

Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski

"Autokontrola decyzji administracyjnej", A. Krawiec, Kraków 2012 : [recenzja]

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 180-188

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

i ustanowieniu w Konstytucji z 1997 r. szczególnej ochrony majątku gminnego.

Bardzo wnikliwie Autor analizuje w szczególności ustanowiony w 1989 r. nadzwyczajny tryb rewindykacji mienia kościelnego, realizowany przez Komisję Majątkową do spraw Kościoła Katolickiego, który wywołał najwięcej kontrowersji. Dotyczą one głównie statusu ustrojowo-prawnego Komisji Majątkowej, trybu postępowania regulacyjnego, charakteru i skutków rozstrzygnięć Komisji Majątkowej. Autor wyraźnie podziela poglądy zdecydowanej większości przedstawicieli doktryny, bardzo krytycznie nastawionych zwłaszcza do niekonwencjonalnej konstrukcji postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową.

Z kolei we *Wnioskach*, Autor syntetycznie podsumowuje swe rozważania, rozwijając przekonującą tezę, iż stan posiadania Kościoła, a w szczególności stosunek władz państwowych do własności Kościoła, był pochodną tego, na ile był on postrzegany przez władzę jako partner, a na ile jako przeciwnik polityczny.

Podsumowując pragnę podkreślić, iż recenzowana monografia jest wartościowym, wnikliwym studium historyczno-prawnym, analizującym najistotniejsze uwarunkowania, konstrukcję i skutki wdrażania instrumentów prawnych polityki władz państwowych, w stosunku do własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX wieku.

prof. zw. dr hab. Andrzej Witkowski

A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, ss. 172.

Recenzowana monografia dr Anny Krawiec, wydana nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2012 r. w ramach serii „Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego”, dotyczy problematyki niezwykle ważkiej: instytu-

cji autokontroli (samokontroli) decyzji administracyjnej przez organ, uregulowanej w art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶ oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷. Rangę podjętego przez badaczkę zagadnienia unaocznia praktyka życia codziennego, w której autokontrola pełni istotną funkcję społeczną jako element nie tylko przyspieszający postępowanie, ale także pozwalający załatwić sprawę bez angażowania wyższej instancji lub sądu administracyjnego, co dla stron ma nierzadko wiodące znaczenie z przyczyn faktycznych i psychologicznych. Biorąc zaś pod uwagę dodatkowo wątpliwości praktyki orzeczniczej sądów i organów, jak też dyskusje doktrynalne, należy pozytywnie ocenić podjęcie się przez Autorkę zadania pogłębienia wiedzy na temat ujęty w tytule monografii.

Autokontrola znajduje pełne uzasadnienie w zasadach ogólnych k.p.a., kształtujących polską procedurę administracyjną. Jak zauważa bowiem sama Autorka, prawidłowo stosowana instytucja autokontroli z założenia ma służyć realizacji wielu zasad ogólnych postępowania administracyjnego: jego szybkości i prostoty, wzbudzania zaufania do organów administracji publicznej, praworządności oraz uwzględniania słusznego interesu obywateli (s. 17–18). Nie budzi przy tym wątpliwości zastrzeżenie, że skoro autokontrola jest wyjątkiem od zasady przekazania sprawy organowi II instancji (dewolutywności), to przepisy kształtujące tę instytucję muszą być wykładane ściśle (s. 20), jakkolwiek przesłanki jej stosowania na przestrzeni czasu podlegały liberalizacji (s. 29). A. Krawiec poddaje je wnikliwej analizie na łamach recenzowanej publikacji (s. 37–52).

Badaczka w swojej monografii stawia wiele wartych uwagi tez. Jedną z nich jest twierdzenie, że zweryfikowanie przesłanek do dokonania autokontroli – w sytuacji wniesienia przez stronę odwołania – jest obowiązkiem organu, w związku z czym można by

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

mówić o pewnego rodzaju uprawnieniu strony do złożenia re-monstrancji organowi I instancji (s. 35–36).

Aprobata wymaga także stanowisko, że decyzja kontrolna nie może mieć charakteru kasatoryjnego, gdyż wówczas trudno mówić o uwzględnieniu odwołania w całości, jak wymaga tego art. 132 k.p.a., a co należy rozumieć jako rozstrzygnięcie w pełni zgodne z oczekiwaniem strony (s. 59, 158). Znajduje ono bowiem oparcie nie tylko w rzeczonym przepisie, ale też w funkcji przypisywanej omawianej instytucji i w zasadach k.p.a. stanowiących jej podstawę.

W naszej ocenie niezmiernie ważnym wątkiem, podejmowanym w recenzowanym opracowaniu (s. 52–54), jest jednak przede wszystkim kwestia charakteru prawnego siedmiodniowego terminu, określonego w art. 133 k.p.a.²⁸ Autorka w monografii²⁹ polemizuje z poglądem, wyrażonym m.in. w orzecznictwie NSA, że jest to termin materialnoprawny, po którym organ traci prawo do uwzględnienia odwołania, a tym samym zmiany wydanej przez siebie decyzji w trybie autokontroli, co w konsekwencji oznacza, że taka decyzja wydana po rzeczonym terminie jest obarczona wadą nieważności. W jej ocenie należy przyjąć, że nieznaczące przekroczenie wskazanego terminu wydaje się dopuszczalne, zaś pogląd prezentowany w orzecznictwie jest zbyt daleko idący. Jak wskazuje, określony w k.p.a. termin na przekazanie akt organowi ma charakter instrukcyjny. Ponadto przesłanki legalności wydania decyzji autokontrolnej określa jedynie art. 132 k.p.a. Tym samym, zdaniem A. Krawiec, biorąc pod uwagę cel autokontroli, jakim jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego, zbyt formalistyczne podejście w tym zakresie jedynie wydłuży czas wydania decyzji korzystnej dla strony. Z tego względu Autorka stoi na stanowisku, że wydanie decyzji autokontrolnej po upływie siedmiu dni, ale przed przekazaniem odwołania organowi

²⁸ Warto zaznaczyć, że zasadne wydają się poglądy o potrzebie wydłużenia tego terminu do 14 dni – zob. s. 100, 156–157 recenzowanej monografii.

²⁹ A wcześniej także w *Glosie do wyroku NSA z dnia 28 maja 2008 r.*, II OSK 560/07, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 5, poz. 56.

odwoławczemu, nie powinno być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W naszej ocenie stanowisko A. Krawiec zasługuje na aprobatę. Jeżeli bowiem decyzja autokontrolna została wydana przy spełnieniu przesłanek z art. 132 k.p.a., to wówczas uznanie jej – także po wielu latach – za naruszającą prawo, a co za tym idzie nieważną, godziłoby w podstawowe elementy fundamentalnej w państwie prawnym zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP). Fakt wydania przez organ decyzji pozytywnej dla wszystkich stron, odpowiadającej prawu, a której jedyną wadą jest uchybienie terminowi siedmiu dni – nie wydaje się na tyle rażąco naruszać porządku prawnego, aby uzasadniało to pozostawienie adresatów aktów prawnego w niepewności co do jego bytu. Ma to szczególne znaczenie przy decyzjach uprawniających, z którymi wiąże się przyznanie stronie określonego świadczenia. Uważamy bowiem, że to właśnie stwierdzenie nieważności takiej decyzji po latach, a co za tym idzie – uznanie przyznanego nią świadczenia za podlegające zwrotowi jako nienależnego – tylko z uwagi na choćby jednodniowe uchybienie terminowi przez organ do dokonania autokontroli (a właściwie stosownie do art. 133 k.p.a. – na przekazanie akt organowi odwoławczemu), w sytuacji spełnienia się pozostałych przesłanek jej dokonania – w istocie stanowi rażące naruszenia prawa, a w szczególności zasady wzbudzania zaufania obywatela do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Konsekwencje opieszałości organu przerzucane byłby wszak na obywatela. Podzielając zatem stanowisko Autorki, należy jednak ocenić jako niejasny pogląd, że nie będzie naruszeniem prawa kilkudniowa zwłoka organu³⁰ – nie wiadomo bowiem, na jakiej podstawie badaczka określiła tę cezurę. W naszej ocenie brak podstaw normatywnych do takiego zabiegu, a zatem niezależnie od liczby dni uchybienia terminu do dokonania autokontro-

³⁰ Podobne skądinąd do Autorki stanowisko zajmuje M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3, s. 45.

li – decyzja wydana na jej skutek nie będzie rażąco naruszać prawa.

Jak się wydaje, zrozumiałą intencją rygorystycznego poglądu sądownictwa administracyjnego co do terminu uprawniającego organ do dokonania autokontroli była wysoce negatywna praktyka organów ze zwlekaniem – czy nawet zwodzeniem obywatela – przed przekazaniem akt organowi II instancji. Jej wyrazem jest także omawiane przez Autorkę zjawisko „błędnego koła”, polegające na wielokrotnym wydawaniu decyzji autokontrolnych w istocie nieuwzględniających w całości żądania stron, za to uniemożliwiających przekazanie sprawy organowi II instancji (s. 59–60). W tym kontekście na uwagę zasługuje postulat *de lege ferenda* wprowadzenia w k.p.a. regulacji przyznającej stronom niezadowolonym z decyzji autokontrolnej prawa żądania rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy, z chwilą którego złożenia organ I instancji traciłby uprawnienia autokontrolne (s. 60, s. 64, s. 157). Interesujący i w pełni godny wdrożenia jawi się przy tym w naszej ocenie przywołany w monografii pomysł M. Bika³¹ oraz J. Szreniawskiego i Z. R. Kmiecika³², aby znowelizować k.p.a. przez dodanie w art. 132 § 3 k.p.a. zdania drugiego o treści: „§ 1 i § 2 nie stosuje się”, czy przez dodanie § 4 o treści „decyzja wydana ma podstawie § 1 lub § 2 nie może być w tym samym trybie zmieniona lub uchylona” (s. 60).

Niedosyt pozostawia jednak niedostrzeżenie przez Autorkę problemu pozostawiania przez organ I instancji w zwłoce z przekazaniem akt organowi II instancji, np. przez zwodzenie strony co do perspektywy dokonania autokontroli swojej decyzji. Wymagałoby to bowiem rozważenia, czy w takiej sytuacji przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność (przewle-

³¹ M. Bik, *ibidem*, s. 32.

³² J. Szreniawski, Z. R. Kmiecik, *Samokontrola organu I instancji w administracyjnym postępowaniu odwoławczym* [w:] J. Postuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysław-Rzeszów, s. 330.

kłość?), a jeśli tak – to na bierność którego organu. Uznaje się wszak, że generalnie złożenie odwołania uruchamia postępowanie drugoinstancyjne (odwoławcze), a zatem z tego punktu widzenia skarżonym organem winien być organ drugoinstancyjny. W sytuacji jednak daleko posuniętej decentralizacji administracji byłoby to w rzeczonym przypadku wątpliwe chociażby od strony prakseologicznej. Sądzić raczej należy, że mamy tu do czynienia z wyjątkiem od zasady³³, a zatem założenie o wszczęciu odwołaniem postępowania drugoinstancyjnego podlega w tej sytuacji obaleniu. Tym samym organem skarżonym powinien być wówczas ten występujący w I instancji. Problem ów, wiążący się wszak z szeroko ujmowaną instytucją autokontroli, nie został niestety podjęty w recenzowanej monografii. Tymczasem rozważyć można tu pewne postulaty *de lege ferenda*, zabezpieczające przestrzeganie siedmiodniowego terminu z art. 133 k.p.a. – np. wprowadzenie grzywny za każdy dzień zwłoki w przekazaniu akt organowi drugiej instancji, na podobieństwo uregulowania z art. 35 ust. 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁴.

Uzupełnieniem rozważań prowadzonych w pierwszych trzech częściach recenzowanej monografii jest dokonana w rozdziale czwartym – w szczególności pod kątem różnic i podobieństw do ogólnego postępowania administracyjnego – analiza instytucji autokontroli w postępowaniu podatkowym, w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Autorka przedstawia rozwiązania normatywne w tym zakresie, wskazując rów-

³³ Por. A. Wiktorowska, *Kontrola prawidłowości decyzji i postanowień w administracyjnym toku instancji* [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2012, s. 183. Zastanawiające jest skądinąd, że tak fundamentalna literaturowa pozycja z zakresu procesualistyki administracyjnej nie została uwzględniona przez Autorkę w recenzowanej monografii. Narażać może ją ten fakt niepotrzebnie na zarzut nieuwzględnienia całości literatury przedmiotu, a co za tym idzie – niewyczerpania podejmowanego do rozważenia zagadnienia.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.

niez pewne mankamenty badanych regulacji. Szczególnie ciekawe są uwagi dotyczące praktyki wydawania rozstrzygnięć autokontrolnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (s. 72–73). A. Krawiec słusznie konstatuje, że wydawanie w ramach autokontroli rozstrzygnięć o kontynuowaniu postępowania w sprawie jest niedopuszczalne. Jak się bowiem wydaje, sensem tej instytucji jest załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu, nie zaś tworzenie *sui generis* wewnętrznego toku instancji w ramach organu.

Mocną stroną recenzowanej pracy są wątki porównawcze, którym poświęcony jest rozdział piąty. Autorka skrupulatnie, a przy tym treściwie, przedstawiła w nim kształt instytucji autokontroli w Austrii, Niemczech, Słowacji i Czechach. Jako interesujące rozwiązanie, lecz niezbieżne z obowiązującą w k.p.a. zasadą odformalizowania postępowania, można uznać obowiązującą w czeskim postępowaniu administracyjnym zasadę koncentracji materiału dowodowego (s. 99).

W rozdziale szóstym A. Krawiec przedstawia szeroko rys historyczny instytucji autokontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym, analizując – począwszy od okresu dwudziestolecia międzywojennego – rozwiązania z tego zakresu zawarte w kolejnych ustawach procesowych regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi. Autorka nie ograniczyła się jedynie do przedstawienia rozwiązań normatywnych dotyczących autokontroli, ale także wyczerpująco omówiła zasadnicze wątki toczony w przeszłości dyskusji doktrynalnej oraz podstawowe stanowiska judykatury w tym zakresie. Rzuca to ciekawe światło na obecną regulację instytucji autokontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym i stanowi dobry punkt wyjścia do formułowania postulatów *de lege ferenda*, z czego Autorka korzysta, aprobując w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym rozwiązania z lat 1990–1995 (s. 114–115). Pewien niedosyt pozostawia jednak fakt, że Autorka – w przeciwieństwie do części monografii poświęconej zagadnieniu autokontroli w postępowaniu administracyjnym – ograniczyła się jedynie do rozważań prawnohistorycz-

nych i nie przedstawiła tutaj analiz o charakterze prawnoporównawczym. Wydaje się, że byłyby one – szczególnie wobec sformułowanej w pracy krytycznej oceny regulacji autokontroli w p.p.s.a. – niezwykle cenne i ciekawe.

Autorka w sposób wyczerpujący scharakteryzowała w monografii współczesny kształt instytucji autokontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym, stosownie do obowiązującej regulacji p.p.s.a. w tym zakresie. A. Krawiec poddała analizie takie zagadnienia, jak: charakter prawny autokontroli, jej przesłanki, rozstrzygnięcie autokontrolne i zagadnienie jego zaskarżalności czy wpływ rozstrzygnięcia autokontrolnego na bieg postępowania sądowoadministracyjnego. Badaczka zwraca uwagę na szereg mankamentów obowiązującej regulacji, jednocześnie w sposób wyczerpujący omawiając związane z nią kontrowersje obecne w literaturze i orzecznictwie. Mowa tu w szczególności o niejasnej regulacji przesłanek uwzględnienia skargi w ramach autokontroli (s. 127) czy dopuszczalnych rodzajach rozstrzygnięć autokontrolnych (s. 132). W konkluzji swoich rozważań Autorka słusznie konstatuje, że regulacja p.p.s.a. dotycząca instytucji autokontroli jest niezwykle lakoniczna, co stanowi źródło licznych wątpliwości interpretacyjnych (s. 157), które – jak już zwrócono uwagę – szczegółowo omawia. Stan ten skłania Autorkę do postawienia kilku, nawiązujących zresztą w pewnej mierze do rozwiązań obowiązujących w latach 1990–1995, postulatów *de lege ferenda*. Wymagają one nieco szerszej uwagi. A. Krawiec wskazuje, że ze względów prakseologicznych celowe byłoby ograniczenie autokontroli wyłącznie do fazy postępowania, w której organ nie przekazał jeszcze akt sądowi (s. 158). Pogląd ten wydaje się tyle interesujący, ile skłaniający do polemiki. Jak należy bowiem sądzić, nie znajduje on głębszego uzasadnienia w powoływanych przez Autorkę względach prakseologicznych. Warto zauważyć, że – ujmując rzecz z tego punktu widzenia – tak długi termin na skorzystanie z uprawnień autokontrolnych umożliwiłaby choćby szybsze wyeliminowanie z obrotu niezgodnych z prawem decyzji w sytuacji, gdy sąd uwzględnił skargę w podobnej sprawie, np. dotyczą-

cej tego samego skarżącego i analogicznego przedmiotu. W takiej sytuacji – w myśl propozycji Autorki – niemożliwe byłoby skorzystanie z uprawnień autokontrolnych, a konieczne stałoby się oczekiwanie przez organ i skarżącego na odrębne rozstrzygnięcie sądu w każdej ze spraw. Takie rozwiązanie nie służyłoby ani interesom skarżącego, ani organu, ani też praktycznym względom związanym z działalnością sądu. Podobnie pewne wątpliwości budzi postulat A. Krawiec wyraźnego określenia przez ustawodawcę, że organ korzystający z uprawnień autokontrolnych powinien wyeliminować zaskarżoną decyzję z obrotu i ostatecznie rozstrzygnąć sprawę administracyjną (s. 158). Postulat ten wprawdzie służy realizacji wymogów precyzji i jasności tekstu prawnego, ale biorąc pod uwagę, że obecnie zgodna z tezami Autorki wykładnia art. 54 § 1 p.p.s.a. nie budzi w doktrynie i orzecznictwie większych wątpliwości, to wydaje się, że nie jest on w pełni zasadny.

Podsumowując, należy uznać, że recenzowana monografia stanowi rezultat rzetelnego wysiłku badawczego, którego wyniki stanowią istotne uzupełnienie dorobku doktryny postępowania administracyjnego. Zagadnienie poruszone w tytule recenzowanej pracy zostało bowiem przeanalizowane w sposób zasadniczo szczegółowy, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Z tych względów zawarte w niniejszej recenzji uwagi krytyczne nie obniżają pozytywnej oceny tej monografii, która wypełnia pewną lukę w nauce postępowania administracyjnego, a to zasługuje na uznanie. Książkę tę polecić więc można zarówno praktykom, w tym w szczególności – sędziom sądów administracyjnych i pracownikom organów administracji publicznej, jak i przedstawicielom nauki oraz zainteresowanym studentom.

*mgr Sebastian Gajewski
mgr Aleksander Jakubowski*