



*dr hab. Mariusz Bogusz*  
*profesor Uniwersytetu Gdańskiego*

Gdańsk, dn. 26 sierpnia 2020 r.

**RECENZJA W POSTĘPOWANIU HABILITACYJNYM**  
**PANA DRA PRZEMYSŁAWA KLEDZIKA**

**I. Ocena osiągnięcia naukowego - monografii Pana dra Przemysława Kledzika pod tytułem *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2018; ISBN 978-83-65611-95-6.**

Oceniana monografia jest obszerna (liczy aż 630 stron), składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i podsumowania; zawiera również (na początku) wykaz skrótów oraz (na końcu) bibliografię, wykaz aktów prawnych i wykaz orzecznictwa.

We wstępie Habilitant określa założenia pracy oraz wyróżnia pojęcie prawnych uwarunkowań stwierdzenia nieważności decyzji, dokonując podziału tych uwarunkowań na materialne i proceduralne oraz pozytywne i negatywne. Skrzyżowanie obu podziałów stanowi podstawę struktury pracy, ponieważ po rozdziale I, który ma charakter wprowadzający, Habilitant – w kolejnych rozdziałach (II – V) – omawia cztery możliwe kombinacje wyróżnionych zbiorów uwarunkowań, tj. omawia uwarunkowania proceduralne pozytywne (organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, podmioty tego postępowania i jego przedmiot), uwarunkowania proceduralne negatywne (postępowania prowadzone przed organami administracji publicznej, sądami administracyjnymi lub sądami powszechnymi, których bieg może wyłączać możliwość wszczęcia

i/lub prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji), uwarunkowania materialne pozytywne (podstawy stwierdzenia nieważności decyzji) i uwarunkowania materialne negatywne (przesłanki wykluczające możliwość stwierdzenia nieważności decyzji mimo istnienia podstaw stwierdzenia nieważności decyzji).

W podsumowaniu Habilitant przedstawia syntetycznie wyniki przeprowadzonych badań.

Oceniając przedłożoną monografię, należy stwierdzić, co następuje.

**Temat – a w konsekwencji – przedmiot pracy** nie są zarysowane klarownie – z powodu użycia niejednoznacznego terminu „uwarunkowanie” („uwarunkowania”). Habilitant, definiując „uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji”, wyjaśnia, że jest to „ogół zdeterminowanych prawnie okoliczności, które mogą wpływać na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” (s. 20). Takie ujęcie tematu (i przedmiotu) pracy należy uznać za zbyt szerokie, ponieważ zdefiniowane przez Habilitanta „uwarunkowania” (jeśli uwzględnić występujące w obrębie systemu prawa zależności tak o charakterze bezpośrednim, jak i pośrednim – bo Habilitant nie wprowadza kwantyfikatorów ograniczających te zależności) obejmują w istocie rzeczy znaczną część całego systemu prawa. Wśród tak definiowanych „uwarunkowań” mieszczą się np. przepisy określające właściwość sądów karnych czy cywilnych, ponieważ powierzenie przez ustawodawcę rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw tym sądom oznacza, że sprawy te nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej przez organy administracji publicznej, a tym samym nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tych decyzji. W efekcie przepisy o właściwości sądów karnych czy cywilnych również składają się na „zdeterminowane prawnie okoliczności, które mogą wpływać na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji”, czyli na „uwarunkowania” w przyjętym przez Habilitanta sposobie rozumieniu tego terminu. Uwarunkowaniem (odpowiadającym przyjętemu przez Habilitanta sposobowi rozumienia tego terminu) jest np. także konstytucyjna zasada

podziału i równowagi władz czy konstytucyjna zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ponieważ treść tych zasad wpływa na delimitację obszaru kompetencji sądów i organów administracji, a tym samym ma znaczenie dla możliwości wydawania decyzji administracyjnych i – w konsekwencji – stwierdzenia ich nieważności.

Użyty przez Habilitanta w tytule książki termin „uwarunkowanie” oceniam zatem jako radykalnie i nadmiernie rozszerzający przedmiot pracy; pełny opis i analiza „uwarunkowań”, o których mowa w tytule monografii, wymagałyby wielotomowego opracowania.

Natomiast terminem, który znacznie lepiej oddaje rzeczywistą zawartość monografii, jest zakorzeniony w procesowym języku prawniczym termin „przesłanka”. Można mówić o przesłankach dopuszczalności wszczęcia i/lub prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, przesłankach stwierdzenia nieważności decyzji, przesłankach wyłączających stwierdzenie nieważności decyzji. Habilitant jednak z terminu „przesłanka” świadomie zrezygnował, uznając, że jego użycie uniemożliwiłoby mu rozpatrywanie relacji między poszczególnymi uwarunkowaniami stwierdzenia nieważności decyzji (np. s. 351). Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić – relacje zachodzą bowiem (i w konsekwencji mogą być analizowane) zarówno między uwarunkowaniami, jak i między przesłankami.

Daną kategorię teoretyczną (w tym także „przesłankę”) jako narzędzie badania i poznania badacz może oczywiście odrzucić. Ale w oparciu o wiedzę o niej i głębszą argumentację. Tymczasem odrzucenie przez Habilitanta w recenzowanej rozprawie „przesłanki” nie zostało poprzedzone bliższą analizą – w oparciu o literaturę przedmiotu – „przesłanek postępowania” czy „przesłanek procesu” jako kategorii teoretycznej (taka analiza jest możliwa – por. np. K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 145-157).

W efekcie Habilitant kluczową kategorią teoretyczną swojej monografii uczynił mało precyzyjne pod względem znaczeniowym i słabo doktrynalnie ugruntowane „uwarunkowanie”. Tym samym „pieniądz lepszy” zastąpił

„pieniądem gorszym”, tworząc jednocześnie „byt ponad potrzebę” (zob. brzytwa Ockhama).

Na marginesie należy przy tym odnotować, że sam Habilitant, mimo że zastrzega, iż pisze o „uwarunkowaniach”, a nie „przesłankach”, terminu „przesłanka” dla oznaczenia tego samego, co w innym miejscu określa mianem „uwarunkowania”, jednak używa; dzieje się tak np. na s. 273 (12-ty wiersz od dołu) czy s. 555 (15-ty wiersz od dołu).

Zastrzeżenia – poza sposobem sformułowania tematu – budzi również **systematyka pracy** i to zarówno, gdy chodzi o dokonane podziały uwarunkowań, jak i zaliczenie (bądź niezaliczenie) poszczególnych uwarunkowań do wyróżnionych przez Habilitanta zbiorów tych uwarunkowań.

Za trafny należy uznać dokonany przez Habilitanta podział uwarunkowań na pozytywne i negatywne. Wątpliwy jest natomiast – z dwóch powodów – podział uwarunkowań na materialne i proceduralne.

Po pierwsze – niektóre konstrukcje postępowania administracyjnego (zakwalifikowane przez Habilitanta jako uwarunkowania tego postępowania) mają charakter mieszany (podwójny), tj. są zarówno kategoriami prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Chodzi tutaj np. o takie kategorie, jak: strona postępowania administracyjnego, sprawa administracyjna czy decyzja administracyjna (M. Wyrzykowski, wskazując np. na podwójne, tj. materialne i procesowe, oblicze strony postępowania administracyjnego, napisał lapidarnie, że „problem strony kryje /.../ w sobie «jedność przeciwieństw»” – M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 117).

Wyróżnianie w tych konstrukcjach części materialnoprawnej i proceduralnej (czego Habilitant na szczęście nie czyni) byłoby zabiegiem sztucznym. Z kolei zaliczenie którejkolwiek z tych konstrukcji do zbioru uwarunkowań materialnoprawnych albo proceduralnych (co Habilitant czyni) nie oddaje ich złożoności i naraża na zarzut uproszczenia. Element materialny i element procesowy to bowiem – w przypadku tych konstrukcji – dwie strony, ale „tego samego medalu”.

Po drugie – podział uwarunkowań stwierdzenia nieważności decyzji na (tylko): materialnoprawne i procesowe pozostawia poza polem rozważań Habilitanta uwarunkowania o charakterze ustrojowym.

Habilitant w przypisie 18. na s. 20-21 pracy wyjaśnia przyczynę odstąpienia od wyróżnienia uwarunkowań postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o charakterze ustrojowym. Zdaniem Habilitanta, uwarunkowania o charakterze ustrojowym wiążą się z pozycją ustrojową i właściwością organu, skoro zaś właściwość Habilitant zalicza do uwarunkowań proceduralnych, to odrębne omawianie uwarunkowań ustrojowych uznaje – jak należy rozumieć – za zbędne.

Argumentację Habilitanta w tym zakresie trudno uznać za przekonującą, ponieważ uwarunkowań ustrojowych stwierdzenia nieważności decyzji nie da się zredukować do kwestii właściwości organu prowadzącego postępowanie „nieważnościowe”.

Interesującym zagadnieniem ustrojowym jest bowiem kwestia prawidłowości obsady stanowiska piastuna funkcji organu prowadzącego postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jako przesłanki/uwarunkowania tego postępowania. Jest to zagadnienie zgoła odmienne od zagadnienia właściwości organu.

Przepisy prawa ustrojowego niejednokrotnie określają bowiem wymagania, jakim musi odpowiadać piastun funkcji organu administracji publicznej, jak również określają tryb powoływania takiego piastuna (np. art. 7 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych – t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570; art. 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464). Interesujące w tym kontekście byłoby poznanie poglądu Habilitanta na temat tego, czy uwarunkowaniem/przesłanką postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest prawidłowość powołania piastuna funkcji organu administracji prowadzącego postępowanie „nieważnościowe” oraz – ewentualnie – czy i jakie skutki dla tego postępowania powoduje powołanie piastuna funkcji organu z naruszeniem ustawowych wymogów lub trybu jego powołania

(np. minister rozpatrujący w II instancji odwołanie od wydanej w I instancji decyzji wojewody stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej, ustala, że piastun funkcji wojewody, który wydał decyzję w I instancji, nie posiadał – w chwili powoływania go przez Prezesa Rady Ministrów na to stanowisko – wymaganego przez ustawę obywatelstwa polskiego – czy ten brak jest prawnie indyferentny dla postępowania „nieważnościowego”, ponieważ akt powołania sanuje wszelkie ewentualne uchybienia, czy też powołanie na stanowisko wojewody osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego powoduje wadliwość decyzji wydanej przez wojewodę w I instancji w postępowaniu „nieważnościowym” ?).

Rozważenie tego rodzaju zagadnienia – w ramach badania uwarunkowań stwierdzenia nieważności decyzji wymagałoby wyodrębnienia – obok uwarunkowań materialnoprawnych i proceduralnych – również uwarunkowań ustrojowych, czego jednak Habilitant zaniechał (kwestia wadliwej obsady piastuna funkcji organu jest zasygnalizowana na s. 357 w kontekście podstawy „nieważnościowej” z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., natomiast Habilitant nie rozpatruje tej kwestii w kontekście uwarunkowań postępowania „nieważnościowego”).

Zastrzeżenia budzi również zaliczenie przez Habilitanta niektórych okoliczności do poszczególnych zbiorów uwarunkowań (proceduralne pozytywne; proceduralne negatywne; materialne pozytywne; materialne negatywne).

W Rozdziale III Habilitant wskazuje uwarunkowania proceduralne negatywne, tj. „okoliczności, których zaistnienie wyłącza w sposób trwały lub przejściowy możliwość wszczęcia oraz prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności” (s. 287).

Zastrzeżenia budzi zaliczenie do tego zbioru następujących okoliczności.

1) Toczącego się przed organem I instancji ponownego postępowania, będącego wynikiem decyzji kasacyjnej organu odwoławczego – w sytuacji, w której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji kasacyjnej. Przecież sam Habilitant pisze na s. 296, że postępowanie przed organem I instancji (po decyzji kasacyjnej organu odwoławczego) nie stanowi przeszkody

do prowadzenia postępowania „nieważnościowego” mającego za swój przedmiot tę decyzję kasacyjną. Skoro tak, to niezrozumiałe jest zaliczenie przez Habilitanta ponownego postępowania przed organem I instancji do uwarunkowań proceduralnych negatywnych postępowania „nieważnościowego”.

2) Toczącego się postępowania incydentalnego w sprawie uzupełnienia decyzji (art. 111 k.p.a.) – w sytuacji, w której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej samej decyzji. Tutaj Habilitant stawia kategoryczną tezę, że postępowanie „nieważnościowe” powinno zostać zawieszona do czasu zakończenia postępowania incydentalnego o uzupełnienie decyzji (s. 303-304). Z tą tezą trudno się zgodzić, ponieważ zależności między oboma postępowaniami mogą mieć charakter zróżnicowany. Oczywiście może być tak jak twierdzi Habilitant, tj. że postępowanie „nieważnościowe” zależy od wyniku postępowania incydentalnego o uzupełnienie decyzji (np. gdy uzupełnienie decyzji ma dotyczyć rozstrzygnięcia, a postępowanie „nieważnościowe” toczy się z powodu wady rozstrzygnięcia), ale może być też i tak, że postępowanie „nieważnościowe” nie będzie zależało od wyniku postępowania o uzupełnienie decyzji (np. gdy wniosek o uzupełnienie decyzji będzie dotyczyć tylko pouczenia co do możliwości zaskarżenia decyzji lub sprostowania pouczenia w tej kwestii); w tego rodzaju sytuacji nie ma powodów do „oczekiwania” w postępowaniu „nieważnościowym” na wynik postępowania o uzupełnienie decyzji). Zależność między oboma postępowaniami (o uzupełnienie decyzji oraz „nieważnościowym”) powinna zatem każdorazowo podlegać ocenie w płaszczyźnie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. – a to w celu ustalenia, czy i w jakim zakresie (ze względu na przedmiot postępowania o uzupełnienie decyzji oraz przedmiot postępowania „nieważnościowego” dotyczącego tej decyzji) wynik postępowania o uzupełnienie decyzji będzie miał wpływ na wynik postępowania „nieważnościowego”. Ocena taka musi być dokonywana w nawiązaniu do realiów konkretnej sprawy – nie można więc w tym zakresie formułować z góry stanowczych i generalnych wniosków (jak czyni to Habilitant).

3) Toczącego się postępowania w sprawie sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w decyzji (art. 113 § 1 k.p.a.) –

w sytuacji, w której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej samej decyzji.

Tutaj Habilitant stawia tezę, że oba postępowania (incydentalne o sprostowanie decyzji oraz „nieważnościowe” dotyczące tej samej decyzji mogą toczyć się równoległe (s. 306), co oznacza, że postępowanie incydentalne nie tamuje biegu postępowania „nieważnościowego”.

Niezrozumiałe jest w tej sytuacji zaliczenie przez Habilitanta postępowania incydentalnego o sprostowanie decyzji do uwarunkowań proceduralnych negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji.

Na marginesie należy dodać, że Habilitant – jakby zaprzeczając wcześniejszej tezie o możliwości równoległego prowadzenia postępowań – pisze też o tym, że sprostowaniu może podlegać także data wydania decyzji, co może mieć znaczenie dla oceny poprawności podstawy prawnej decyzji (s. 306), a więc – to już uwaga recenzenta – dla oceny, zwłaszcza w warunkach zmian stanu prawnego, czy decyzja jest dotknięta wadą z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Stanowisko Habilitanta w tym zakresie nie jest więc konsekwentne, ani klarowne.

4) Toczącego się postępowania w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 2 k.p.a.) – w sytuacji, w której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej samej decyzji.

W tym przypadku Habilitant także stawia tezę (s. 307-308) o możliwości równoległego prowadzenia obu postępowań.

Niezrozumiałe jest w tej sytuacji zaliczenie przez Habilitanta postępowania incydentalnego w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji do uwarunkowań proceduralnych negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji.

5) Toczących się, pozostałych postępowań uregulowanych w Rozdziale 13. k.p.a., dotyczących tej samej decyzji, co do której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności.

Tutaj Habilitant także stawia tezę o pierwszeństwie postępowania „nieważnościowego” przed pozostałymi postępowaniami uregulowanymi w Rozdziale 13. k.p.a. (s. 318-325). Oznacza to, że bieg owych pozostałych postępowań nie tamuje



biegu postępowania „nieważnościowego” (które korzysta z pierwszeństwa w stosunku do owych pozostałych postępowań).

Zatem także w tym przypadku niezrozumiałe jest zaliczenie przez Habilitanta owych pozostałych postępowań uregulowanych z Rozdziale 13. k.p.a. do uwarunkowań proceduralnych negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji.

6) Postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego tej samej decyzji, co do której jest prowadzone postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności – w sytuacji, w której postępowanie „nieważnościowe” zostało wszczęte przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego (art. 56 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Tutaj Habilitant także stawia tezę, że „późniejsze w stosunku do trybu nieważności zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego nie stanowi przeszkody do wszczęcia i rozstrzygnięcia sprawy we wskazanym nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego” (s. 341).

Zatem także w tym przypadku niezrozumiałe jest umiejscowienie opisanej przez Habilitanta sytuacji procesowej w rozdziale poświęconym uwarunkowaniom proceduralnym negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji (skoro opisana przez Habilitanta sytuacja procesowa nie ma charakteru uwarunkowania negatywnego).

W Rozdziale IV Habilitant analizuje uwarunkowania materialne pozytywne stwierdzenia nieważności decyzji, zaliczając do tych uwarunkowań wszystkie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.). Habilitant w opracowaniu dostrzega co prawda fakt, że niektóre przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji mają charakter naruszeń przepisów prawa procesowego, ale uznaje, że o materialnoprawnym charakterze tych przesłanek decyduje to, że naruszenia te godzą w istotę stosunku administracyjnoprawnego, który ma charakter materialnoprawny (s. 68-71).

Z tym poglądem Habilitanta również trudno się zgodzić.

O charakterze naruszenia prawa decyduje bowiem rodzaj przepisów, które zostały naruszone.

Jeżeli np. ma miejsce naruszenie przepisów o właściwości miejscowej organu w postępowaniu administracyjnym, a właściwość miejscowa wynika z przepisów prawa procesowego, to naruszenie prawa ma charakter naruszenia przepisów prawa procesowego. Podobnie, jeżeli ma np. miejsce rażące naruszenie przepisów umożliwiających stronie czynny udział w postępowaniu administracyjnym, to takie naruszenie prawa jest również naruszeniem przepisów prawa procesowego.

Natomiast odrębnym zagadnieniem jest to, że niektóre naruszenia przepisów prawa, w tym także prawa procesowego, ustawodawca uważa za tak poważne, że kwalifikuje je jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i wiąże z nimi skutek w postaci nieważności decyzji.

Skutek w postaci nieważności decyzji nie przesądza jednak o charakterze wad (naruszeń prawa), które do tego skutku doprowadziły.

Czym innym jest bowiem przyczyna wadliwości, która może mieć postać naruszenia prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, a czym innym skutek tego naruszenia.

Nie można zatem – tak jak czyni to Habilitant – na podstawie materialnoprawnego skutku wnioskować o materialnoprawnym charakterze naruszeń prawa, które ten skutek powodują; nie można wszystkich przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji kwalifikować jako przesłanek/uwarunkowań materialnoprawnych.

W oparciu o przyjęte przez Habilitanta kryterium godzenia lub nie w istocie stosunku administracyjnoprawnego/materialnoprawnego, naruszenia prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (czyli naruszenia prawa procesowego) właściwie także należałoby zakwalifikować jako materialnoprawne, ponieważ prowadzą one do uchylecia decyzji, a tym samym do zniesienia materialnoprawnych uprawnień i obowiązków wynikających z tej decyzji, przez co „godzą” – wedle koncepcji Habilitanta – w stosunek administracyjnoprawny/materialnoprawny.

Dokonując kwalifikacji wszystkich przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji jako uwarunkowań materialnoprawnych, sam Habilitant popada zresztą w niekonsekwencję, ponieważ te same okoliczności (np. właściwość organu czy istnienie strony postępowania administracyjnego) są raz kwalifikowane jako uwarunkowania proceduralne (Rozdział 2) a innym razem (jako brak właściwości czy skierowanie decyzji do nie-strony) jako uwarunkowania materialnoprawne (Rozdział 4).

Na marginesie należy także dodać, że sama kategoria teoretyczna stosunku administracyjnoprawnego/materialnoprawnego (która dla Habilitanta stanowi podstawę kwalifikowania wszystkich przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a. jako uwarunkowań/przesłanek materialnoprawnych, a to z tego powodu, że „godzą” one w ów stosunek administracyjnoprawny/materialnoprawny – s. 71) jest kontestowana w literaturze przedmiotu przez zwolenników konkurencyjnego pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej, która – zdaniem zwolenników tego konkurencyjnego pojęcia – w sposób bardziej adekwatny opisuje położenia prawne adresata normy prawa administracyjnego materialnego, niepowiązanego organizacyjnie z podmiotem stosującym tę normę; ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej nie wymaga zatem nawiązania żadnego stosunku materialnoprawnego między jednostką a tym organem (podstawowe informacje na temat tego sporu teoretycznego podaje T. Bąkowski [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 254 i 266). Posługiwanie się kryterium godzenia lub nie w istotę stosunku administracyjnoprawnego/materialnoprawnego jest zatem wątpliwe także z tego powodu, że taka kategoria teoretyczna jak stosunek administracyjnoprawny/materialnoprawny może w ogóle nie istnieć.

W ocenie recenzenta, podjęta przez Habilitanta próba wkomponowania uwarunkowań stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w sztywne ramy podziału uwarunkowań na proceduralne pozytywne, proceduralne

negatywne, materialne pozytywne i materialne negatywne nie okazała się w pełni udana.

Wydaje się, że bardziej wartościowa pod względem poznawczym byłaby analiza uwarunkowań/przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji oparta o „naturalne” kryterium chronologiczne, tj. przebiegu postępowania w sprawie. W konsekwencji należałoby wyróżnić przesłanki postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (tj. przesłanki, których wystąpienie warunkuje lub wyklucza, trwale lub przejściowo, wszczęcie i/lub prowadzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji) oraz przesłanki decyzji o stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (tj. przesłanki, których wystąpienie warunkuje lub wyklucza wydanie decyzji o określonej treści). Natomiast kwestia, czy przesłanki te mają charakter materialnoprawny, procesowy, ustrojowy czy mieszany miałyby z tej perspektywy znaczenie drugorzędne.

Gdy mowa o **mankamentach monografii**, to należy również wskazać na następujące kwestie.

1) Rozdział I jest zatytułowany *Istota oraz charakter prawny trybu stwierdzenia nieważności /.../*, w związku z czym należałoby oczekiwać, że obic kategorie pojęciowe znajdują się z tytułach kolejnych podrozdziałów, bo będą w nich objaśniane. „Charakter prawny” rzeczywiście tam się pojawia, natomiast o „istocie” trybu Habilitant zapomina (czy „istota” to to samo, co „pojęcie” ?).

2) W Rozdziale I Habilitant wyróżnia podrozdział zatytułowany *Charakter prawny ogólnego postępowania administracyjnego* (1.2), którego mniejszymi częściami są: podrozdział (1.2.1) zatytułowany *Zakres regulacji k.p.a. oraz pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego* i podrozdział (1.2.2) zatytułowany *Charakterystyka elementów znamionujących ogólne postępowanie administracyjne*.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, w którym miejscu tej systematyki Habilitant wyjaśnia charakter prawny ogólnego postępowania administracyjnego, zasygnalizowany w tytule podrozdziału (spis treści nie daje bowiem odpowiedzi

na to pytanie; chyba że Habilitant zakłada, że pojęcie i charakter prawny to to samo.).

3) W podpunkcie 1.2.2. Habilitant wskazuje dwa elementy znamionujące ogólne postępowanie administracyjne, tj. kategorie spraw i pojęcie decyzji administracyjnej.

To ujęcie trudno uznać za poprawne, ponieważ pojęcie decyzji nie znamionuje ogólnego postępowania administracyjnego, nie jest jego cechą wyróżniającą.

Habilitant powinien wprowadzać i wyjaśniać pojęcia we właściwej kolejności i porządku, tj. w pierwszej kolejności wyjaśnić pojęcie postępowania administracyjnego i charakter prawny tego postępowania jako procesu stosowania prawa administracyjnego materialnego oraz – w pewnym zakresie – procesu kontroli przestrzegania prawa (B. Adamiak [w:] *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, *Tom 9, Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 5-6; a w wydaniu z 2010 r., s. 4-5). Właśnie tutaj (tj. przy pojęciu postępowania administracyjnego) jest miejsce na wskazanie elementów znamionujących/wyróżniających to postępowanie, m.in. takich jak: organ administracji publicznej (podmiot prowadzący postępowanie administracyjne a zarazem stosujący prawo administracyjne materialne); strona (uczestnik postępowania administracyjnego a zarazem podmiot, względem którego prawo administracyjne materialne jest stosowane); sprawa administracyjna (przedmiot postępowania administracyjnego a zarazem sprawa z zakresu prawa administracyjnego materialnego); decyzja administracyjna (rezultat postępowania administracyjnego a zarazem akt stosowania prawa administracyjnego materialnego).

I dopiero po zdefiniowaniu postępowania administracyjnego i wyjaśnieniu jego charakteru prawnego (jako procesu stosowania prawa) otwiera się pole do wyjaśnienia podziału postępowania administracyjnego na ogólne i szczególne, z zastrzeżeniem, że elementami wyróżniającymi postępowanie ogólne jest to, że toczy się ono w typowej – zdaniem ustawodawcy – sprawie administracyjnej, z czym związane jest standardowe/typowe uregulowanie prawne przebiegu tego postępowania (decyzja administracyjna nie jest zatem cechą wyróżniającą

postępowanie ogólne, ponieważ jest to element konstrukcji postępowania administracyjnego w ogóle, tj. zarówno postępowania ogólnego, jak i szczególnego).

4) W Rozdziale II Habilitant wskazuje uwarunkowania proceduralne pozytywne, czyli okoliczności, które muszą wystąpić, by postępowanie „nieważnościowe” mogło zostać wszczęte i być prowadzone. „Aspekt” (2.2) nie jest taką okolicznością (wszcześnie i bieg postępowania nie zależy od „aspektu”).

5) W tym samym Rozdziale II w podrozdziale zatytułowanym *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji* (2.3) Habilitant wskazuje w spisie treści na decyzję jako cel weryfikacji w trybie nieważności, natomiast nie wskazuje, że przedmiotem tego postępowania jest „sprawa”, nie identyfikuje przedmiotu postępowania ze „sprawą” (sprawą o zweryfikowanie/ustalenie, czy decyzja administracyjna jest dotknięta kwalifikowanymi wadami prawnymi).

6) Omawiając pojęcie postępowania administracyjnego, Habilitant nie przywiązuje należytej wagi do tego kierunku doktrynalnego, który wiąże definicję postępowania administracyjnego ze stosowaniem prawa administracyjnego materialnego. W pracy brak nawiązań do literatury teoretycznoprawnej w tym zakresie (np. do prac J. Wróblewskiego i stworzonego przez niego administracyjnego modelu stosowania prawa). Brak podbudowy teoretycznej i nieprzywiązywanie należytej wagi do postrzegania postępowania administracyjnego w kategoriach procesu stosowania prawa administracyjnego materialnego utrudnia Habilitantowi właściwą i pełną identyfikację elementów konstrukcyjnych postępowania administracyjnego oraz ich odpowiednie nazywanie.

W poprzednim punkcie (numer 5) była mowa o tym, że Habilitant nie dostrzega w spisie treści, że przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest sprawa/sprawa administracyjna. W tym miejscu należy dodać, że w spisie treści termin „decyzja administracyjna” występuje tylko raz (natomiast ponad 40 razy w tym spisie Habilitant posługuje się terminem „decyzja”, czyli terminem pozbawionym administracyjnoprawnego, materialnoprawnego

komponentu). Tymczasem postępowanie administracyjne jest trybem wydawania decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.) bądź kształtowania sytuacji prawnej strony w drodze milczącego załatwienia sprawy. Nieprzywiązywanie przez Habilitanta należytej wagi do tego, że postępowanie administracyjne jest procesem stosowania prawa administracyjnego materialnego negatywnie waży na pracy – jej właściwej systematyce i porządku terminologicznym.

7) W Rozdziale III Habilitant omawia uwarunkowania proceduralne negatywne stwierdzenia nieważności decyzji (czyli okoliczności, których wystąpienie uniemożliwia wszczęcie i/lub bieg tego postępowania). Dla nazwania tych okoliczności Habilitant używa terminu „relacja” [między postępowaniem a postępowaniem]. „Relacja” nie jest jednak uwarunkowaniem negatywnym. Uwarunkowaniem negatywnym jest okoliczność, którą – dla potrzeb enumeracji – należy skonkretyzować i nazwać (co konkretnie jest tą okolicznością – wszczęcie innego postępowania ? bieg innego postępowania ?). W tym przypadku Habilitant popełnia błąd podobny do tego, jaki popełnił w Rozdziale II, wskazując, że uwarunkowaniem pozytywnym jest „aspekt”.

8) W Rozdziale II (lub Rozdziale III – w zależności od przyjętego założenia co do pozytywnego lub negatywnego charakteru uwarunkowań) celowa byłaby pełniejsza enumeracja uwarunkowań proceduralnych stwierdzenia nieważności decyzji. Uwarunkowania wskazane przez Habilitanta nie obejmują bowiem pełnego wykazu tych uwarunkowań – brakuje np. wyraźnego wskazania uwarunkowań związanych z: wszczęciem postępowania „nieważnościowego” w trybie wnioskowym, wyłączeniem pracownika lub członka organu kolegialnego, wyłączeniem organu prowadzącego postępowanie „nieważnościowe” bądź też podstawami zawieszenia postępowania. Choć niektóre z brakujących uwarunkowań Habilitant omawia w rozdziałach lub podrozdziałach pracy poświęconych innym uwarunkowaniom, to celowe byłoby ich odrębne i samodzielne wyeksponowanie (cne bowiem są również uwarunkowaniami postępowania „nieważnościowego” – na równi z tymi wyeksponowanymi przez Habilitanta).

9) Na s. 190 Habilitant wskazuje na celowość wprowadzenia jednoznacznego unormowania co do tego, że cofnięcie przez stronę żądania [stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej] może nie wiązać organu. Tymczasem również w aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość kontroli przez organ administracji skuteczności cofnięcia żądania wszczęcia postępowania (art. 105 § 2 k.p.a.).

Mimo zastrzeżeń dotyczących – skądinąd – tak istotnych w monografii habilitacyjnej kwestii jak jej temat, przedmiot czy systematyka, monografia ta – traktowana jako całość – zasługuje m. zd. na pozytywną ocenę.

W ocenianej monografii należy m. zd. wyróżnić dwie warstwy – warstwę konstrukcji i systematyki („architektury”) całej pracy oraz warstwę rozwiązywania przez Habilitanta problemów szczegółowych.

O ile konstrukcja i systematyka pracy budzą zastrzeżenia, to rozwiązywanie przez Habilitanta problemów szczegółowych jest rzetelne i zgodne z habilitacyjnymi standardami. Budząca zastrzeżenia systematyka pracy nie podważa przy tym wartości merytorycznej przeprowadzonych przez Habilitanta analiz szczegółowych i sformułowanych wniosków. Suma omówionych przez Habilitanta problemów szczegółowych składa się na całościowy i oparty na aktualnym stanie wiedzy obraz instytucji stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym w jej aktualnym kształcie prawnym, w tym także wynikającym z „kwietniowej” nowelizacji k.p.a. z 2017 r.

Po „zważeniu na szali” mankamentów monografii i jej zalet, wyrażam przekonanie, że zalety przeważają.

Monografia jest oparta na bogatej literaturze przedmiotu i obszernym orzecznictwie. Treść opracowania świadczy o znacznym nakładzie pracy Habilitanta oraz o Jego dużym wysiłku badawczym. Praca jest przy tym napisana



dobrym, komunikatywnym językiem, jak również staranna pod względem redakcyjnym. Praca spełnia również wymogi aktualności, nowości i oryginalności.

Walorem formalnym pracy są syntetyczne podsumowania wywodów, dokonywane przez Habilitanta na zakończenie większych fragmentów analitycznych pracy (rozdziałów, podrozdziałów). Wynikający z monografii przekaz staje się dzięki tym syntetycznym podsumowaniom bardziej czytelny.

Monografia świadczy o naukowej dojrzałości Habilitanta i opanowaniu przez Niego warsztatu prawnika – naukowca.

Habilitant ze swobodą porusza się po literaturze przedmiotu, trafnie odczytuje i referuje cudze poglądy, potrafi je też analizować i z nimi polemizować. Twierdzenia Habilitanta – nawet jeżeli dyskusyjne – mieszczą się w granicach naukowego dyskursu (np. twierdzenie, że z art. 78 Konstytucji wynika zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdy tymczasem według poglądu konkurencyjnego jest to „tylko” zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w I instancji; czy też np. inne twierdzenie, że przy prawidłowo skonstruowanej normie prawnej jedna okoliczność powinna wyczerpywać znamiona wyłącznie jednej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, gdy tymczasem w skomplikowanej rzeczywistości „życiowej” i prawnej krzyżowanie się zakresów podstaw stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – a nawet więcej – krzyżowanie się zakresów podstaw stwierdzenia nieważności i podstaw wznowienia postępowania administracyjnego – jest nieuniknione; stan rozłączności zakresów tych podstaw jest nieosiągalny; wydaje się, że całkowitą rozłączność kwalifikowanych wad decyzji administracyjnej należy uznać – używając terminologii prof. J. Jabłońskiej – Bońcy – za jeden z „mitów prawnych”).

Niezwykle istotnym zagadnieniem podniesionym przez Habilitanta (które samo w sobie zasługiwałoby do odrębnego opracowania) jest zagadnienie celowości dalszego utrzymywania aktualnie obowiązującego założenia (fikcji prawnej) stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z mocą wsteczną (s. 558). Zaletą tego (obowiązującego) założenia jest jego prostota i wewnętrzna spójność (niektóre wady są tak poważne, że uzasadniają usunięcie decyzji administracyjnej

z porządku prawnego od momentu jej wydania, tym bardziej że wady te tkwią w decyzji „od początku”). Z drugiej jednak strony trudno nie dostrzec właśnie fikcyjności tego założenia – decyzja administracyjna, nawet jeśli jest „ciężko” wadliwa, wchodzi bowiem do porządku prawnego, wywołuje skutki faktyczne i prawne oraz jest wykonywana, stanowiąc podstawę aktów lub czynności o zróżnicowanym charakterze prawnym, które stają się elementem rzeczywistości empirycznej i/lub prawnej. Uznanie w tej sytuacji, że wszystkie te skutki, akty lub czynności zostały dokonane samowolnie i bez podstawy prawnej (mimo że w dacie dokonywania tych aktów lub czynności lub powstawania skutków, decyzja administracyjna, jako ich podstawa, obowiązywała) albo wręcz, że nie istnieją, jest – w jakimś sensie – równoznaczne z kwestionowaniem obiektywnie istniejącego stanu rzeczy (i w sferze empirii, i w sferze rzeczywistości prawnej). Zagadnienie usuwania dotkniętych nieważnością decyzji administracyjnych (oraz ich następstw) z porządku prawnego z całą pewnością wymaga głębokiego namysłu (czy i które skutki usuwać?, w oparciu o jakie kryteria?, *ex tunc* czy *ex nunc*?). Habilitant słusznie przywiązuje zatem do tego zagadnienia dużą wagę.

Interesujące i w zdecydowanej większości zasługujące na aprobatę są również wnioski Habilitanta i formułowane przez Niego (lub popierane) postulaty *de lege ferenda*, np.: co do potrzeby (którą można określić nawet mianem pałacej) bliższego uregulowania kwestii właściwości organu w postępowaniu „nieważnościowym” – liczne przekształcenia struktury administracji publicznej na przestrzeni lat, obejmujące także likwidację organów, jak również przenoszenie bądź całkowite zniesienie określonych kompetencji tych organów, istotnie rodzi poważne problemy z ustaleniem organu aktualnie właściwego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (s. 162-163); co do potrzeby większego sformalizowania wniosku o wszczęcie postępowania „nieważnościowego” (s. 186); co do potrzeby rozszerzenia kompetencji organu prowadzącego postępowanie „nieważnościowe” o możliwość stwierdzenia nieważności także „wcześniejszych” decyzji wyuczonych w granicach danej sprawy (s. 250-251); co do potrzeby „przekonstruowania” budzącej liczne wątpliwości interpretacyjne, negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w postaci „nieodwracalnego skutku

prawnego” (s. 549); co do potrzeby wprowadzenia rozróżnienia między oryginałem decyzji (znajdującym się w aktach sprawy) a odpisami decyzji (doręczanymi stronom i uczestnikom postępowania) – aktualnie bowiem wszystkie decyzje, tj. i te w aktach sprawy, i te doręczane stronom oraz uczestnikom, są „oryginałami”, co stwarza problemy w sytuacji ewentualnych niezgodności między tymi „oryginałami” lub wad, którymi dotknięte są tylko niektóre „oryginały” (s. 564).

Reasumując, uważam, że „osiągnięcie naukowe” w postaci monografii autorstwa Pana dra Przemysława Kledzika pod tytułem *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, mimo wskazanych wyżej mankamentów, stanowi znaczny wkład Habilitanta w rozwój nauk prawnych. Recenzowana monografia zawiera spory ładunek myśli ludzkiej, a jej treść dowodzi znacznego nakładu pracy Habilitanta. Jest to dzieło wartościowe pod względem naukowym. Wagę tej publikacji upatruję przede wszystkim w kompleksowym, opartym na aktualnym dorobku doktryny i orzecznictwa, opracowaniu ważnej instytucji postępowania administracyjnego, tj. instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w jej aktualnym kształcie normatywnym (w tym w szczególności wynikającym z „kwietniowej” nowelizacji k.p.a. z 2017 r.).

## **II. Ocena aktywności naukowej Pana dra Przemysława Kledzika.**

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora (15 maja 2009 r.) Pan dr P. Kledzik przejawiał aktywność naukową w obszarach, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 ze zmian.).

Podoktorskie publikacje naukowe Habilitanta obejmują – według stanu z daty wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego (kwiecień 2019 r.) – 39 pozycji opublikowanych (w zdecydowanej większości opartych na zasadzie wyłącznego autorstwa, rzadziej – współautorstwa). Są to wypowiedzi naukowe w różnych formach, w języku polskim i angielskim: monografie, rozdziały w pracach zwartych, artykuły w czasopismach oraz sprawozdania z konferencji. Można jedynie żałować, że dorobek ten nie obejmuje glos.

Ponadto (stan na kwiecień 2019 r.) Habilitant był współredaktorem jednej opublikowanej pracy zbiorowej o charakterze monograficznym.

Dorobek naukowy Habilitanta (stan na kwiecień 2019 r.) obejmuje także 17 wystąpień na konferencjach naukowych oraz udział w 38 konferencjach i seminariach (w różnym charakterze: biernego uczestnika, członka komitetu naukowego lub rady naukowej, członka komitetu organizacyjnego bądź moderatora paneli dyskusyjnych).

Zainteresowania naukowe dr. P. Kledzika dotyczą wszystkich trzech obszarów szeroko rozumianego prawa administracyjnego, tj. prawa procesowego, materialnego i ustrojowego; są to zainteresowania zróżnicowane i dotyczące zagadnień aktualnych i ważkich, m. in. takich jak:

- zasady postępowania administracyjnego,
- aksjologia postępowania administracyjnego,
- pozycja prawna jednostki w postępowaniu administracyjnym,
- relacje między postępowaniem sądownoadministracyjnym a postępowaniem administracyjnym,
- kodeks postępowania administracyjnego Unii Europejskiej jako ewentualny wzorzec przyszłych rozwiązań w krajowych kodyfikacjach postępowania administracyjnego,
- europeizacja postępowania administracyjnego,
- specyfika procesowa administracyjnych postępowań szczególnych,
- współpraca i współdziałanie między organami administracji publicznej tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym (transgranicznym),

- jawność działania samorządu terytorialnego i pozycja prawna samorządu terytorialnego oraz jego organów,
- działalności organizacji pozarządowych oraz realizowania przez te organizacje zadań publicznych.

Wywody prawne Habilitanta zawarte w publikacjach mają naukową wartość, są napisane dobrym językiem, jak również mieszczą się w formule dyskursu naukowego oraz dochowują standardów naukowych, w tym w zakresie stosowania tzw. aparatury naukowej.

Habilitant pełnił również funkcję promotora pomocniczego w dwóch – zakończonych pozytywnym wynikiem (w 2016 r. i w 2018 r.) – przewodach doktorskich.

Znacząca jest również (szczegółowo przedstawiona w Autoreferacie) działalność dr. P. Kledzika w zakresie dydaktyki oraz w sferze organizacyjnej.

Habilitant jest od 2001 r. nauczycielem akademickim (asystent, adiunkt) zatrudnionym na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, gdzie prowadzi zajęcia dydaktyczne – w różnych formach – z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego (prawo materialne, procesowe i ustrojowe) na różnych kierunkach studiów oraz na studiach podyplomowych; był promotorem ponad 50 prac magisterskich.

Dr P. Kledzik pełnił również różne funkcje organizacyjne na Uczelni (za działalność organizacyjną otrzymał w 2015 r. Nagrodę Rektora).

Dr P. Kledzik współpracuje także z instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami naukowymi w kraju i za granicą, był autorem lub współautorem opinii oraz ekspertyz, od 2013 r. prowadzi zajęcia dla aplikantów notarialnych Izby Notarialnej w Szczecinie, jak również – w ramach popularyzacji nauki – wygłosił od 2014 r. kilkadziesiąt wykładów, szkoleń i prelekcji, m. in. dla członków Polskiego Związku Głuchych, licealistów, urzędników oraz pracowników różnych organów i instytucji państwowych (dla członków SKO, pracowników NIK, urzędów skarbowych, urzędów wojewódzkich, pracowników ARiMR, pracowników Straży Pożarnej) oraz radców prawnych.

Oceniając – tak pod względem ilościowym, jak i – przede wszystkim – jakościowym - aktywność naukową Pana dra P. Kledzika, z uwzględnieniem Jego dorobku publikacyjnego (poza recenzowaną monografią), aktywności konferencyjnej oraz popularyzacji nauki, wyrażam pogląd, że aktywność naukowa Habilitanta jest aktywnością „istotną” w rozumieniu przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego w zw. z art. art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

### **III. Wniosek końcowy.**

**W końcowej konkluzji stwierdzam, że Pan dr Przemysław Kledzik spełnia wymogi określone w przepisie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zmian.) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669 ze zmian.) – zarówno, gdy chodzi o ocenę osiągnięcia naukowego (monografii) Habilitanta, jak i o ocenę Jego aktywności naukowej.**

**W konsekwencji uważam, że Pan dr Przemysław Kledzik może być dopuszczony do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.**

*dr hab. Mariusz Bogusz  
profesor Uniwersytetu Gdańskiego*