

dr hab. *Robert Sawuła*
prof. nadzw. WSPiA
Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pana mgra Michała Owczarka** jest Jego praca pt. *„Weryfikacja decyzji prawidłowych oraz dotkniętych wadami niekwalifikowanymi w postępowaniu administracyjnym”* (Łódź 2023, ss. 324) napisana pod kierownictwem **Pana prof. dr hab. Wojciecha Chróścielewskiego** w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Na podstawie uchwały Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne w przedmiocie powołania mnie na recenzenta w tym przewodzie, przedkładam niniejszą recenzję z pozytywnymi wnioskami, co do dalszych czynności.

Tytuł, przedmiot i cele pracy

Tytuł dysertacji został sformułowany poprawnie, użyto w nim określeń powszechnie stosownych w doktrynie polskiego prawa administracyjnego procesowego – „decyzja prawidłowa”, „wada niekwalifikowana”. *Prima facie* nie powinno także budzić określenie „postępowanie administracyjne”, ze wstępu czytelnik dowiaduje się, że obszarem eksploracji Autora będą dwie ustawy – z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) i z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (o.p.). Przedmiotem roztrząsania w pracy są te wszystkie tryby weryfikacji decyzji, które Autor określa mianem „prawidłowych”, jak również dotkniętych wadami, ale które nie mają charakteru wad „kwalifikowanych”. Dopiero jednak z lektury pracy można w pełni odkodować w pełni jej przedmiot, skoro poza uwagą pozostały kwestie trybu odwoławczego, nie sposób wszak – przy odniesieniu się do użytych w tytule pracy określeń – wykluczyć, że w tak zakreślonym obszarze badawczym mieścić się może weryfikacja instancyjna nieostatecznej decyzji administracyjnej, która wszak może być decyzją „prawidłową”.

Jako podstawowy cel rozprawy Doktorant stawia „ukazanie charakteru prawnego poszczególnych instytucji, w tym przede wszystkim granic dopuszczalności ich stosowania” (s. 15). Deklarując taki cel zarazem szerzej go nie rozwinęto, domyślać się zatem przyjdzie, że chodzi o ocenę poszczególnych konstrukcji procesowych postępowania administracyjnego, w ramach których dochodzi do weryfikacji decyzji administracyjnej prawidłowej lub dotkniętej wyłącznie wadą niekwalifikowaną.

Wybór tematu pracy uznać wypadnie za prawidłowy, dotyczy obszaru dość często obieranego za przedmiot doktrynalnych dociekań. Zagadnienie weryfikacji decyzji administracyjnej w różnych trybach stale jest przedmiotem naukowej uwagi, powracanie do tej kwestii – wobec aktywności ustawodawcy w ostatnich latach – nie może jednak spotkać się z zarzutem działań o charakterze iteracyjnym. Zestawienie trybów weryfikacji decyzji prawidłowej służyć może ocenie trafności rozwiązań normatywnych, zwłaszcza w aspekcie publicznie formułowanych propozycji korekt oraz działań ustawodawczych w tym zakresie.

Konstrukcja

Rozważania Autora ujęte zostały w cztery rozdziały, oprócz „Wstępu” i „Zakończenia”. Już w tym miejscu wyrazić trzeba żal, że te dwie ostatnio wymienione części pracy, są niezbyt obszerne, zwykle w uwagach wstępnych w pracy doktorskiej należałoby spodziewać się bardziej rozbudowanych ustaleń wyjaśniających zasadnicze cele pracy, jej zakres i metodę (metody) prowadzenia badań. W recenzowanej pracy ten niedostatek „Wstępu” Autor stara się nadrobić fragmentem punktu 1.1. „Uwagi ogólne” rozdziału I, choć uczucie niedosytu w tym aspekcie pozostaje. Także „Zakończenie” jest zbyt skromne objętościowo, to wrażenie jest łagodzone zamieszczeniem w głównych, merytorycznych rozdziałach pracy (III i IV), podrozdziałów określanych jako „Podsumowanie”.

We wstępie scharakteryzowano w istocie zawartość całej pracy, tłumacząc słusznie, iż wpierw należało przybliżyć zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej, co – zdaniem Doktoranta – służyć ma „odpowiedniemu umiejscowieniu trybów analizowanych w pracy w systemie instytucji służących

kontroli poprawności decyzji”, oraz „dostrzeżeniu pewnych cech środków zaskarżenia i środków nadzoru”. Podzielam słuszność takiego zabiegu.

Tematyka poszczególnych rozdziałów sformułowana jest zazwyczaj w sposób komunikatywny, podobny wniosek co do reguły wypadnie odnieść w stosunku do wyodrębnionych podrozdziałów. Uwagę krytyczną odnoszę do tytułury rozdziału III „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako nadzwyczajny tryb postępowania służący weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej”, sądzę, że w jej drugiej części należało posłużyć się liczbą mnogą, a nie pojedynczą. Użyte w tym tytule konstrukcje normatywne są wszak rodzajowo odrębne, zresztą – na to, że chodzić ma o „tryby”, a nie o „tryb”, wskazuje dalej użyta nomenklatura w odniesieniu do poszczególnych podrozdziałów tej części pracy. Nie uważam ponadto, że określenie zawarte w tytule podrozdziału 2 rozdziału II – „Przyczyny sanujące kwalifikowane wady decyzji a w konsekwencji uzasadniające pozostawienie decyzji w obrocie prawnym”, jest poprawne. „Sanować” pochodzi od „uzdrawiać, poprawiać”, Autorowi tutaj chodzi przecież o okoliczności, które stanowią negatywne przesłanki do wzruszenia decyzji, są przeszkodami do tego, aby decyzję z obrotu usunąć. Tak zresztą, jako „negatywne przesłanki uchylenia decyzji” (przy okazji wytknąć wypadnie, że w odniesieniu do konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji nie chodzi o przeszkodę do „uchylenia” decyzji, a przeszkodę do stwierdzenia jej nieważności – *uwaga R.S.*) określa je sam Autor we „Wstępie” (s. 14). Trochę zastanawia posłużenie się w nazwie podrozdziału 1 rozdziału II zwrotem „przesłanka obligująca do wycofania decyzji z obrotu prawnego”, na oznaczenie przypadków stosowania trybów nadzwyczajnych – wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Nie sądzę, aby było to trafne określenie. Skoro Autor użył w tym przypadku sformułowania języka potocznego, a używanego niekiedy w judykaturze, powinien jednak wziąć pod rozwagę, że termin „cofnięcie decyzji” ma swoje odzwierciedlenie w prawie administracyjnym. Zwykle oznacza konstrukcje związane z usunięciem z obrotu prawnego prawidłowej decyzji, nie zaś decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną (do tego wątku zresztą nawiązuje się w dalszych wywodach pracy, np. s. 234). Np. w ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mowa jest o „cofnięciu zezwolenia” (art. 18 ust. 10 cyt. ustawy), przesłanki tego działania właściwego organu w żadnym razie nie pozwalają na utożsamianie z potrzebą usunięcia decyzji ostatecznej z obrotu prawnego na skutek wady kwalifikowanej tego zezwolenia. Z tego względu lepiej było

użyć w tytulaturze wskazanej partii pracy sformułowania „przesłanka obligująca do usunięcia decyzji z obrotu prawnego”. Również tytuły podrozdziałów 2.3. „Uchylenie, zmiana decyzji administracyjnej w świetle art. 163 k.p.a.” i i 2.4. „Uchylenie, zmiana decyzji administracyjnej w świetle art. 161 § 1 k.p.a. i 161 § 2 k.p.a.” w rozdziale III, wydają się być dotknięte pewną niezręcznością językową, w treści norm art. 161 § 1 i art. 163 k.p.a. nie ma wszak przecinka, a użyto frazy „uchylić lub zmienić”.

Kolejność wywodów poruszanych w poszczególnych rozdziałach jest w pełni logiczna, są one w ramach tych części pracy ujęte w podrozdziały i punkty, tam zaś gdy uznano, że jest to konieczne, zastosowano dalszy podział na podpunkty. Szkoda, że numeracji poszczególnych części w danym rozdziale nie poprzedzono dodatkową cyfrą arabską odpowiadającą numerowi tego rozdziału, zabieg taki umożliwiałby lepszą orientację w tekście w trakcie jego lektury. Doktorant poprawnie systematyzuje poszczególne wątki pod względem merytorycznym, rozpoczynając od zagadnień o charakterze ogólnym i definicyjnym, by w kolejnych wywodach koncentrować się na zagadnieniach bardziej szczegółowych. Docenić należy wysiłek w zgromadzeniu i sensownym wykorzystaniu trafnie dobranego dorobku doktrynalnego, Autorowi nie sprawia ponadto żadnych kłopotów ilustrowanie oznaczonych wywodów przykładami z judykatury, czyni to z należyтым znawstwem.

Metoda

Jako podstawową metodę badawczą przyjęto metodą dogmatyczną, rozumianą jako działalność zmierzającą do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość „w celu wydobycia pewnych idei przewodnich, jak i zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa”. Zadeklarowano już na wstępie objęcie analizą orzecznictwa sądowego i administracyjnego, z jednoczesnym wykorzystaniem dorobku doktryny prawa administracyjnego. Gdy idzie o metodę historyczną, to posłużono się nią do ukazania ewolucji określonych rozwiązań procesowych, przy okazji analizowania poszczególnych konstrukcji normatywnych, objętych uwagą Autora.

Do wyboru głównej metody prowadzonych badań nie zgłaszam zastrzeżeń, jest ona adekwatna do obranego tematu pracy i zamiaru osiągnięcia celów rozprawy.

Jako narzędzia badawcze wykorzystano „instytucję prawną”. Nie mogę jednak oprzeć się wrażeniu, że nazwa „instytucja prawna” jest nadużywana w pracy,

większość roztrząsanych konstrukcji normatywnych jest etykietowana przez Doktoranta tym mianem, to zaś nie wydaje się celowe, pojęcie to zarazem ulega dewaluacji.

Zawartość merytoryczna

Rozdział I. zatytułowano „Wadliwość decyzji administracyjnych” w założeniu Autora stanowić ma wprowadzenie do zagadnień podlegających analizie w dalszej części rozprawy. Wpierw uwagę poświęca się samemu definicyjnemu pojęciu decyzji administracyjnej oraz klasyfikacji decyzji. W tym drugim aspekcie Doktorant roztrząsa podział na decyzje uznaniowe (swobodne) i związane, konstytutywne i deklaratoryjne, trochę zaskakuje tu brak wyraźnego wyodrębnienia w tej klasyfikacji decyzji ostatecznych i nieostatecznych. Sporo uwagi poświęcono składnikom decyzji administracyjnej, lepiej było w tytule podrozdziału 3 użyć takiego określenia – którym posługuje się ustawodawca w k.p.a. i o.p. – „składniki decyzji”, niż opisać go jako „Elementy decyzji administracyjnej”. Dobrze, że Autor już w tym miejscu zwraca uwagę na pewną nieprawidłową praktykę, np. określania stron w tzw. rozdzielniku do decyzji (s. 29), trafnie zauważa też pewną niedbałość legislacyjną, gdy idzie o zamieszczenie unormowania odnośnie pouczenia w decyzji w dwóch odrębnych punktach art. 107 § 1 k.p.a. (s. 36), zasadnie uwypuklono nowe uregulowania w kwestii podpisu w decyzji, w konsekwencji tzw. elektronizacji postępowania administracyjnego (s. 39-40).

W pierwszej części pracy przywołano także pojęcie środków zaskarżenia decyzji administracyjnej oraz dokonano ich klasyfikacji. Wedle deklaracji zawartej we „Wstępie” przedstawienie katalogu środków prawnych (środków zaskarżenia), a w przypadku działań uruchamianych przez organ z urzędu – środków nadzoru, ma za zadanie „ukazać przyjęty w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej wachlarz instytucji, służących weryfikacji decyzji. Celem rozważań zawartych w tym punkcie jest odpowiednie umiejscowienie trybów analizowanych w niniejszej pracy w systemie instytucji służących kontroli poprawności decyzji, uregulowanych w k.p.a. i o.p., a gdy, nie jest to do końca możliwe, jak w przypadku trybu rektyfikacji decyzji – dostrzeżenie pewnych cech środków zaskarżenia i środków nadzoru. Odrębną uwagę poświęcono zasadzie ogólnej trwałości decyzji ostatecznej (s. 50-61), we Wstępie już zaznaczając, że jej analiza ma szczególne

znaczenie w kontekście rozważań prowadzonych w rozdziale III, który poświęcony jest poszczególnym trybom uchylecia (zmiany) decyzji oraz trybowi stwierdzenia jej wygaśnięcia, stwierdzając iż: „Wszystkie one wszczynane są bowiem w stosunku do decyzji ostatecznych”. Ta ostatnia uwaga nie jest trafna w odniesieniu do konstrukcji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, treść art. 162 § 1 k.p.a. nie daje podstawy do takiego kategorycznego osądu. Obszerniej zaprezentowano katalog decyzji spełniających walor decyzji ostatecznych (s. 51-59). Na koniec tego rozdziału Doktorant przywołuje wywody doktrynalne i orzecznicze odnoszące się do teorii gradacji wad decyzji administracyjnej (pkt 5), co służyć ma odniesieniu analizowanych trybów do przyjętej w doktrynie hierarchii wad decyzji administracyjnej. W tym zakresie poruszono również zagadnienie aktu administracyjnego pozornego (s. 65-66) wykluczając łączenie go z problematyką wadliwości decyzji.

W drugiej części pracy zatytułowanej „Obarczenie decyzji wadą kwalifikowaną i jej wpływ na byt prawny decyzji” rozważania zostały skoncentrowane wokół zagadnienia, które *prima facie* nie mieści się w problematyce zakreślonej obranym tytułem. Przekonująco jednak Autor we „Wstępie” objaśnia ten zabieg potrzebą wcześniejszego zaprezentowania problematyki wadliwości decyzji, a zwłaszcza decyzji dotkniętych najcięższymi wadami prawnymi („wadami kwalifikowanymi”), słusznie wywodząc, że niemożliwe jest dokonanie wszechstronnej oceny obranego tematu, bez takiego działania. Wypadnie to zaaprobować, zwłaszcza iż zagadnienia tu poruszone zostały potraktowane bez niepotrzebnej drobiazgowości, szczególnie zaś uwypuklając negatywne przesłanki wzruszenia decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną.

W powyższym aspekcie uwypuklono kwestie: przedawnienia możliwości usunięcia decyzji z obrotu, wywołania nieodwracalnych skutków (w przypadku trybu stwierdzenia nieważności) oraz możliwości wydania decyzji w istocie odpowiadającej decyzji dotychczasowej (w przypadku trybu wznowienia postępowania) (s. 70 i n.). Dostrzegalne jest, że Autor czyni w tym zakresie uwagi, uwzględniając ewolucję przepisów k.p.a., co nie zawsze – i tu trzeba przyznać rację – jest dostrzegalne nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych (s. 72-73). Interesujący jest postulat Doktoranta, aby bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a. ulegał przerwaniu w dniu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie wznowienia postępowania w pierwszej instancji lub drugiej instancji (gdy zostało

wniesione odwołanie), w której dokonano prawidłowej oceny co do wystąpienia wady postępowania. Autor nie godzi się z tym, że organ pierwszej instancji wadliwość tę identyfikuje w sposób poprawny, uchyla decyzję dotychczasową i na nowo orzeka co do istoty sprawy, a organ odwoławczy na skutek upływu w „międzyczasie” terminu przedawnienia uchyla to rozstrzygnięcie i stwierdza wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (s. 76).

W wywodach odnoszących się do braku wpływu wady kwalifikowanej na treść dotychczasowej decyzji dostrzec należy błąd co do numeracji przepisu (na s. 79 przywołano „art. 152 § 2”, z istoty wypowiedzi wnioskować należy, że chodziło o „art. 151 § 2 k.p.a.”. Ciekawa i rzetelna jest analiza związana z terminem przedawnienia w konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji (s. 81-85), taką samą ocenę wypadnie odnieść do wątku dotyczącego nieodwracalności skutków prawnych decyzji (s. 86-91), choć z punktu widzenia tematu pracy zabrakło wypowiedzi Autora chociażby w kwestii zakazu weryfikacji decyzji prawidłowej, gdy wywołała ona skutki nieodwracalne, ciekaw byłbym wypowiedzi Doktoranta w tym zakresie.

W rozdziale II przywołano także zasadnicze propozycje, zgłaszane przez Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego powołany kilka lat temu decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a odnoszące się do korekty przepisów Kodeksu w odniesieniu do weryfikacji decyzji administracyjnej w trybach nadzwyczajnych. Autor zrekapitulował także dość obszernie problem związany z modyfikacją treści art. 156 § 2 k.p.a. w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. Dość kategoryczna ocena wprowadzonych rozwiązań w tym zakresie ustawą z 4 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego („absurdalne” – s. 106) prowadziła Autora do sformułowania negatywnej prognozy takiej regulacji.

W najobszerniejszym (126 stron) rozdziale III zatytułowanym „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jako nadzwyczajny tryb postępowania służący weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej” dokonano pogłębionej egzegezy tych konstrukcji procesowych k.p.a. i o.p., które skutkować mają możliwością wzruszenia decyzji ostatecznej, poza trybami weryfikacji decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi lub wydanymi w postępowaniu dotkniętym oznaczonymi wadliwościami. Kolejność wywodów tej węzłowej części pracy w pełni zrozumiała, wpięty przywołano ewolucję tych konstrukcji wzruszenia decyzji ostatecznych, które poddano analizie, by następnie roztrząsać kwestię

pierwszeństwa wszczęcia konkretnego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji ostatecznej. W tym ostatnim zakresie zwrócono uwagę na te judykaty, w których sądy administracyjne wypowiadały się w tej kwestii, jak również przywołano stanowiska doktrynalne afirmujące owe orzeczenia. Autor zdaje się wykluczać zbieg trybu stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. i jej uchylenia (zmiany) na podstawie art. 155 K.p.a., a nawet gdyby do niego doszło, opowiada się za przyznaniem pierwszeństwa temu pierwszemu z nich (s. 117).

W dalszych wywodach rozdziału III obszernie i detalicznie Autor roztrząsa w logicznie wyodrębnionych podrozdziałach kolejno kwestie: dopuszczalności uchylenia lub zmiany oraz stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej; postępowanie w sprawie uchylenia, zmiany, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej; rozstrzygnięcia w sprawie uchylenia, zmiany, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej i jego skutku. Wpierw dokonano obszernej analizy pojęcia decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, a to w aspekcie oddzielnej konstrukcji wzruszania decyzji ostatecznych, ujętych w art. 154 i 155 Kodeksu, by przy okazji zaproponować dopuszczalność weryfikacji decyzji nakładającej na stronę obowiązek w trybie art. 154 § 1 K.p.a. (s. 125). Ta sugestia została sformułowana jednak ostrożnie, a sam Autor przeprowadza dalej egzegezę poglądów doktrynalnych w tym zakresie, w finale wycofując się z takiego stanowiska (s. 130 i n.). Przeprowadzono także dość rzetelną analizę pojęć „interesu społecznego” i „słusznego interesu strony” (s. 132-138), słusznie dostrzegając pewną różnicę z używanym w art. 7 K.p.a. sformułowaniem „słuszny interes obywateli”.

Rozważając kwestie przesłanek zastosowania konstrukcji wzruszenia decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 K.p.a. i dzieląc prezentowany w piśmiennictwie pogląd, wedle którego konstrukcja nabycia prawa z decyzji nakładającej obowiązek powoduje pewien stan sztuczności, Doktorant formułuje ciekawy postulat *de lege ferenda* odpowiedniej modyfikacji art. 155 K.p.a. W jego propozycji dotychczasowa treść przepisu art. 155 k.p.a. powinna zostać oznaczona jako § 1: „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio”, zaś powinien zostać dodany do tego artykułu przepis § 2: „Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do decyzji

nakładającej obowiązek, z zastrzeżeniem, że uchylenie lub zmiana decyzji nakładającej obowiązek w maksymalnym dopuszczalnym przez prawo wymiarze, nie wymaga zgody strony”. Alternatywnie sugeruje rozważenie przeniesienia do art. 154 i 155 k.p.a. rozwiązania obecnego na gruncie art. 253a § 3 o.p., zgodnie z którym postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji nie może zakończyć się decyzją na niekorzyść strony, uwypuklając iż w przepisie tym zawarty jest podstawowy element formuły zakazu *reformationis in peius*, a więc instytucji powszechnie kojarzonej z procedurą odwoławczą (art. 139 k.p.a., art. 234 o.p.). Dostrzegam, że Autor nie podziela stanowiska recenzenta odnośnie kręgu podmiotów – stron – które mają wyrazić zgodę na zmianę lub uchylenie ostatecznej decyzji w trybie art. 155 k.p.a., doceniam, że swoje stanowisko w tej kwestii Autor wyraźnie artykułuje i uzasadnia (s. 143 i n.).

Interesująca jest analiza negatywnej przesłanki z art. 155 k.p.a., gdy idzie o sprzeciwianiu się uchyleniu lub zmianie decyzji przez przepisy szczególne, w odniesieniu do decyzji o nakazie rozbiórki (art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego). Wprawdzie nie podzielam stanowiska Doktoranta wyrażonego w tym zakresie (s. 149), ale niektóre Jego spostrzeżenia co do rozważanej przesłanki negatywnej zastosowania zmiany lub uchylenia decyzji uprawniającej, są celne. Podzielam z kolei tę uwagę, którą krytycznie odniesiono do doktrynalnego postulatu usunięcia z Kodeksu art. 163, podkreślając informacyjne znaczenie tego przepisu (s. 154). Sporo miejsca poświęcono także konstrukcji uchylenia lub zmiany decyzji w stanie wyższej konieczności (art. 161 k.p.a.), co mnie osobiście cieszy, bowiem sam nie tak dawno zajmowałem się tą – nieco będącą na uboczu – konstrukcją procesową. Autor wykorzystuje tutaj, celem zilustrowania jej stosowania, przykład zaczerpnięty z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, by dokonywać porównań między rozwiązaniami szczególnymi zawartymi w ustawie prawa materialnego, a ogólniejszą konstrukcją wzruszenia decyzji ostatecznej z art. 161 Kodeksu, mających jednak na uwadze ochronę tych samych „wyższych” wartości. Odnotować wypada uwagę Doktoranta odnośnie propozycji ujęcia w projektowanej nowej ordynacji podatkowej regulacji odpowiadającej w istocie konstrukcji z art. 161 k.p.a. (s. 173), co świadczy o należyтым zorientowaniu w problematyce także postępowania podatkowego, nie ograniczającej się li tylko do unormowań obowiązujących. Rzetelna jest analiza konstrukcji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji oraz uchylenia decyzji na podstawie art. 162 § 2 k.p.a.

Dość detalicznie Doktorant rozwija w podrozdziale 3 rozdziału III postępowanie w sprawie uchylenia, zmiany, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej. Po niezbędnych uwagach wstępnych odniesiono się do podstaw wszczęcia postępowania, eksponując brak ograniczenia czasowego co do możliwości uchylenia lub zmiany decyzji lub stwierdzenie jej wygaśnięcia, jak również obszernie i szczegółowo analizując właściwość organów do zastosowania oznaczonego tu trybu wzruszenia decyzji ostatecznej. W dalszej kolejności poruszono kwestie postępowania wyjaśniającego (choć nie jestem przekonany, aby ten podrozdział – 3.5. określać jako „Charakter postępowania wyjaśniającego” – s. 214-218) oraz terminu załatwienia sprawy, ta kwestia została potraktowana z kolei dość skrótowo. Należyta uwaga za to obdarzona zagadnienie rozstrzygnięć podejmowanych w ramach trybów weryfikacji ostatecznych decyzji prawidłowych, przywołując dość szczegółowy katalog możliwych rozstrzygnięć, zapadających w poszczególnych tych trybach (s. 220-232), to jedna z tych części pracy, które oceniam najwyżej.

Rozdział III kończy podrozdział 5 „Podsumowanie”, w którym Autor raz jeszcze rekapitułuje swoje postulaty, uprzednio wyrażone w głównych wątkach rozdziału. Wysuwa m. in. postulat innego określenia właściwości do działania na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. w razie konieczności uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej wskutek zagrożenia szczególnego rodzaju dóbr tam określonych, uznając iż winien to być organ, który orzekał w ostatniej instancji, szkoda że ta propozycja nie została jeszcze mocniej uwypuklona i uargumentowana, bo ma walor inspirujący do przemyśleń. Dodatkowo Doktorant opowiada się, aby decyzja podejmowana w powyższym trybie podlegała natychmiastowemu wykonaniu. Inne postulaty to: konieczność jednoznacznego wskazania cech odróżniających warunków od zlecenia, wykluczenia z przepisów prawa materialnego posługiwania się określeniem „cofnięcia” decyzji oraz ustanowienie katalogu możliwych rozstrzygnięć kończących postępowanie w każdym z analizowanych trybów weryfikacji decyzji.

Ostatni, merytoryczny rozdział dysertacji zatytułowano „Rektyfikacja jako tryb usuwania wad nieistotnych decyzji administracyjnej”, wpierv wyjaśniając – co trzeba przyznać oryginalnie, bo sięgając do terminologii nauk chemicznych – co kryje się pod zbiorczą nazwą „rektyfikacja decyzji”. Ma ona stanowić gwarancję proceduralną istnienia prawidłowej decyzji, czynności rektyfikacyjne nie mają cechy represyjności, ich celem jest uzyskanie skutku renowacyjnego, obejmuje uzupełnienia,

sprostowania lub wyjaśnienia treści decyzji (s. 236). Tu także Autor nie zapomina, by przedstawić ewolucję przepisów Kodeksu w zakresie konstrukcji mieszczących się w ramach rektyfikacji decyzji (s. 238-241), by następnie dość detalicznie roztrząsać przedmiot rektyfikacji decyzji, odrębnie: do uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia, pouczenia i sprostowania pouczenia co do służących stronie środków zaskarżenia, sprostowania błędu pisarskiego, rachunkowego lub innej oczywistej omyłki, wreszcie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji. Poszczególne wywody, wkraczające niekiedy dość drobiazgowo w materię objętą rozważaniami, skłaniają Doktoranta do czynienia pewnych pobocznych dygresji (np. ppkt 2.2.3. „Znaczenie art. 112 k.p.a. i 214 o.p.”), choć uznać należy, że był to zabieg usprawiedliwiony i wzbogacający główne wywody.

Sensownie wyodrębniono podrozdział „Postępowanie w sprawie uzupełnienia, sprostowania, wyjaśnienia treści decyzji” (s. 271-283), gdzie odniesiono się do zagadnień inicjatywy w zakresie zastosowania oznaczonej konstrukcji rektyfikacji, właściwości organu do jej zastosowania, postępowania wyjaśniającego i terminu załatwienia sprawy. Wywody w tym aspekcie prowadzone są rzetelnie, Autor nie unika także własnych ocen poszczególnych rozwiązań normatywnych. W odrębnym podrozdziale odniesiono się do rozstrzygnięć w sprawie uzupełnienia, sprostowania, wyjaśnienia treści decyzji (pkt 4). Trafna jest wyrażona tam krytyka wobec ustawodawcy (s. 287), który nowelizując Kodeks w 2010 r. nie wskazał na formę sprostowania pouczenia decyzji co do służących stronie środków zaskarżenia, choć – w przeciwieństwie do Doktoranta – uważam, że nie ma potrzeby w tej krytyce sięgać do niedopuszczalności analogii, a forma postanowienia wynikać będzie z zastosowania przepisu art. 123 § 2 k.p.a. Przyłączam się za to do krytycznej oceny M. Owczarka tej nowelizacji Kodeksu odnośnie formy uzupełnienia rozstrzygnięcia jako niezaskarżalnego postanowienia w tym aspekcie, gdy oznacza to brak wymogu uzasadnienia (s. 288 i n.). Wreszcie w tych rozważaniach Autor rekapitułuje swe wcześniejsze uwagi poprzez wskazanie na skutek procesowy rektyfikacji decyzji (pkt 4.4.). Rozdział IV zawiera także „Podsumowanie” (pkt 5), w którym sformułowano kilka wniosków, w tym także *de lege ferenda*, odnośnie zagadnień roztrząsanych w jego ramach.

Praca została zwieńczona „Zakończeniem”, które jest zaskakująco krótkie, ten niedosyt łagodzą wcześniej formułowane wnioski i postulaty, które zostały zamieszczone na zakończenie rozdziałów III i IV. Funkcja tej ostatniej części pracy

została przez to nieco osłabiona, ta lakoniczność wymaga przeto raz jeszcze sięgnięcia do wniosków zawartych w podrozdziałach zatytułowanych „Podsumowanie” w dwóch, wskazanych powyżej rozdziałach. Autor formułuje generalną ocenę systemu weryfikacji decyzji uregulowanego zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i Ordynacji podatkowej, jako konstrukcją zupełną, w ramach której występują „zarówno tryby służące eliminowaniu wad istotnych kwalifikowanych, wad istotnych zwykłych, lecz możliwa jest również weryfikacja decyzji prawidłowych oraz dotkniętych wadami niekwalifikowanymi”, a w konsekwencji przekonuje, że te poszczególne tryby dobrze korespondują z przyjętą w doktrynie hierarchią wad decyzji administracyjnej. Doktorant – w aspekcie sformułowanych przez siebie postulatów drobnych zmian legislacyjnych – wyraża nadzieję, że przyczyniłoby się to do bardziej efektywnego ich stosowania przez kadrę urzędniczą, uwzględniając różny charakter organów stosujących przepisy Kodeksu. Uważa, że system weryfikacji decyzji administracyjnej zarówno w k.p.a., jak i o.p., niw wymagał zmian rewolucyjnych, do takiego wniosku prowadzi go obserwacja uprzednich zabiegów ustawodawcy.

Uwagi warsztatowe

W pracy dostrzegalne są pewne błędy językowe, których przy staranniejszej korekcie można było uniknąć, nie jest jednak ich dużo, raczej uznać je wypadnie za przypadki mniejszej wagi. Wytknąć wypadnie drobne omyłki pisarskie, które zasadniczo nie obniżają wysokiej oceny, gdy idzie o poprawność i komunikatywność tekstu, pracę po prostu „dobrze się czyta”, nie zawiera ona nadmiernych dłużyzn, skomplikowanych fraz językowych, niepotrzebnych i „unaukowiających” sformułowań. Za to trzeba Autora pochwalić, oczywiście nie tracąc z pola widzenia pewnych potknięć językowych (najczęściej polegających na „zgubieniu” jednej litery w wyrazie (np. s. 274 – nie „zwartej”, a „zawartej”; niekiedy polega to na „dodaniu” zbędnej litery – np. nie „Zadaniem J. Borkowskiego...”, a „Zdaniem J. Borkowskiego...”, s. 118; nie „...wino się znaleźć klauzula” – s. 170, a „...winna znaleźć się klauzula”), błędnej odmianie zaimkowej (nie „tą decyzję”, a „tę decyzję” – s. 291), błędów interpunkcyjnych, nawet ortograficznych („przewarzającej” – s. 261), ten ostatni to raczej wyjątkowy przypadek.

Doktorant słusznie wprowadził wykaz skrótów, co niewątpliwie uprościło tekst, ale nie uchronił się przed kilkoma usterkami. Wydaje się, że z pewnych skrótowych

oznaczeń co do nazw ustaw można byłoby śmiało zrezygnować, skoro użyto ich incydentalnie. Nadmiarowość wprowadzonych skrótów powoduje pewne zagubienie czytelnika, zwłaszcza przy ich podobieństwie. O ile nawet pewne oznaczenia skrótowe z racji powszechności korzystania z nich w tekstach prawniczych, nie nastroczają trudności z zapamiętaniem, to już dla mniej „chodliwych” (rzadziej przywoływanych w pracy) ustaw jest to utrudnione. Lektura pracy wymaga przeto równoległego korzystania z owego wykazu (skoro jest ich 60, to nie jest łatwo zapamiętać znaczenia wszystkich skrótów, np. „u.s.p.d.r.”, „u.z.z.i.ch.z.” – konia z rzędem temu, kto zapamięta oznaczenie takiego skrótownica). Nie wiedzieć czemu zaproponowano na oznaczenie skrótowe ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw skrót „u.s.r.c.”, skoro powszechnie na jej oznaczenie wykorzystuje się tę frazę, która znajduje się w tytule tej ustawy (COVID-19), a co wystarczająco jest komunikatywne dla zbudowania skrótownica typu – „uCOVID-19”, albo „ustawa antycovidowa”. W budowaniu skrótownic ustaw w wykazie aktów normatywnych Autor nie był zresztą konsekwentny, dla ustaw, których nazwa zaczyna się od „Prawo ...” słusznie rozpoczyna skrótownic literą „p” (np., „p.f.” – Prawo farmaceutyczne), zaś wobec pozostałych ustaw nie zawierających w swej nazwie tej frazy, oznaczenia skrótowe rozpoczyna litera „u”, nie wiedzieć czemu są jednak wyjątki od tej reguły (np. „o.k.i.k” – ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów; „s.w.g” – ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, „z.n.u.” – ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa). Na oznaczenie tej samej ustawy – z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2022, poz. 2409) – wprowadzono dwa odrębne skróty: „o.g.r.i.l.” i „u.o.g.r.i.l.”, co nie jest uzasadnione jakkolwiek.

Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku doktrynalnego nie budzi uwag krytycznych, przeciwnie – dostrzec trzeba dążenie Autora do dbałości o precyzję przywoływania wykorzystanych źródeł, Doktorant umiejętnie posługuje się obszernie zgromadzoną literaturą przedmiotu, wykorzystano łącznie 173 pozycje bibliograficzne. Może zabrakło wykorzystania pewnych aktualnych opracowań (por. np. pominięto monografię A. Matana, „Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej”, Warszawa 2020), a które dotyczą wprost problematyki podjętej w recenzowanej pracy, nie miało to znaczącego wpływu dla oceny stopnia znajomości

dorobku doktrynalnego (poglądy cyt. Autora przywołano z innej Jego publikacji). Mgr M. Owczarek w sposób wyważony podejmuje niejednokrotnie krytykę oznaczonych poglądów doktrynalnych, z którymi się nie zgadza, czyni to jednak z pożądaną powściągliwością i pewną elegancją, co nie zawsze jest obserwowane u kandydatów do uzyskania stopnia naukowego (por. np. s. 290). Zwraca uwagę w pracy obfite wykorzystanie dorobku judykatury (łącznie 322 orzeczenia), tezy i motywy przywołanych orzeczeń trafnie ilustrują wywody odnoszące się do poszczególnych wątków merytorycznych, względnie są kanwą tych wywodów. Gdy idzie o język pracy, docenić należy starania w posługiwaniu się komunikatywnymi sformułowaniami, wypowiedzi są na ogół w pełni zrozumiałe i przystępne, jest to silna strona dysertacji. Nieliczne są przypadki, w których w pracy używa się slangowego określenia językowego (np. s. 99 – „Uwagi ... nie znalazły jednak przełożenia na modyfikację stosownych przepisów regulujących te tryby”).

Pewną uwagę krytyczną kieruję wobec samej strony językowej tych wywodów, w ramach których Doktorant nawiązuje do trybów weryfikacji decyzji ostatecznych w stanie prawnym sprzed nowelizacji K.p.a. w 1980 r. Nie zawsze przywoływanie poprzedniej numeracji przepisów Kodeksu zostało poczynione z uwzględnieniem czasu przeszłego, skoro odwoływano się w tych wywodach do stanu prawnego sprzed wymienionej nowelizacji (np. s. 121), skądinąd w innych partiach rozważań słusznie uwypuklano, że czynione odniesienia dotyczą dawnego stanu prawnego (np. s. 119 i n.). Nie zawsze także prowadzenie wywodów odnośnie trybów weryfikacji decyzji łącznie, tj. na gruncie przepisów k.p.a. i o.p. jest harmonijne, częściej sprowadza się to do traktowania tych wątków odnoszących się do procedury podatkowej, jako li tylko informacyjnych, czy ilustracyjnych, albo wręcz pomijających ten aspekt dysertacji, mimo złożonej deklaracji co do jej zakresu (por. np. pkt 2.5.5. w rozdziale III, jak również pkt 4 i 5 tegoż rozdziału).

Podsumowanie

W moim przekonaniu praca **Pana mgra Michała Owczarka** prezentuje odpowiedni poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego procesowego, mającego także duże praktyczne znaczenie. Lektura pracy dowodzi, że Doktorant potrafi z należyтым znawstwem analizować zagadnienie określone tematem pracy, identyfikować istotne konstrukcje normatywne polskiego postępowania administracyjnego, stanowiące o istocie roztrząsanych

zagadnień. Trafnie ilustruje swe wywody korzystając z dorobku judykatury i doktryny. Nawet w tych przypadkach, gdy nie podzielałbym stanowiska Autora odnośnie oceny konstrukcji normatywnych czy też proponowanych nowych regulacji, nie można nie zauważyć logicznej argumentacji takowych i logicznego budowania ich w warstwie aksjologicznej. Podkreślić także wypadnie, że Autorowi nie jest obcy (z drobnymi wyjątkami) także pożądany stopień powściągliwości przed ferowaniem radykalnych osądów czy stwierdzeń.

Rolą recenzenta jest uwypuklenie dobrych i słabszych stron dzieła poddanego procedurze oceny, dostrzegając drobne potknięcia formalno-językowe ocenianej pracy z przekonaniem stwierdzam, że nie obniżają one w żaden sposób ogólnie pozytywnej noty odnośnie jej merytorycznych walorów. Pewien niedosyt odczuć można, gdy idzie o uwagi końcowe, trochę szkoda, że popełniony wysiłek analityczny nie został w pełni wyzyskany na koniec dysertacji. Z przekonaniem dochodzę jednak do wniosku, że Doktorant wykazał się rzetelnym warsztatem naukowym i pożądanym stopniem znajomości dorobku doktrynalnego oraz orzeczniczego w aspekcie zagadnień poruszonych w pracy.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Pana mgra Michała Owczarka praca spełnia wymogi stawiane kandydatowi do uzyskania stopnia naukowego doktora ujęte w przepisach ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017, poz. 1789 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i może stanowić podstawę podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 18 września 2023 r.

(dr hab. Robert Sawuła)

