



EWA ŚLADKOWSKA

*Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej  
lub z rażącem naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*  
Warszawa 2013, ss. 261

Recenzowana książka wieńczy wysiłki badawcze Autorki nad poznaniem problematyki wydania decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub wydania decyzji administracyjnej z rażącem naruszeniem prawa. Jest to bowiem zmodyfikowana wersja rozprawy doktorskiej obronionej w grudniu 2006 r., a stan prawny został przyjęty na dzień 1 listopada 2012 r. Jest to o tyle istotne, bowiem monografia weszła do obiegu wydawniczego w 2013 r., a dnia 27 lutego 2013 roku ogłoszono tekst jednolity kodeksu postępowania administracyjnego. Analizowane przez Autorkę przepisy art. 156 § 1 pkt 2 nie uległy zmianie, więc rozważania podjęte w recenzowanej książce zachowują aktualność.

Celem pracy była próba zinterpretowania przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji zawartych w przepisie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Należy pamiętać, iż przepis art. 156 § 1 k.p.a. wylicza enumeratywnie kwalifikowane wady aktów administracyjnych. Autorka zgodnie z tym poddała analizie problem nieważności decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa. Zagadnienie to jest ważne z punktu widzenia postępowania administracyjnego, stąd też wybór tematu badawczego przez Autorkę należy uznać za w pełni uprawniony.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją procesową, która służy usunięciu z obrotu prawnego aktów administracyjnych dotkniętych jedną z kwalifikowanych wad podanych we wspomnianym art. 156 § 1 k.p.a.

Wybór tematu monografii oraz sposób jego ujęcia trzeba uznać na prawidłowy. Tematyka recenzowanej książki Ewy Śladkowskiej jest doniosła i dotyka rozmaitych zagadnień o charakterze teoretycznym i praktycznym z zakresu prawa administracyjnego.

Struktura pracy, w znacznej mierze zdeterminowana przez przyjęty sposób ujęcia tytułowego zagadnienia, jest nie do końca spójna, lecz przejrzysta. Praca

podzielona została na wstęp, 7 rozdziałów i wnioski końcowe. Do pracy dołączono bibliografię.

Przedmiotem poszczególnych rozdziałów są: trwałość decyzji administracyjnej wydanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (rozdział I), nieważność decyzji administracyjnej (rozdział II), warunki stwierdzenia nieważności decyzji (rozdział III), przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (rozdział IV), wydanie decyzji administracyjnej bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym (rozdział V), wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym (rozdział VI) oraz wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym (rozdział VII).

Występuje pewna niekonsekwencja Autorki w konstrukcji pracy. Rozdziały I i II zaczynają się od uwag wstępnych, a *in fine* dotyczą uwag podsumowujących. W rozdziale III brak już jest uwag wstępnych. Autorka rozpoczęła rozważania tego rozdziału od zagadnień ogólnych, które w zasadzie pełnią funkcję uwag wstępnych. W rozdziale VI brak jest zarówno uwag wstępnych, jak również uwag podsumowujących. W rozdziale VII, kończącym pracę także nie ma uwag podsumowujących. Umieszczenie na końcu każdego rozdziału uwag podsumowujących jest zawsze dla Czytelnika istotną wskazówką, które kwestie uważa się za najistotniejsze.

Rozdziały I, II i III można zakwalifikować jako teoretyczne, rozdział IV – ogólniejszy, w którym scharakteryzowano pozostałe przesłanki nieważności, V – historyczny, a rozdziały VI i VII ściśle odnoszą się do tematyki książki i są najbardziej obszerne. Praca mogłaby zostać podzielona nie na większą liczbę mniejszych rozdziałów, a na trzy części: teoretyczną, ogólną z głębszym omówieniem wszystkich przesłanek nieważności decyzji administracyjnej, tematyczną, do której zostałby włączony rozdział historyczny.

W rozdziale I Autorka przedstawiła rozważania dotyczące pojęcia ostateczności, a także pojęcia prawomocności decyzji administracyjnych. Omówiła również zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Słusznie zauważyła, iż pierwszy raz została ona sformułowana w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego obowiązujących od dnia 1 stycznia 1961 r. Atutem omawianego rozdziału jest prawidłowa analiza trybów nadzwyczajnych dotyczących decyzji wadliwych. Trafne są też uwagi podsumowujące ten rozdział.

*Punctum saliens* rozdziału II jest instytucja nieważności decyzji administracyjnej. Autorka prawidłowo podała, iż w doktrynie wyróżnia się procesowe, a także materialne pojęcie decyzji. Autorka poszukiwała odpowiedzi na postawione przez siebie pytanie: „czym jest nieważność i kiedy zachodzi?”. Wyjaśnienie instytucji nieważności decyzji poprzedziła uwagami w przedmiocie rodzajów nieważności wyróżnionych na gruncie prawa cywilnego, co jest interesującym zabiegiem. Omówiła także koncepcję decyzji nieistniejących.

Rozdział III poświęcony jest stwierdzeniu nieważności decyzji. Omówiono w nim decyzje objęte zakresem zastosowania instytucji stwierdzenia nieważności decyzji. Autorka przedstawiła też ograniczenia zakresu stosowania instytucji stwierdzenia nieważności decyzji.

W rozdziale IV mowa jest o przesłankach nieważności decyzji administracyjnych. Autorka prawidłowo wyróżniła przesłanki pozytywne i negatywne.

Rozdział V dotyczy genezy przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w postaci wydania decyzji bez podstawy prawnej oraz z rażącym naruszeniem prawa. Zostały one wprowadzone do k.p.a. z dniem 1 września 1980, w miejsce przesłanki polegającej na wydaniu decyzji bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

Rozdział VI odnosi się już ściśle do zagadnienia wydania decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej. Autorka prowadziła wywody na szerszym tle zasad praworządności. Zastanawiała się, jakie przepisy winny być podstawą prawną decyzji administracyjnej, w jaki sposób powinny być powoływane w treści decyzji, a także jakie są skutki utraty przez nie mocy obowiązującej już po tym, jak decyzja została wydana. Ten fragment pracy wraz z następnym rozdziałem składa się na trzon recenzowanej pracy.

Cenne są rozważania Autorki w ostatnim rozdziale dotyczące wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w świetle doktryny i orzecznictwa, wykładni zwrotu „rażące naruszenie prawa” oraz proponowanej koncepcji interpretacji zwrotu „wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa”.

Wątpliwości budzi warstwa źródłowa pracy. Upływ sześciu lat od momentu obrony rozprawy doktorskiej do czasu jej opublikowania spowodował, iż Autorka powinna była uwzględnić nowe orzecznictwo oraz piśmiennictwo, w szczególności glosy. W przytaczanym przez nią orzecznictwie widać bowiem przewagę judykatów z lat wcześniejszych, w tym – uznanych za podstawowe dla kształtowania się sądowej wykładni art. 156 § 1 i 2 k.p.a. – wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat osiemdziesiątych. Nie można negować wartości przywoływanego orzecznictwa, które ukształtowało fundamenty myślenia prawniczego o instytucji nieważności decyzji administracyjnej, lecz – dla ukazania ciągłości pewnej tradycji orzeczniczej, jeśli ta linia jest utrzymywana, ale i zmiany, gdy jej ulega – przytoczenie najnowszych wyroków sądów administracyjnych byłoby wskazane.

Już po analizie bibliografii widać, iż nowsze orzecznictwo zajmuje na kartach książki zdecydowanie mniej miejsca. W międzyczasie zaś ukazała się glosa T. Lewandowskiego do wyroku WSA z dnia 10 czerwca 2010 r. (VII SA/Wa 413/10)<sup>1</sup>. Jej autor opowiedział się przeciwko rozszerzającej interpretacji przepisów, na podstawie których możliwe jest wzruszenie ostatecznej decyzji admi-

<sup>1</sup> LEX/el 2012, LEX nr 145596.

nistracyjnej. Ponadto zamieszczono krytyczną głosę P. Brzozowskiego do wyroku WSA z dnia 2 marca 2010 r. (II SA/OI 19/10)<sup>2</sup> w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Podniesiono w niej również niespójność orzecznictwa sądów administracyjnych w tego typu sprawach, co nie ułatwia działania ani obywatelom, ani samym urzędnikom. Autorka pominęła też głosę M. Karpiuka i M. Mazuryka do wyroku NSA z dnia 13 czerwca 2003 r. (I SA 2903/01)<sup>3</sup>, w której odniesiono się do pojęcia „rażącego naruszenia prawa”. Mogłoby one uzupełnić rozważania Autorki.

Sięgając po recenzowaną pozycję można było liczyć, że Autorka przytoczy przede wszystkim konkretne przykłady z orzecznictwa ukazujące, kiedy dochodzi do wydania decyzji bez podstawy prawnej, a kiedy do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa; tym bardziej, że – jak Autorka napisała – nawet w orzecznictwie NSA podobne przypadki były różnie kwalifikowane. Taki katalog mógłby być pożyteczną wskazówką dla prawników reprezentujących instytucje publiczne, ale też ich przeciwników – pełnomocników obywateli, wysuwających roszczenia wobec władz publicznych. Tak ukierunkowana analiza orzecznictwa pozwoliłaby na zaobserwowanie praktyki, innymi słowy: *law in action*. Namiastkę tego czytelnik otrzymuje w podrozdziale 3.2.2 rozdziału VI oraz 4.4. rozdziału VII. Autorka skoncentrowała się natomiast na szczegółowym omówieniu poglądów doktryny prawa administracyjnego oraz drobiazgowej wykładni przepisów k.p.a.

Należy docenić znaczący wkład Autorki w rozwój nauki prawa administracyjnego. Nie tylko opisała ona opinie przedstawicieli doktryny, ale też zestawiała je i skonfrontowała, zajmując własne stanowisko, jak na przykład w przypadku problematyki domniemania formy decyzji administracyjnej (s. 147 i nast.). Słuszna jest argumentacja Autorki, która za B. Adamiak uznała, że wydanie decyzji administracyjnej jest możliwe nawet w tych sprawach, w których ustawa nie wskazuje decyzji jako formy ich załatwienia. Wydanie, w takich sytuacjach, decyzji administracyjnej otwiera przed jednostką prawo do obrony i możliwość zaskarżenia decyzji, ale też konkretyzuje jej prawa i obowiązki. W obrocie prawnym tylko w szczególnych przypadkach powinny funkcjonować akty, które nie są formalnie traktowane jako decyzje administracyjne, a wypełniają formalne przesłanki takiej kwalifikacji, zwłaszcza gdy są wydawane przez instytucje, mogące być uznane za organy administracji publicznej. „Ucieczka” w takich wypadkach od reżimu procedury administracyjnej może dźiać się ze szkodą nie tylko dla interesu indywidualnego, ale i zaufania do władz publicznych. Upowszechnienie k.p.a. w systemie administracji publicznej sprzyja jakości pracy, dyscyplinuje funkcjonariuszy publicznych, którzy konkretyzując i indywidualizując generalne i abstrakcyjne normy prawne muszą zachować formalności wymagane dla decyzji administracyjnych. Prawidłowe wykorzystanie przepisów k.p.a. daje też pewność

<sup>2</sup> Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011, nr 2, 73–84.

<sup>3</sup> LEX/el 2011.

samym urzędnikom, którzy wydają decyzje. Chodzi o poczucie, że materialne efekty ich pracy nie będą narażone na zarzut braku podstawy prawnej czy rażącego naruszenia prawa. Procedura administracyjna jawi się w tym kontekście jako bezpieczniejsza niż przepisy szczególne, które ją wyłączają.

Jeśli chodzi o stronę językową, to sceptycznie należy podchodzić do zwyczaju wydawniczego zamieszczania przypisów w środku zdania, gdyż wygodniejsze wydają się przypisy zbiorcze dla całego zdania, nawet jeśli są w nim zawarte odniesienia do publikacji różnych autorów. Styl pracy jest sporadycznie nieco mniej naukowy, a niektóre zdania rozpoczynają się od „I wreszcie”, „A zatem”, co może wydać się zbyt potoczne. Co jednak trzeba mocno podkreślić, Autorka bardzo płynnie i przystępnie omówiła zawiłości i niuanse wykładni proceduralnego prawa administracyjnego. Dzięki temu lektura recenzowanej książki jest łatwiejsza, a wywody Autorki przemawiają do Czytelnika.

*Karol Dąbrowski  
Tomasz Dąbrowski*