

Wrocław, dnia 25 września 2023 r.

Dr hab. Krzysztof Sobieralski prof. UWr.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej pani mgr Agnieszki Kręcisz-Sarny
„Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym
postępowaniu administracyjnym”,
przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Grzegorza Łaszczycy

Pani mgr Agnieszka Kręcisz-Sarna jest autorką rozprawy pod tytułem „Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” przygotowanej pod kierunkiem Pana prof. dr hab. Grzegorza Łaszczycy w roku 2023.

Wybór tematu rozprawy i sposób jego ujęcia zasługują na wysoką ocenę. W nauce procesu administracyjnego brak jest bowiem opracowania kompleksowo ujmującego problematykę konsekwencji pranych wyeliminowania z obrotu prawnego lub zmiany decyzji administracyjnej, w oparciu o którą wydano następnie inną decyzję. Doktorantka, co zdarza się nieczęsto, podjęła ambitną próbę takiego opracowania tematu, które, w zakresie wyznaczonym na wstępie rozprawy, można uznać za koncepcję omawianej instytucji prawnej. Na wysoką ocenę zasługuje już samo ujęcie badanej problematyki. Autorka słusznie przyjmuje za A. Chełmońskim wstępne

założenie teoretyczne decyzji administracyjnej jako elementu ciągu czynności administracyjnych, ciągu działań prawnych. Zwraca uwagę, że decyzje administracyjne są ze sobą powiązane nie tylko celem, który ma zostać przez nie osiągnięty, ale także innymi zależnościami wynikającymi z przepisów prawa. Mogą to być relacje czasowe, funkcjonalne, przedmiotowe lub podmiotowe. W obrocie prawnym funkcjonują bowiem decyzje administracyjne, które cechują się tym, że stanowią „źródło” wydania innych decyzji administracyjnych. Decyzje te jako wcześniejsze determinują treść decyzji późniejszych (następczych), a oba rodzaje decyzji są ze sobą ściśle powiązane, zależne jedna od drugiej. Niewątpliwie jest to konsekwencja konstrukcji sprawy administracyjnej, a właściwie leżącego u jej podstaw wielopłaszczyznowego stosunku administracyjnoprawnego o charakterze materialnym. Ta wielopłaszczyznowość wyznacza granice materialne sprawy administracyjnej *sensu largo*. Słusznie zatem Autorka wprowadza pojęcie „decyzji uprzedniej”. Przy czym należy wskazać, że nie chodzi tu o proste następstwo czasowe decyzji jedna po drugiej, ale o następstwo w znaczeniu materialnym połączone związkiem przyczynowo skutkowym. Autorka przyjmuje założenie teoretyczne, zgodnie z którym decyzja uprzednia stanowi podstawę prawną decyzji następczej. Nie kwestionując tego stanowiska, warto jednak rozważyć czy istnienie w obrocie prawnym decyzji uprzedniej w niezmienionym kształcie nie stanowi także (a może wyłącznie) elementu stanu faktycznego sprawy, który następczo może zostać przekształcony. Jest to o tyle istotne, że Autorka w dużym zakresie skutki wzruszenia decyzji uprzedniej odnosi do przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego określonej w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. W dawniejszej nauce przyjmowano, że wznowienie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową wyliczoną enumeratywnie w przepisach

prawa procesowego lub ustawach szczególnych. Obecnie nie można już twierdzić, że podstawami wznowienia postępowania administracyjnego są jedynie kwalifikowane wady procesowe tkwiące w postępowaniu organu administracji publicznej poprzedzającym wydanie decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę materialną, chociaż oczywiście statystycznie stanowią najczęstszą przyczynę wznowienia postępowania. Współcześnie przyjmuje się, że owa weryfikacja musi nastąpić nie tylko wówczas, gdy postępowanie poprzedzające wydanie decyzji dotknięte było kwalifikowaną wadą wyliczoną w przepisach prawa procesowego, ale także wówczas, gdy stan faktyczny lub stan prawny przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia sprawy okazał się następnie inny albo wręcz uległ zmianie. Zdaję sobie sprawę, że jest to ostatnio kwestia dość dyskusyjna dlatego interesujące będzie stanowisko Doktorantki w tej kwestii – czy przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego wskazana w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. związana jest z następczą zmianą (przekształceniem) stanu faktycznego, czy stanu prawnego sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną?

Autorka eksponuje trzy zasadnicze cele rozprawy doktorskiej. Pierwszy z nich to próba zdefiniowania pojęcia decyzji administracyjnej uprzedniej. Drugi cel badawczy to analiza mechanizmów wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej oraz skutków wzruszenia tego rodzaju decyzji ujmowanej jako ogniwo ciągu działań prawnych. Trzecim celem badawczym było określenie przypadków, w których zaistnieje podstawa do wznowienia postępowania administracyjnego określona w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. oraz jej wpływu na zakres ponownego rozstrzygnięcia sprawy we wznowionym postępowaniu. W oparciu o przyjęte cele badawcze w pracy poddano weryfikacji siedem hipotez badawczych (s. 7). Wnioski końcowe rozprawy doktorskiej stanowią realizację przyjętych celów badawczych i potwierdzają wszystkie postawione na wstępie hipotezy, znajdują również pełne oparcie w prowadzonych przez Autorkę rozważaniach szczegółowych.

Doktorantka w sposób prawidłowy i uzasadniony wykorzystwała formalno-dogmatyczną i teoretycznoprawną metodę badawczą a w zakresie uzupełniającym metodę historyczną. Jakkolwiek Autorka tego wyraźnie nie akcentuje, to na uwagę zasługuje również konsekwentnie stosowane narzędzie badawcze w postaci stosunku administracyjnoprawnego – podejście relacyjne do badanych zagadnień.

Ten drugi aspekt prawa do sądu jest właśnie podstawowym założeniem badawczym recenzowanej rozprawy.

Rozważania w rozprawie doktorskiej pani mgr Agnieszki Kręcisz-Sarny prowadzone są w dwóch płaszczyznach i w obu Doktorantka porusza się umiejętnie, wykazując się erudycją, znajomością poglądów doktryny i metod badawczych. Pierwsza płaszczyzna to wymiar teoretyczny badanej instytucji. Druga płaszczyzna rozważań obejmuje zarówno teoretyczny, jak i empiryczny proces stosowania prawa przez organy administracji. Na uwagę zasługuje dobór uregulowań prawnomaterialnych dla potrzeb analizy szczegółowej. Co prawda obejmuje on regulacje prawne z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego i środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji, pomija np.: status osoby bezrobotnej, płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, pozwolił on jednak Autorce uchwycić istotę problemu z punktu widzenia ciągu działań prawnych w ramach sprawy administracyjnej *sensu largo*. Wybrany temat pozwolił Doktorantce na analizę szeregu istotnych kwestii proceduralnych, budzących wiele wątpliwości w nauce i nadal spornych, także w orzecznictwie sądowym. Recenzowana rozprawa stanowi udaną próbę rozwiązania ważnego problemu teoretycznego, kompleksową i opartą na wnikliwej, rzetelnej analizie bogatego piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądowego. W mojej ocenie – z uwagi na zakres prowadzonych badań – słusznie pominięto element prawnoporównawczy. Z uwagi na tytuł recenzowanej rozprawy brakuje jednak odrębnej części pracy poświęconej tylko skutkom wzruszenia decyzji uprzedniej dla postępowania odwoławczego (w trybie zwykłym) prowadzonego w

odniesieniu do nieostatecznej decyzji zależnej. Chociaż w niektórych miejscach pracy Autorka odnosi się do pewnych elementów postępowania odwoławczego (np. s. 88 i nast.), to jednak brakuje ujęcia kompleksowego i pozostaje lekki niedosyt. Temat rozprawy ogranicza rozważania tylko do ogólnego postępowania administracyjnego. Co prawda Autorka analizuje sytuację zbiegu wznowienia postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego (s. 142 – 151), to warto byłoby może jednak w przyszłości (choćby przed publikacją) poszerzyć rozważania o problematykę sądowej kontroli – w szczególności granic rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej uruchomionej skargą na decyzję zależną, a także skutków wzruszenia decyzji uprzedniej dla decyzji wydanej w postępowaniu podatkowym. W tym ostatnim zakresie – z uwagi na rozważania na s. 226 – 232 – brakuje jedynie odniesienia do uregulowań materialnoprawnych prawa podatkowego.

W rozważaniach szczegółowych na uwagę zasługuje wypracowanie pojęcia decyzji uprzedniej i konsekwentne posługiwanie się tym pojęciem narzędziem w toku dalszej analizy. Autorka wskazuje, że w nauce wyrażane są sprzeczne podglądy co do tego, czy podstawą weryfikacji decyzji zależnej (jako skutku wzruszenia decyzji uprzedniej) jest ostateczna czy też nieostateczna decyzja w przedmiocie wzruszenia decyzji uprzedniej, jednak sama nie zajmuje w tej kwestii wyraźnego stanowiska. Wyjaśnienie tej kwestii jest – w mojej ocenie – istotne z punktu widzenia możliwości weryfikacji decyzji zależnej w postępowaniu odwoławczym w oparciu o tę okoliczność a także czasowej dopuszczalności uruchomienia instytucji wznowienia postępowania administracyjnego w odniesieniu do ostatecznej decyzji zależnej. Dlatego w tym zakresie zamierzam skierować pytanie do Doktorantki w trakcie obrony.

Na aprobatę zasługuje też odrębna analiza skutków wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w samym postępowaniu uprzednim. Autorka odrębnie ujęła sprawę administracyjną uprzednią, pozwoliło to rozważyć badany

problem autonomicznie i doprowadziło do słusznych konkluzji, że nie w każdej sytuacji faktycznej i prawnej (nie w każdym trybie) wzruszenie decyzji uprzedniej zerwie lub stworzy taki związek przyczynowo-skutkowy, iż konieczne będzie poddanie weryfikacji decyzji następczej (zależnej), a w konsekwencji jej uchylenie lub zmiana.

W rozdziałach VII i VIII recenzowanej rozprawy Autorka analizuje przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego określoną w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. oraz przebieg postępowania wznowieniowego oraz przebieg wznowionego z tej przyczyny postępowania. Na szczególną uwagę w tej części rozważań zasługuje konsekwentnie uzasadniana hipoteza, że dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o wskazaną podstawę zależy od ustalenia podwójnego związku przyczynowego. Związek ten musi zaistnieć między rozstrzygnięciem uprzednim a treścią decyzji następczej, a w dalszej kolejności między uchyleniem lub zmianą (chyba także stwierdzeniem nieważności) rozstrzygnięcia uprzedniego a treścią decyzji następczej. Oczywiście zależy to od konstrukcji materialnej rozpoznawanej sprawy administracyjnej (sprawy indywidualnej) oraz stanu faktycznego w jakim znajduje się sprawa (czy jaki zaistniał w sprawie) na etapie postępowania wznowionego, czyli już po otwarciu na nowo sprawy zakończonej decyzją ostateczną a przed podjęciem jednego z rozstrzygnięć, o których stanowi art. 151 K.p.a. Tu rozważania można byłoby ewentualnie uzupełnić o znaczenie zaistnienia negatywnych przesłanek wznowienia postępowania, o których stanowi art. 146 K.p.a. dla ponownego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w postępowaniu wznowionym w oparciu o przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. W istocie bowiem zaistnienie przesłanki negatywnej nie stanowi przeszkody do samego wznowienia postępowania i rozpoznania sprawy w tym trybie.

Autorka słusznie bardzo szeroko omawia zakres przedmiotowy dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego. W odniesieniu

do następczej decyzji administracyjnej wyraźnie akcentuje, że decyzja ta musi posiadać przymiot ostateczności ale równocześnie musi kończyć sprawę co do jej istoty, czyli musi to być decyzja merytoryczna – rozstrzygająca o prawach i/lub obowiązkach strony. Zakres przedmiotowy dopuszczalności wykorzystania tego nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego jest jednak szerszy, poza decyzją administracyjną obejmuje również zaskarżalne ostateczne postanowienia (art. 126 K.p.a.) oraz skutek milczącego załatwienia sprawy (art. 122g K.p.a.). Postanowienie i skutek milczącego załatwienia sprawy są również elementami prawnego ciągu działań organów wykonujących administrację publiczną, dla których decyzja uprzednia będzie stanowiła element związku przyczynowego w granicach materialnych sprawy administracyjnej. Taki związek przykładowo można dostrzec w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.) między decyzją zarządcy drogi zezwalającą na lokalizację a następnie umieszczenie w pasie drogi publicznej tzw. „niedrogowych” obiektów i urządzeń infrastruktury a milczącym załatwieniem sprawy przeniesienia praw do tych urządzeń (umieszczonych na podstawie decyzji) na rzecz osoby trzeciej (najczęściej ich nabywcy). Związek przyczynowy opisanego rodzaju można dostrzec także w odniesieniu do postanowień organu współdziałającego w trybie art. 106 K.p.a. w przypadkach przewidzianych w prawie materialnym.

Sformułowane wyżej uwagi mają jedynie charakter polemiczny i nie umniejszają wartości recenzowanej rozprawy, mają inspirować do podjęcia ewentualnej dyskusji naukowej. Przeprowadzone badania potwierdziły bowiem wagę podjętej problematyki i jej praktyczne, nie tylko doktrynalne znaczenie. Rozprawę doktorską pani mgr Agnieszki Kręcisz-Sarny pod tytułem „Skutki wzruszenia decyzji administracyjnej uprzedniej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” oceniam wysoko z merytorycznego punktu widzenia. Doktorantka wykazała się głęboką wiedzą i dojrzałością prawniczą, umiejętnością prowadzenia badań naukowych i dyskursu prawniczego,

znajomością technik wykładni. Wykorzystała w swoich badaniach blisko 440 pozycji literatury (w tym również obcojęzyczne) i bardzo bogate orzecznictwo sądowe (także z okresu II RP) oraz materiał normatywny. Sprawilo to, że formułowane spostrzeżenia i wnioski są przemyślane i uzasadnione, posiadają pełne oparcie w prowadzonych rozważaniach szczegółowych. Przedstawiona próba zbudowania koncepcji decyzji uprzedniej i decyzji następczej (zależnej) jako pozostających ze sobą w związku przyczynowym elementów ciągu działań prawnych organów wykonujących administrację publiczną jest w pełni udana i na wysokim poziomie merytorycznym. Równie udana jest koncepcja powiązania zaistnienia i skutków przesłanki wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. ze związkiem przyczynowym między tymi oboma elementami.

Konkluzje i wnioski Autorki, sposób prowadzenia rozważań i polemiki naukowej cechuje wnikliwość i rzetelność. Doktorantka podjęła się rozwiązania istotnego problemu naukowego, zrealizowała cel rozprawy i znalazła odpowiedzi na postawione wcześniej pytania. Język pracy jest na wysokim poziomie. Również strona edytorsko-redakcyjna pracy nie budzi zasadniczych zastrzeżeń.

Zważywszy na powyższe, stwierdzam, że pani magister Agnieszka Kręcisz-Sarna spełniła wszystkie wymogi określone przepisem art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz.1789 ze zm.) i w tej sytuacji zasługuje na podjęcie dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

