

**Anna Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Seria Monografie
Wydziału Prawa i Administracji UJ, Wydawnictwo Uniwersytetu
Jagiellońskiego, Kraków 2012, ss. 170, ISBN 978-83-233-3291-6.**

Recenzowana praca jest pierwszą w polskiej nauce prawa administracyjnego monografią dotyczącą autokontroli w postępowaniu administracyjnym i sędowoadministracyjnym. Ma to szczególne znaczenie, gdyż problematyce *stricte* związanej z instytucją autokontroli oraz zagadnieniom jej funkcjonowania w praktyce administracyjnej i sędowoadministracyjnej poświęcono dotąd jedynie kilka opracowań artykułowych¹ oraz (zwykle) niewielkie fragmenty w komentarzach do ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego² i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Tymczasem – w związku z wykorzystaniem tej instytucji – pojawiło się wiele wątpliwości interpretacyjnych, często o znacznym ciężarze gatunkowym. Z tego względu przygotowanie recenzowanej publikacji należy uznać za zamierzenie wartościowe i ze wszech miar potrzebne.

Zwyczajowo uwagi dotyczące kwestii redakcyjnych formułuje się w końcowej części recenzji. Uważam jednak, że w odniesieniu do pracy Anny Krawiec takie rozważania powinny zostać umieszczone już na wstępie. Przede wszystkim dlatego, iż pod tym względem książka znacząco wyróżnia się na tle publikowanych ostatnio opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. W czasach, kiedy „niechlujstwo wypowiedzi atakuje” czytelnika ze wszystkich stron, autorka – od pierwszego zdania *Wstępu* do ostatniego zdania *Zakończenia* – posługuje się piękną, elegancką polszczyzną. Rygorystycznie pilnuje też dyscypliny wypowiedzi: nie tylko żadne zdanie, ale wręcz żaden wyraz w recenzowanej monografii nie może być uznany za zbędny, a jasność i przystępność wywodów autorki należy ocenić bardzo wysoko.

¹ Zob. m.in. A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001; T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7-8; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.

² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270).

Wracając do kwestii *stricte* merytorycznych, mogę z całym przekonaniem stwierdzić, że praca A. Krawiec jest jedną z najlepszych prac naukowych młodych administratywistów, jakie w ciągu ostatnich lat czytałam. Na moją ocenę składa się nie tylko – wyrażone powyżej – przekonanie o znakomitym opanowaniu przez autorkę warsztatu pisarskiego, lecz przede wszystkim dokonana przez nią – na najwyższym poziomie naukowym – analiza teoretyczna i praktyczna zagadnienia autokontroli.

Niewątpliwym walorem recenzowanej książki jest jej głęboko przemyślana i wyjątkowo przejrzysta konstrukcja, pozbawiona rozważań na tematy jedynie „pozornie” związane z głównym nurtem zagadnień. Na s. 12 jasno wskazano główne cele rozprawy; są nimi – zdaniem A. Krawiec – (1) próba oceny zasadności istnienia instytucji samokontroli w polskim porządku prawnym, (2) ocena aktualnych regulacji prawnych dotyczących autokontroli oraz (3) przedstawienie „propozycji zmian, które pozwoliłyby na bardziej efektywne stosowanie autokontroli w praktyce oraz na wyeliminowanie licznych rozbieżności interpretacyjnych”. W pełni zgadzam się zarówno z takim ujęciem zagadnień badawczych, jak i z zaproponowaną kolejnością ich przedstawienia.

Doskonale ujęta została istota instytucji samokontroli (s. 16) oraz cele, jakim służy ona na gruncie postępowania administracyjnego (s. 16–18). Podzielałam pogląd autorki, że *ratio legis* tej instytucji można odnaleźć w dążeniu ustawodawcy do: (1) „realizacji budowania zaufania” (s. 17) jednostek do działań organów administracji publicznej, (2) realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, (3) praworządności oraz (4) uwzględniania w tym postępowaniu słusznego interesu jednostek. Argumenty przedstawione przez A. Krawiec w polemice ze stanowiskiem Wacława Dawidowicza na temat zasady budowy zaufania jako uzasadnienia instytucji autokontroli uważam za w pełni przekonujące (s. 17–18). Niechęć W. Dawidowicza do autokontroli wynikała między innymi z obawy przed nadużywaniem tej instytucji przez organy administracji publicznej w celu „zatuszowania” w ten sposób, niezgodnie z przepisami prawa materialnego i procesowego, wydanych aktów administracyjnych, która nie potwierdziła się w praktyce administracyjnej. Słusznie zatem przyjmuje A. Krawiec, że zmiana bądź uchylenie bądź kwestionowanej decyzji „bez angażowania właściwego organu [odwoławczego – przyp. A.S.] czy też sądu, a tym samym bez narażania strony na długotrwałe postępowanie, służy budowie autorytetu organów, które potrafią «przyznać się do błędu» i wydać decyzję zgodną z prawem” (s. 17).

W tym miejscu ujawnia się kolejna zaleta recenzowanej pracy. Otóż – na przykładzie polemiki ze stanowiskiem W. Dawidowicza – można zauważyć, jakimi metodami posługuje się autorka, prowadząc dyskusję z poglądami ukształtowanymi już w nauce prawa administracyjnego; czyni to w sposób elegancki, wyważony, a jednocześnie odważny, nie rezygnując z wyraźnego zaznaczenia swego stanowiska. Takie podejście należy uznać za bardzo dojrzałe naukowo oraz wartościowe poznawczo.

Z metodologicznego punktu widzenia bardzo dobrze uzasadniony jest wybór rozwiązań dotyczących instytucji autokontroli w systemach prawnych Austrii, RFN, Czech i Słowacji (s. 12). Trzeba w całej rozciągłości podzielić założenie przyjęte przez A. Krawiec, zgodnie z którym do regulacji normatywnych oraz dorobku doktryny tych państw należy sięgnąć przede wszystkim dlatego, że „dorobek teorii prawa i praktyka wybranych państw w przeszłości silnie oddziaływały na polskie

regulacje prawne" (s. 12). Nie ulega wątpliwości, iż nawiązywanie do dorobku niemieckojęzycznej nauki prawa administracyjnego, tj. austriackiej i niemieckiej, jest w Polsce – bardzo cenną – tradycją sięgającą okresu międzywojennego. W Niemczech oraz Austrii wypracowano znaczący dorobek dotyczący różnych aspektów instytucji samokontroli i z tego względu rozwiązania prawne przyjmowane przez ustawodawstwo oraz doktrynę tych państw rzucają interesujące światło na rozważania prowadzone w recenzowanej pracy, a także pozwalają na przedstawienie instytucji samokontroli na szerszej płaszczyźnie teoretycznej.

Ze względu na bogactwo prezentowanej w recenzowanej książce problematyki nie sposób odnieść się do całej jej treści. Spośród bardzo wielu zagadnień szczegółowych składających się na spójną i przekonującą analizę instytucji autokontroli warto jednak wskazać kilka szczególnie przyciągających uwagę.

Przede wszystkim za bardzo wartościowe naukowo uważam rozważania dotyczące charakteru prawnego działania organu w trybie autokontroli, tj. przesądzenie, czy podjęcie czynności autokontrolnych pozostawione jest uznaniu organu, czy też stanowi jego obowiązek (s. 34–36). Autorka słusznie przyjmuje, że organ administracji publicznej jest zobowiązany do rozważenia zastosowania instytucji samokontroli, a zatem samokontrola „powinna [...] być ujmowana w kategoriach organu I instancji” (s. 36).

W szczególności zainteresowały mnie analizy odnoszące się do funkcjonowania instytucji samokontroli w przypadkach wielości stron (inaczej: współuczestnictwa). Wagę tego zagadnienia dostrzega ustawodawca, wprowadzając w przepisach art. 132 § 1 i 2 k.p.a. rozwiązania chroniące interesy prawne stron, które nie wniosły odwołania od decyzji. Podzielam pogląd A. Krawiec, że pojęcie „strony” na gruncie obu tych przepisów nie obejmuje podmiotów na prawach strony (s. 43). Zatem w przypadku wniesienia odwołania przez stronę organ nie jest zobowiązany do uzyskania „zgody” na uchylenie lub zmianę decyzji podmiotów na prawach strony (s. 43–45), natomiast w przypadku wniesienia odwołania przez uczestnika na prawach strony istnieje – moim zdaniem – bezwzględny obowiązek uzyskania przez organ „zgody” podmiotu, który jest stroną postępowania.

Autorka słusznie zauważa, że w sytuacjach, w których istnieje wymóg uzyskania „zgody pozostałych stron” (tj. stron, które nie wniosły odwołania), powstają między innymi wątpliwości dotyczące formy i terminu wyrażenia przez nie zgody oraz kwestii inicjatywy w tym zakresie (s. 45). Moim zdaniem źródłem tych wątpliwości są przede wszystkim zróżnicowane relacje pomiędzy stronami postępowania w konkretnych sprawach administracyjnych, a ściślej – pomiędzy ich uprawnieniami i/lub obowiązkami. Ich wyjaśnienie powinno być zatem poprzedzone dokładną analizą obejmującą przede wszystkim ustalenie typu współuczestnictwa. Uważam, że instytucja samokontroli z pewnością może znaleźć zastosowanie w przypadkach współuczestnictwa materialnego, tj. gdy rzecz dotyczy udziału dwóch lub więcej stron w jednej, tożsamej dla nich sprawie administracyjnej. Wtedy bowiem zawsze mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną, co skutkuje rozstrzygnięciem jej jedną decyzją, kształtującą sytuację prawną (tj. uprawnienia i/lub obowiązki) wszystkich stron postępowania. Nie jest zatem możliwe orzekanie przez organ samodzielnie i niezależnie o sytuacji prawnej poszczególnego współuczestnika lub niektórych z nich, gdyż uprawnienia i/lub obowiązki stron zależą wzajemnie od

siebie⁴. Współuczestnicy materialni działają w postępowaniu administracyjnym we własnym imieniu (co powoduje, że każdy z nich może wnieść odwołanie) i (poza sytuacjami, w których uprawnienia i/lub obowiązki są dla dwóch lub więcej stron wspólnie⁵) zachowują w tym zakresie pełną samodzielność (s. 262). Z tego względu ochrona interesów stron, które nie wniosły odwołania – przewidziana w przepisach art. 132 § 1 i 2 k.p.a. – zasługuje na pełną aprobatę. Uniemożliwia bowiem wydanie rozstrzygnięcia korzystnego wyłącznie dla strony (lub stron), która wniosła odwołanie, z pominięciem interesów stron, które na wniesienie odwołania się nie zdecydowały.

Moim zdaniem budzi wątpliwości zastosowanie samokontroli w przypadku współuczestnictwa formalnego, tj. wtedy, gdy mamy do czynienia z połączeniem dwóch lub więcej jednorodzących spraw administracyjnych do wspólnego prowadzenia w jednym postępowaniu. Występowanie wielopodmiotowej strony procesowej jest tu konsekwencją połączenia w jednym postępowaniu dwóch lub więcej jednorodzących spraw administracyjnych, z których każda ma właściwą jej stronę (lub strony) (s. 195). Każdy ze współuczestników połączonych postępowań działa we własnym imieniu i może samodzielnie dokonywać wszystkich czynności procesowych. Z tego względu poszczególne podmioty pozostają samodzielne i nie są związane wnioskami i czynnościami procesowymi pozostałych współuczestników. Powoduje to, że przebieg postępowania może być odmienny dla niektórych stron, a ich sprawy mogą być rozstrzygane w drodze osobnych decyzji. Wobec niezależności i odrębności poszczególnych spraw administracyjnych wniesienie odwołania przez jednego współuczestnika nie pozbawia waloru ostateczności rozstrzygnięć zapadłych w odniesieniu do innych uczestników (s. 304 i n.).

Opracowanie Anny Krawiec zawiera bogaty wybór literatury (s. 159–165) oraz orzecznictwa sądowego (s. 167–170). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na znaczną liczbę starannie dobranych prac obcojęzycznych. Autorka przywołuje nazwiska znaczące dla współczesnej austriackiej, niemieckiej, czeskiej i słowackiej nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz teksty mające podstawowe znaczenie dla analizowanej przez nią problematyki. Także pod tym względem książka wyróżnia się na tle innych publikacji.

Podsumowując, stwierdzam z całym przekonaniem, że w recenzowanej monografii autorka dokonuje dojrzałej i głęboko przemyślanej analizy teoretycznych i praktycznych zagadnień związanych z instytucją autokontroli oraz prezentuje znakomite opanowanie warsztatu naukowego. Praca ta stanowi pozycję niezwykle wartościową, znacząco wyróżniającą się zarówno pod względem naukowym, jak i redakcyjnym. Z całym przekonaniem można polecić ją każdemu, kto pragnie poszerzyć wiedzę na temat problematyki autokontroli w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. W szczególności jednak może stanowić wzór godny naśladowania dla młodych pracowników naukowych.

Agnieszka Skóra

⁴ Zob. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 264.

⁵ Zwykle takie sytuacje powodują konieczność wspólnego działania dwóch lub więcej stron. Zob. *ibidem*, s. 266 i n.