czynności cywilnoprawnych. Odrębnie wskazano ciągi czynności prawnych w prawie administracyjnym materialnym. I to one, z punktu widzenia art. 145 § 1 pkt 8 KPA mają największe znaczenie. W praktyce najczęściej chodzi o ciągi czynności w prawie budowlanym, prawie ochrony środowiska, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym ostatnim obszarze nastąpiły ostatnio istotne zmiany, wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.

U. z 2023 r., poz. 1688). Obok wielu fundamentalnych zmian (np. wprowadzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz nowoczesnych rozwiązań dotyczących partycypacji społecznej), ta ustawa nowelizująca zmienia znaczenia decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te będą funkcjonować w znacząco zmienionej formule; będą mogły być wydawane tylko dla obszarów uzupełnienia zabudowy określonych w planie ogólnym (to także nowa instytucja wprowadzona ww. nowelizacją). Gminy otrzymają możliwość wyznaczenia obszarów uzupełniania zabudowy w planach ogólnych i tylko na tych terenach będzie możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy; na pozostałym obszarze nowe obiekty będą mogły być lokalizowane niemal wyłącznie na podstawie planów miejscowych. Recenzowana rozprawa doktorska przyjmuje stan prawny na dzień 30 kwietnia 2023 r. (s. 8). Nie można więc czynić Autorce zarzutu nieuwzględnienia tej ustawy nowelizującej. Jej wejście w życie 24.09.2023 r. powoduje, że pewna część pracy będzie miała historyczny charakter.

Na stronie 27 Autorka podkreśla, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie stanowi substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem nie jest wynikiem jakiegokolwiek procedury planistycznej. Jak się wydaje, kwestia procedury nie ma tutaj znaczenia, a bardziej liczą się kwestie materialne i skutki, jakie wywiera taka decyzja. Uznać można tę decyzję za substytut miejscowego planu (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16.10.2014 r., I SA/Po 245/14).

Trzeci podrozdział w rozdziale I dotyczy pojęcia decyzji administracyjnej uprzedniej. Autorka definiuje ją jako „decyzję, będącą elementem ciągu działań prawnych organów administracji publicznej, która stanowi źródło (podstawę prawną) wydania bezpośrednio po niej następującej decyzji administracyjnej” (s. 38). Definicja ta jest wynikiem wcześniejszej analizy.

W rozdziale II Autorka przedstawiła problem wzruszenia decyzji administracyjnej. Przedstawiła problem weryfikacji decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a także w postępowaniu sądowym (przez sądy administracyjne i sądy powszechne) oraz kwestię wzruszenia decyzji administracyjnej wskutek zmian normatywnych. Wadliwość decyzji administracyjnej jest istotnym argumentem przemawiającym za możliwością jej wzruszenia. Ustawodawca przyjmując określone rozwiązania, powinien brać pod uwagę różne aspekty danej sprawy. Odnosząc te uwagi do zasady trwałości decyzji administracyjnej, konieczne staje się z jednej strony uwzględnienie ochrony praw nabytych, a z drugiej nie

wolno nie zauważać doniosłości faktu wadliwości rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Pojawia się zatem pytanie, czy decyzji nadać przymiot bezwzględnej trwałości, czy też, ze względu na jej wadliwość, można ją swobodnie rugować z obrotu prawnego (odwołałość decyzji administracyjnej). Wszystkie te elementy Autorka uwzględniła w swoich rozważaniach. Organ administracji publicznej nie może mieć nieograniczonej możliwości zmiany rozstrzygnięcia administracyjnego.

Wyważeniem między różnymi wartościami (przemawiającymi za lub przeciw obowiązywaniu danego wadliwego aktu) zajmuje się nauka prawa administracyjnego. W nauce tej rozbudowana jest teoria wadliwości aktu administracyjnego, w tym decyzji administracyjnej. Podaje się, że teoria wadliwości decyzji administracyjnej stara się pogodzić dwie wartości: ochronę praworządności i ochronę praw nabytych. Prowadzi to do rozwiązań kompromisowych, których wyrazem jest oparcie teorii wadliwości decyzji administracyjnej na założeniach gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, tj. sankcję wzruszalności decyzji oraz sankcję nieważności decyzji. Sankcja nieważności opiera się na założeniu, że decyzje nieważne nie wywołują skutku prawnego od momentu wydania decyzji. Sankcja wzruszalności opiera się z kolei na założeniu, że decyzje wzruszalne wywołują skutki prawne i mają moc obowiązującą do czasu wycofania ich z obrotu prawnego (B. Adamiak, *Niekonstytucyjność aktu normatywnego a czynności prawnoadministracyjne jednostki*, PiP z. 4/2008, s. 46).

Teoria gradacji wad aktu administracyjnego wprowadza podział wad ze względu na ich różną wagę i tym samym wpływ na treść aktu (a więc na prawa czy obowiązku ukształtowane aktem administracyjnym), określa skutki tych wad dla ważności aktu administracyjnego oraz wskazuje także na sposoby usunięcia tych wad.

Zasada jest taka, iż należy dążyć do tego, aby akt prawny pozostawał w obrocie prawnym (przy wadach nieistotnych, np. drobnych błędach językowych w uzasadnieniu aktu/decyzji), jeżeli jednak wada jest bardziej poważna, to należy ten akt wyeliminować z obrotu prawnego (np. w przypadku rażącego naruszenia prawa lub wydania decyzji przez organ niewłaściwy). System weryfikacji decyzji administracyjnej jest oparty o rozwiązania określone w KPA oraz w innych aktach normatywnych; stąd też nieścisłe jest określenie (s. 43), iż w KPA „system weryfikacji decyzji administracyjnej obejmuje weryfikację decyzji w trybie administracyjnym i sądowym”. To raczej system weryfikacji decyzji obejmuje jej weryfikację w trybie administracyjnym i sądowym. Na stronie 44 Autorka najpierw opisuje

„system środków prawnych weryfikacji aktów administracyjnych” wskazując na środki zwyczajne i nadzwyczajne, zaś w kolejnym akapicie pisze (a w zasadzie powtarza), iż „k.p.a. statuuje dwie formy ingerencji w indywidualne akty administracyjne (decyzje i postanowienia, tzn. tryb zwyczajny oraz tryby nadzwyczajne”. Od strony 45 Autorka omawia zaś problem „Weryfikacji decyzji w toku instancji”, wskazując na odwołanie oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zagadnienia te nie są bezpośrednio związane z tematem pracy, należałoby więc je omówić w sposób ogólny, wskazując głównie na elementy konstrukcyjne tych środków.

Istotną część w tym rozdziale stanowią rozważania dotyczące zasady trwałości decyzji administracyjnej. Autorka podkreśla, że istota tej zasady sprowadza się do dopuszczenia możliwości ich uchylecia lub zmiany tylko w wypadkach przewidzianych w KPA i w przepisach szczególnych (s. 51) oraz, że wyjątki od zasady trwałości decyzji przewidziane w KPA są jak najbardziej uzasadnione i nie przekreślają samej zasady (s. 52). W mojej opinii, w pracy zabrakło szerszych uwag dotyczących argumentów przemawiających za zasadą trwałości decyzji oraz argumentów przeciwnych. Istnieje bowiem wiele argumentów przemawiających za zasadą trwałości. Niewątpliwie chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie stabilności stosunkom prawnym, których podstawą jest decyzja administracyjna. Jednak jednym z najistotniejszych argumentów przemawiających za zasadą stabilności decyzji administracyjnych jest ochrona praw nabytych. Właśnie takie wskazują na przewodnią rolę omawianej zasady. Niekiedy jednak zajść mogą okoliczności, uzasadniające naruszenie zasady stabilności decyzji administracyjnej. Wątpliwości pojawiają się w związku z decyzją, niezgodną z normami materialnego prawa administracyjnego lub niezgodną z normami procesowego prawa administracyjnego; decyzja taka jest wadliwa.

W dalszej części rozdziału II Autorka omawia poszczególne środki składające się na system weryfikacji decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym, przedstawiając stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania, uchylecie lub zmianę decyzji, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, uchylecie lub zmianę na podstawie przepisów szczególnych oraz oddzielnie: sprzeciw prokuratora. Jeżeli chodzi o ten ostatni środek, to Autorka dokonała jego charakterystyki z perspektywy prokuratora, którego zadaniem jest „dbanie” o zasadę legalności. To ona determinuje czynności prokuratora. Podkreślenia wymaga, że przepisy dotyczące prokuratora odpowiednio stosuje się także do Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym sprzeciw jest środkiem przysługującym jedynie

prokuratorowi. Rzecznik może jednak wnosić o weryfikację decyzji administracyjnych; jednak działa on w przypadkach, gdy wolności i prawa człowieka i obywatela zostały naruszone przez organy władzy publicznej. Jego pozycja prawna nie jest więc zdeterminowana zasadą legalności. Perspektywa prawnoc człowieka mogłaby być w pracy doktorskiej niezwykle interesująca.

Rozdział III nosi tytuł „Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej”. Jest on konsekwencją wcześniejszych rozważań, a zarazem stanowi wstęp do dalszej analizy. Konsekwentnie Autorka analizę skutków prawnych wzruszenia decyzji uprzedniej prowadzi z wykorzystaniem teorii ciągu działań prawnych (opisanych we wcześniejszej części pracy).

Natomiast rozdział IV ma charakter historyczny. Przedstawiono w nim genezę instytucji wznowienia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tym co od razu rzuca się w oczy, jest niezwykle rozbudowana bibliografia oraz orzecznictwo.

Wreszcie w rozdziale V Autorka omówiła instytucję wznowienia w systemie weryfikacji ostatecznych decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawiono istotę i cel wznowienia postępowania administracyjnego, podstawy wznowienia postępowania administracyjnego oraz porównano wznowienie postępowania z innymi trybami weryfikacji ostatecznych decyzji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

W doktrynie wznowienie postępowania administracyjnego określa się jako taką instytucję procesową, która polega „na stworzeniu prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej” (W. Chróscielewski, J. P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, ST 1996, z. 5, s. 19). Pełni ono zatem funkcję kontrolną wobec postępowania głównego. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną jest wadliwość dotychczasowej decyzji, a cechą takiej wadliwości jest to, że „nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej (jak to ma miejsce np. przy decyzjach nieważnych), lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji rozstrzygającej sprawę z pewnymi okolicznościami; inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów” (W. F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS, 1965, nr 3, s. 51). Słusznie zatem Autorka recenzowanej rozprawy podkreśla (odwołując się do literatury), że celem wznowionego

postępowania jest sprawdzenie, czy któraś z wad postępowania nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji, wady prawne wymienione w przepisach KPA odnoszą się do sposobu załatwienia sprawy, a zatem wadliwością dotknięte jest samo postępowanie; wadliwość dotyczy warunków wydania decyzji, a nie samej decyzji administracyjnej (s. 129).

W rozdziale VI przeanalizowano problem dopuszczalności wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego. W rozdziale tym (a także w poprzednim rozdziale) Autorka posługuje się określeniem „podstawy wznowienia postępowania”. W tym kontekście wspomnieć należy, iż, samo pojęcie „przesłanki wznowienia postępowania” ujmowane jest w szerszym i węższym znaczeniu. W szerszym znaczeniu pojęcie to oznacza przesłanki pozytywne (rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną i wystąpienie jednej z podstaw wskazanych w art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa, art. 145b KPA) oraz przesłanki negatywne (art. 146 KPA). Z kolei w węższym znaczeniu są to tylko podstawy wznowienia określone w art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa, art. 145b KPA. By wyraźnie rozróżnić przesłanki w szerszym i węższym znaczeniu, warto wprowadzić terminologiczne zróżnicowanie na przesłanki i przyczyny wznowienia postępowania (rozumiane jako okoliczności z art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa, art. 145b KPA) – por. G. Krawiec, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007, s. 40). Właśnie w rozdziale VI Autorka podaje, za Z.R. Kmiecikiem, że o ile podstawy wznowienia postępowania są enumeratywnie wymienione w KPA i wymagają stosownej wykładni, to okoliczności warunkujące dopuszczalność wznowienia wymagają przede wszystkim ich ustalenia, gdyż ustawodawca wprost ich nie określa. Autorka uznała także, iż okoliczności wynikające z art. 146 KPA nie mają wpływu na dopuszczalność wznowienia postępowania, a zatem nie stanowią przesłanki negatywnej wznowienia postępowania (s. 154). Autorka zatem odchodzi od tradycyjnego ujęcia art. 146 KPA jako podstawy prawnej zawierającej negatywną przesłankę wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego. Chociaż, w rzeczywistości budzi ona w literaturze pewne wątpliwości. Niektórzy autorzy wskazują wyraźnie na ich istnienie (np. L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 137) Inni z kolei (np. M. Jaśkowska w Komentarzu do KPA) uważają takie stanowisko za błędne, podając, iż artykuł 146 § 1 niesłusznie znalazł się w tym miejscu kodeksu, co powoduje, iż niekiedy uważa się go za ujemną przesłankę wznowienia. Tymczasem zarówno art. 146 § 1, jak i § 2 wyprowadzają jedynie ujemną przesłankę uchylenia decyzji w wyniku wznowienia. Uważam, że możemy mówić o istnieniu

przesłanek negatywnych, których wystąpienie powoduje brak możliwości wznowienia postępowania; jest to dobra konstrukcja prawna, pozwalająca ująć istotę (dopuszczalności) wznowienia postępowania. Jednak Autorka ma prawo mieć inne zdanie w tym zakresie.

Wreszcie rozdział VII odnosi się bezpośrednio do tematu pracy i dotyczy wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 KPA. W rozdziale tym swoje uwagi Autorka rozpoczyna od analizy dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 KPA, następnie przedstawia problem związku przyczynowego normatywnego, stwierdzenie nieważności i wygaśnięcie decyzji uprzedniej, oraz wznowienie postępowania podatkowego na podstawie art. 240 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej.

W przesłance z art. 145 § 1 pkt 8 KPA chodzi o sytuację, gdy byt i treść decyzji administracyjnej zależą od uprzedniej decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, wydanych w odrębnych, niezależnych postępowaniach; cecha ta różni omawiającą przyczynę wznowienia postępowania od wcześniejszej (z art. 145 § 1 pkt 7 KPA). Określona decyzja administracyjna czy orzeczenie sądowe, wydane uprzednio (można je nazywać rozstrzygnięciami uprzednimi) stanowią podstawę dla decyzji wydanej następnie w odrębnym postępowaniu (decyzja pochodna, zależna, następcza). Co istotne, uchylene lub zmiana decyzji lub orzeczenia stanowiących podstawę do wydania decyzji kończącej sprawę nie wywołuje bezpośredniego skutku w postaci pozbawienia mocy decyzji wydanej na ich podstawie prawnej. Nie ma więc tutaj „automatycznego” skutku w postaci wznowienia postępowania. Dochodzi więc do wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego, które zakończyło się decyzją niedotkniętą wadą. Zresztą Autorka podkreśla to także w swojej pracy (s. 194). Od strony 195 Autorka przedstawia rozważania dotyczące decyzji administracyjnej uprzedniej. Sporo miejsca Autorka poświęca kwestii doręczenia/ogłoszenia decyzji (na marginesie zauważyć należy, że przepisy dotyczące doręczeń ulegały w ostatnim czasie zmianom; szykowane są także dalsze nowelizacje), co wydaje się zasadne z uwagi na to, iż czynności te stanowią jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Na stronie 198 Autorka podała przykłady literatury, w której odniesiono się do prawomocności decyzji uprzedniej. Nie przedstawiła zaś swojego stanowiska. Wskazała również stanowisko piszącego te słowa z roku 2009. Obecnie jestem jednak skłonny zweryfikować swoje stanowisko.

Na tej samej stronie Autorka – słusznie – podaje, iż decyzję uprzednią może wydać każdy organ administracji publicznej, przy czym może to być zarówno ten sam organ (podmiot), który następnie załatwi sprawę decyzją ostateczną, jak również inny organ

(podmiot) upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w ramach odrębnego postępowania. Może więc się zdarzyć, że ten sam organ wyda decyzję uprzednią oraz decyzję pochodną/następczą). Nie jest więc właściwe postępowanie się wobec decyzji pochodnej/następczej określeniem „decyzja innego organu”.

Sporo miejsca Autorka poświęciła także na analizę pojęcia „orzeczenie sądowe”, przyjmując szerokie jego rozumienie. Zgadzam się z takim stanowiskiem. Ustawodawca użył tutaj najszerszej formuły dotyczącej aktów wydawanych przez sądy („orzeczenie”) oraz posłużył się słowem „sąd” bez żadnego kwalifikatora – oznacza to, iż zamiarem ustawodawcy było jak najszersze ujęcie i objęcie tym pojęciem czynności sądowych sądów krajowych i zagranicznych/ponadnarodowych.

Sporo miejsca Autorka poświęciła także kwestii stwierdzenia nieważności decyzji uprzedniej, przedstawiając rozbieżności w orzecznictwie oraz analizując uchwałę NSA z dnia 13.11.2012 r., I OPS 2/12, z której wynika, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej (rażące naruszenie prawa) ma nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 KPA. Uchwała ta, jak podaje Autorka, spotkała się zarówno z aprobatą, jak i z krytyką. Jednakże jej skutek był taki, iż ujednoliciła dotychczasową praktykę sądownoadministracyjną; stwierdzenie nieważności decyzji uprzedniej może skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji zależnej, a nie jej uchYLENIEM w trybie wznowienia postępowania, jednakże z tezy ww. uchwały nie wynika, aby stwierdzenie nieważności zawsze skutkowało stwierdzeniem nieważności decyzji zależnej. Uważam, że stwierdzenie nieważności decyzji zależnej, nie może mieć miejsca „automatycznie” tj. zawsze w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji uprzedniej; ww. uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12 nie zawiera stanowczego stanowiska w tym względzie. Kwestia zaś ustalenia, czy decyzja zależna jest obarczona wadą z art. 156 § 1 pkt 2 KPA powinna być badana z perspektywy wykształconych w orzecznictwie przesłanek określających stan „rażącego naruszenia prawa”.

Wreszcie rozdział VIII ma za przedmiot przebieg postępowania administracyjnego wznowionego na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 KPA. Sporo miejsca poświęcono właściwości organu, która zależy od rodzaju czynności podejmowanej w sprawie dotyczącej wznowienia postępowania. Następnie analizie poddano termin złożenia podania o wznowienie postępowania; Autorka podała, iż istnieją wątpliwości co do tego, czy termin przewidziany w

art. 148 § 1 pkt 1 KPA może rozpocząć swój bieg, zanim decyzja stała się ostateczna. Przeważa stanowisko, zgodnie z którym podanie o wznowienie postępowania może być skutecznie wniesione najwcześniej w pierwszym dniu po dacie, w której decyzja stała się ostateczna; „przyjęcie przez oba organy, że pismo złożone przez A. B. stanowi podanie o wznowienie postępowania w sytuacji, gdy w dacie jego wniesienia nie zapadła jeszcze decyzja ostateczna kończąca postępowanie administracyjne w sprawie, skazywało jednocześnie ten wniosek niejako "z góry" na niepowodzenie, gdyż jakiegokolwiek jego merytoryczne rozpoznanie musiałoby być potraktowane jako rażące naruszenie prawa (por. wyrok NSA z 2 października 2015 r. o sygn. akt II OSK 286/14).

W Podsumowaniu podano wnioski końcowe oraz uwagi *de lege ferenda*, wskazując m.in., iż postulować należy zmianę definicji decyzji prawomocnej i uregulowanie w KPA dopuszczalności wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocną decyzją. Przeprowadzona analiza wykazała, że obecna regulacja prawna nie zapewnia pełnej ochrony praw procesowych strony postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji zależnej w razie wzruszenia decyzji uprzedniej. Zaznaczyć należy, iż takie prawa procesowe są częścią całego dużego segmentu praw człowieka. Stąd też większy akcent położony na perspektywę prawnoczwolniczą byłby w pracy wskazany.

Konkluzja

Reasumując, mając na względzie poprawny wybór tematu badawczego, odpowiednią strukturę pracy doktorskiej, poziom opanowania przez Panią Magister Agnieszkę Kręcisz-Sarnę warsztatu naukowego i merytoryczną wartość opracowania, nawet przy wskazanych wyżej mankamentach i niedociągnięciach, można stwierdzić, iż rozprawa doktorska Pani Magister Agnieszki Kręcisz - Sarny pt: „Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim.

W związku z tym wnoszę o jej przyjęcie i podjęcie dalszych zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora.

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Grzegorz Krawiec 14