

Joanna Wegner

Uniwersytet Łódzki

joannawegner@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2773-6651

Recenzja

Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym, red. M. Bogusz, Gdańsk 2019: t. 1, M. Bąkowski, M. Bogusz, K. Kaszubowski, *Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przebieg postępowania odwoławczego*, ss. 161; t. 2, A. Bochentyn, M. Miłoś, *Decyzje organu odwoławczego. Opłaty i koszty postępowania odwoławczego. Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym*, ss. 175.

1. Przedmiotem recenzowanej monografii stało się ważne z punktu widzenia nauki procesu administracyjnego zagadnienie postępowania odwoławczego. Już sam pomysł tematu opracowania przedstawia się interesująco, bowiem na polskim rynku wydawniczym brak jest pozycji, która by szczegółowo prezentowała czynności towarzyszące uruchomieniu odwołania. Zasadność wyboru przedmiotu opracowania jest tym bardziej przekonująca, że poświęcone odwołaniu unormowanie kodeksowe poddano niedawno istotnym modyfikacjom, rodzącym liczne wątpliwości interpretacyjne. Ogólna teza monografii o potrzebie zachowania instytucji tradycyjnego odwołania administracyjnego w rodzimym porządku prawnym przeplata się przez poszczególne wątki pracy. Jej obrona przychodzi autorom bez najmniejszych trudności, bowiem pod względem warsztatowym książka okazuje się dziełem bez zarzutu, przygotowanym na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Na wstępie recenzji należy stwierdzić, że zwłaszcza na tle innych, licznie obecnie publikowanych opracowań, monografia wyróżnia się walorem rzeczywistej naukowości i rzadko spotykaną wnikliwą, wręcz drobiazgową, analizą dogmatyczną. Już z tego względu książka stanowi cenny wkład w rozwój administracyjnego prawa procesowego.

Osobną natomiast rzeczą jest problem zakresu funkcjonowania instytucji odwołania w rodzimym porządku w kontekście zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że administracja staje współcześnie przed problemem załatwiania rozmaitych kategorii spraw, multiplikacji skomplikowanych zadań i nie można mieć cienia wątpliwości co do tego, że dotychczasowy, decyzyjny model załatwiania spraw w relacjach pomiędzy organami administracji a jednostkami, nie może już odgrywać roli wyłącznej. Wystarczy wskazać na specyfikę postępowań zaliczonych przez Javiera Barnes'a do tzw. procedur trzeciej generacji, obecnych

w rodzimym porządku przede wszystkim w zakresie rozdziału środków unijnych¹. Wydaje się zatem, że postępowanie typu jurysdykcyjnego, a wraz z nim konstrukcja odwołania, częściowo ustępować muszą miejsca także innym mechanizmom służącym załatwieniu sprawy, w tym promowanym w europejskim *soft law*, narzędziom zaliczanym do *alternative dispute resolution*². Dodać należy, że w nauce obcej dostrzega się potrzebę równoległego funkcjonowania zróżnicowanych modeli procesowych w obrębie postępowania administracyjnego.

Obecnie zasadność utrzymywania tradycyjnego odwołania w ramach postępowania jurysdykcyjnego także bywa podawana w wątpliwość, w szczególności w tych sprawach, w których osią sporu jest wykładnia przepisów prawa materialnego. Postulatów tych nie można jednak rozpatrywać bez dostrzeżenia problemu dostosowywania rozwiązań legislacyjnych do wspomnianych potrzeb współczesności. Podejmowane przez ustawodawcę próby w tym zakresie jawią się jako wolne od niezbędnego w takim przypadku holistycznego podejścia, wątpliwe z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, nieprzemysłane i – siłą rzeczy, mało przekonujące. W konsekwencji stają się one swoistym utrapieniem dla praktyków – w tym przede wszystkim organów stosujących prawo. Nie sposób inaczej oceniać zmian w kodeksie postępowania administracyjnego, dokonanych nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.³ w obrębie art. 15, normującego zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, co zresztą zostało już w nauce opisane⁴. W nurt ten wpisuje się mglista zapowiedź wynikająca z art. 15 ust. 1 wspomnianej ustawy nowelizującej, a dotycząca wyeliminowania instytucji odwołania w poszczególnych kategoriach spraw.

Warto wskazać, że rozwiązania obce, które – jak można sądzić – służyły autorom projektu za wzór w tym zakresie, a w których istotnie ograniczono zakres instytucji odwołania, przewidziano równoległe stosowne zmiany w obrębie sądowej kontroli administracji, przede wszystkim z dominującym modelem orzekania merytorycznego, czego przykładem jest austriacka reforma postępowania administracyjnego z 2011 r. Nowelizacja rodzimego kodeksu na tle tych rozwiązań jawi się nie tylko jako ułomna, ale i pozbawiona spójnej idei, która leć powinna u podstaw wszelkich gruntownych reform. Nie dziwi więc podjęcie przez Autorów książki próby obrony instytucji, której zwalczaniu przez ustawodawcę nie towarzyszy zaoferowanie żadnej rozsądnej alternatywy. Wypada dodać, że w aktualnym stanie prawnym odwołanie stanowi jedyny środek prawny gwarantujący jednostce w postępowaniu jurysdykcyjnym rozpoznanie sprawy administracyjnej w jej całokształcie. Krytyka odwołania, jako środka

¹ J. Barnes, *Towards a third generation of administrative procedure* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackermann, P.L. Lindseth, Cheltenham 2010, s. 336–355.

² Zob. np. J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 54; Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 129.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

⁴ Z. Kmiecik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski Warszawa 2019, s. 132–134.

wydłużającego to postępowanie, wolna jest w szczególności od refleksji nad palącą potrzebą skrócenia czasu oczekiwania na załatwienie sprawy indywidualnej przez sąd administracyjny. W tym kontekście wskazywane przez Autorów w rozdziale I monografii wątpliwości co do nowego, nadanego nowelą z dnia 7 kwietnia 2017 r., brzmienia art. 15 k.p.a. – okazują się przekonujące. Korespondować może z nimi postulat zmiany modelu orzekania przez sądy administracyjne – w kierunku przyjęcia jako zasady (nie zaś obwarowanego licznymi przesłankami wyjątku) merytorycznego rozpoznawania spraw. Doświadczenia obce skłaniać mogą do dyskusji nad hierarchicznością jako immanentną cechą odwołania, jednakże nie można pomijać tych argumentów nauki prawa, które wskazują na iluzoryczność środków niedewolutywnych w rodzimym porządku. Wystarczy przypomnieć, że zmiana legislacyjna polegająca na nadaniu wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy cech środka opcjonalnego (w kontekście dostępu do sądu administracyjnego) podyktowana była marginalną skutecznością tej instytucji. Nie można oprzeć się wrażeniu, że niechęć do zmiany własnego rozstrzygnięcia doprowadzi tego, jak trwały ślad w „pamięci urzędowej” pozostawiło w rodzimym systemie doświadczenie systemu totalitarnego, który *nota bene* nastąpił niedługo po wieloletnim okresie zaborów. Ukształtowane przez niemal dwa wieki pewne charakterystyczne cechy relacji pomiędzy jednostką a urzędnikiem, właściwe dla państw postkolonialnych stanowić mogą poważną barierę w wykorzystywaniu potencjału środków niedewolutywnych. Podawane natomiast niekiedy za przykład dobre funkcjonowanie środków prawnych o charakterze poziomym w postępowaniu cywilnym czy karnym przypisywać należy niezawisłości sędziowskiej, której organy administracji z natury rzeczy są przecież pozbawione.

2. W odróżnieniu od recenzowanej książki, monografie traktujące o instytucji odwołania⁵ cechuje, po pierwsze – wysoki poziom ogólności prowadzonych rozważań. Po drugie – zostały wydane w odmiennym stanie prawnym, co – nie ujmując wartości wspomnianych dzieł – automatycznie przekłada się na ich ograniczoną aktualność. Powstała w gdańskim ośrodku pozycja wyróżnia się szczegółowym i wyczerpującym, a zarazem pionierskim omówieniem tematu. Niekwestionowaną wartością pracy jest to, że jest to pierwsza monografia poświęcona odwołaniu, opublikowana po istotnej reformie postępowania administracyjnego z 2017 r. i zawierająca precyzyjną analizę nowych konstrukcji prawnych. Monografia stanowi dzieło dwutomowe, z czego pierwszy poświęcono teoretycznym podstawom instytucji oraz czynnościom fazy instrukcyjnej postępowania odwoławczego, zaś drugi – etapowi orzekania. Praca została podzielona na rozdziały odpowiadające węzłowym problemom procedury odwoławczej, co upraszcza posługiwanie się poszczególnymi fragmentami w poszukiwaniu zagadnień interesujących czytelnika.

3. Na pozytywną ocenę pracy zasługuje dobór narzędzi metodologicznych, koncentrujących się wokół perfekcyjnie niemal wykorzystanej metody dogmatycznej, a miejscami – także historycznej. Na wyróżnienie zasługuje niezwykle bogate

⁵ B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1980; oraz Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

udokumentowanie opracowania, jak również bezpośrednie posłużenie się w pracy wskazanymi w bibliografii źródłami, nie zaś tylko ich przytoczenie w wykazie literatury związanej z tematyką monografii. W opracowaniu przywołano wszystkie istotne z punktu widzenia tematu poglądy doktrynalne, przy czym Autorzy nie ograniczyli się do ich zacytowania, ale prezentują konsekwentnie własne stanowisko w kolejno poruszanych kwestiach. Obserwacja ta świadczy o pewnej nowości, świeżości podejścia i autonomii prowadzenia wywodu naukowego. Konstrukcję pracy cechuje równowaga między częścią teoretyczną oraz odniesieniami do praktyki stosowania prawa. Niewątpliwym walorem pracy jest to, że analizie tekstu prawnego towarzyszyły obszernie badania orzecznictwa sądowego, co istotnie wzmacnia zasadność postawionych przez Autorów tez. Bez wątplenia liczne przykłady z orzecznictwa, dobrze ilustrujące poszczególne zagadnienia prezentowane w pracy, służą klarowności prowadzonego wywodu. Posługiwanie się przez Autorów tymi źródłami cechuje niezwykle wysoki poziom. Podkreślenia wymaga to, że przywołane poglądy cechuje bieżąca wręcz aktualność. Autorzy sięgnęli bowiem do orzecznictwa najnowszego, często nawet niedostępnego jeszcze w oficjalnych publikatorach, wydane go tuż przed przygotowaniem pracy do druku.

4. Autorzy zaprezentowali postępowanie odwoławcze jako ciąg czynności procesowych, wskazując na związane z ich realizacją wątpliwości natury teoretycznej, podejmując zarazem próbę rozwiązania ich na poziomie praktycznym. Zmierzyli się z nowymi regulacjami, wprowadzonymi przez ustawodawcę mocą noweli z 7 kwietnia 2017 r., podejmując – udaną skądinąd – próbę identyfikacji istotnych problemów w wykładni obowiązujących od niedawna przepisów. Nie odstąpiono przy tym od wskazania możliwych rozwiązań w tym zakresie. Czytelnik nie zostaje zatem pozostawiony „z problemem”, ale z gotowymi propozycjami usunięcia powstających wątpliwości. W tym zakresie zwraca uwagę szczegółowe omówienie relacji nowej regulacji postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym (nowe brzmienie całego art. 136 k.p.a.) w stosunku do przewidzianych w art. 138 § 2 k.p.a. podstaw wydania decyzji kasacyjnej (t. 2, s. 75–80) oraz rozważenie problemu dopuszczalności wycofania oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (t. 1, s. 33–34). Poprowadzony w tym zakresie wywód i zaprezentowane wnioski wypada tylko zaakceptować, choć moim zdaniem, dopuszczalności wykazywania wad oświadczenia woli na drodze procesu cywilnego wykluczyć nie można.

Do podobnie pozytywnych konstatacji prowadzi lektura pozostałych fragmentów pracy, a które odnoszą się do tych nienowych uregulowań, które wciąż okazują się niejednoznaczne w toku czynności wykładni bądź dyskusyjne w nauce. Doskonałym przykładem takiego pragmatycznego podejścia do przedmiotu opracowania jest analiza problemu wykonalności decyzji, ściśle wiążąca się ze skutkami wniesienia odwołania i łączącymi się z tym kompetencjami organów administracji (t. 1, s. 62 i n.). Podzielałam stanowisko Autorów, wedle którego „tak (szeroko) rozumiana formuła »decyzji, która podlega wykonaniu« zbliża się zatem – pod względem jej zakresu znaczeniowego – do formuły »decyzji, z której wynikają skutki prawne«. Za takim sposobem rozumienia tej formuły przemawia także potrzeba jednolitego traktowania skutków prawnych

wynikających z decyzji, bez względu na to, czy polegają one na wyznaczeniu wzorca zachowania adresata decyzji (w »klasycznym« rozumieniu pojęcia wykonalności decyzji), czy też na wywołaniu innego skutku (np. możliwości ubiegania się o pozwolenie na budowę jako skutku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, możliwości wpisania prawa rzeczowego lub obligacyjnego do księgi wieczystej przez sąd wieczystoksięgowy itp.)". Na wyeksponowanie zasługuje również rzadko poruszane w piśmiennictwie, a niezwykle istotne z praktycznego punktu widzenia, zagadnienie kosztów postępowania odwoławczego, o czym w detalach traktuje t. 2, rozdział V opracowania. Nie mniej interesująco jawi się poruszona w książce kwestia zakazu *reformationis in peius*, który mimo powstania licznych już opracowań, nadal budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych (t. 2, s. 97 i n.).

Spostrzeżenia powyższe prowadzą do konkluzji o wysokim poziomie merytorycznym pracy, wszechstronnym i wyczerpującym omówieniu podjętego tematu. Czytelnik nie pozostaje bez odpowiedzi nie tylko na węzłowe, ale i bardziej szczegółowe pytania, które mogą pojawiać się na tle wykładni przepisów o administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Na pozytywną ocenę pracy wpływa ponadto staranność redakcyjna oraz porządek wywodu, pozwalające czytelnikowi na zrozumienie zawiłych niekiedy zagadnień. Podsumowując, należy stwierdzić, że recenzowane opracowanie wypełnia pewną lukę w badaniach nauki o postępowaniu administracyjnym. Wyjaśnia istotę ważnego w demokratycznym państwie prawnym zagadnienia o charakterze gwarancyjnym z uwzględnieniem gruntownych zmian legislacyjnych dokonanych w 2017 r. i na postawie dostępnych już najnowszych poglądów orzecznictwa sądowego. Poza niekwestionowanymi walorami naukowymi monografii, stanowić może doskonałą alternatywę dla rozlicznych opracowań komentatorskich, zwłaszcza że poziom szczegółowości i staranności omówienia wielu spośród poruszonych w książce zagadnień wydaje się te pierwsze zdecydowanie przewyższać.

