

Dr hab. Zbigniew Cieślak

Prof. UKSW w Warszawie

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PANA MGR MARKA
MALIŃSKIEGO PT. „KONSEKWENCJE NIEZGODNOŚCI
OSTATECZNYCH DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH Z
PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ”

Niniejszą recenzję skonstruowałem według następującego jedenastopunktowego porządku: 1) ocena komunikatywności tytułu, 2) struktura formalna pracy, 3) struktura merytoryczna pracy, 4) strona metodyczna, 5) ocena źródeł, 6) pytania, hipotezy, cele pracy, 7) wnioski – tezy rozprawy, 8) język i styl opracowania, 9) uwagi aprobujące, 10) uwagi polemiczne, 11) konkluzja pracy.

1. **Tytuł rozprawy** jest, generalnie rzecz biorąc, adekwatny do jej treści, bo rzeczywiście sygnalizuje problem istotnego dysonansu treści rozstrzygnięć z normami prawnymi Unii Europejskiej, odkodowanymi przez TS. Uzasadniony źródłowo, zrozumiały i korespondujący z tezami pracy. Brak dookreślenia rzeczownika „konsekwencje” zaciemnia niestety merytoryczną jednoznaczność tytułu, bo przecież niezgodności ostatecznych decyzji administracyjnych z prawem europejskim mogą dotyczyć konsekwencji prawnych, społecznych, politycznych, aksjologicznych, ekonomicznych, prakseologicznych, i to w różnych wymiarach, także autorsko skonfigurowanych. Na szczęście we wprowadzeniu Doktorant jednoznacznie zawęził przedmiot dysertacji do konsekwencji prawnych.

2. **Struktura formalna pracy:** układ rozdziałów, wprowadzenie i zakończenie są logicznie i konsekwentnie związane z koncepcją i strukturą merytoryczną pracy. Praca składa się z wprowadzenia, dwóch rozdziałów, zakończenia (nazwanego podsumowaniem), wykazem orzeczeń TS (62), ETPCz (1), (2 wyroki), SN (1 postanowienie), NSA (131 wyroków i 4 postanowienia), WSA (13 wyroków i 2 postanowienia), wykazem aktów prawa międzynarodowego (1 akt), prawa unijnego i prawa polskiego. Wykaz literatury obejmuje 157 pozycji, w tym 53 w języku obcym. Przyjęta koncepcja rozkładu ilościowego rozdziałów wprawdzie odpowiada koncepcji merytorycznej, ale prowadzi jednak do granicy zachwiania proporcji (rozdział I 125 s., rozdział II 28). Wprowadzenie nie jest typowym, „operacyjnym”, wstępem, poświęconym prezentacji istotnych merytorycznych i metodycznych wyznaczników pracy, ale zawiera także istotne wątki naturalnie przypisane do konstrukcji naukowego wywodu, takie np. jak rozważania o zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich, zasadzie pewności prawa, zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań (czyli część wprowadzenia jest o „sprawie”, a nie tylko „rozprawie”). Oczywiście mieści się to w sferze autonomii autorskiej, ale wydaje mi się, że wyróżnienie 3 rozdziału, tzw. Porządkującego znaczenia, sygnalizującego kierunki analizy, opisującego uwarunkowania wywodu w dwóch kluczowych (i jedynych) rozdziałach i umieszczenie tego dodatkowego rozdziału jako pierwszego w kolejności przysłużyłoby się jakości pracy (zwłaszcza w razie opublikowania rozprawy). Autor często konkluduje szczegółowe rozważania, sygnalizując to słowem „konkludując”, jest to, moim zdaniem, bardzo korzystne dla odbioru rozważań przez czytelnika. Podobnie oceniam jasne wyjaśnienia dotyczące uwag technicznych i terminologicznych ze s. 25-26.

3. **Struktura merytoryczna rozprawy:** sekwencja merytoryczna zagadnień jest prosta i przekonująca, przyjmuje następującą postać → analiza sytuacji, w których organ administracji lub sąd ma obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem unijnym → analiza sytuacji, w których aktualizuje się obowiązek wzruszania ostatecznych decyzji w związku z wydaniem w późniejszym okresie orzeczenia TS prezentującego odmienną niż w rozstrzygnięciu organu administracji wykładnię prawa unijnego → obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, określających skutki prawne ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych orzeczeń sądowych. Rozważania są sprofilowane poprzez perspektywę zasady skuteczności, zasady równoważności i praw podstawowych, a przedmiotowo obejmują poza postępowaniem administracyjnym „ogólnym”, postępowanie podatkowe i sądowe. Zawartość rozdziałów składa się z „segmentów” problemowych, które wzajemnie się uzupełniają dopełniają niejako obraz całości materii badanej, a więc treściowe relacje między nimi należy uznać za prawidłowe, przy swoistej, rozdziałowej „autonomizacji” tez. Znaczna część wniosków, poglądów i ocen poprzedzona jest wyrażeniem „w mojej ocenie”, co niekiedy sprawia trudność w jednoznacznym zakwalifikowaniu myśli pod względem ich poznawczego czy ocennego statusu.
4. **Metodyka badania:** Autor jednoznacznie, zgodnie z rzeczywistością deklaruje, iż zastosował „głównie” metodę dogmatyczną, którą wykorzystał analizując orzecznictwo, przepisy prawne i poglądy doktryny, zgodnie z zadeklarowanym celem pracy. Świadomie zrezygnował z badań prawnoporównawczych, co wprost wynikało z przyjętego celu badawczego i z koncepcji pracy. Procedura badawczo-analityczna została przeprowadzona według ogólnego schematu:

typujemy istotne rozstrzygnięcia TS i konfrontujemy je z naszą, krajową regulacją proceduralną oraz orzeczeniami sądowymi, na tej podstawie formułujemy wnioski i oceny. Taka procedura badawcza jest jak najbardziej poprawna z punktu widzenia koncepcji pracy i bazy źródłowej wnioskania.

5. **Źródła:** praca oparta na wielu, różnorodnych źródłach, z których niektóre w sposób znaczący wpłynęły na dalszy bieg spraw (np. wyrok TS z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C – 453/00 Kühne & Heitz NV przeciwko Produktchap voor Pluimvee en Eieren, Zb.Orz. 2004, s I – 837), a które w pełni spełniają funkcje poznawcze w wywodzie i które często były cytowane w literaturze przedmiotu. Autor także w doborze orzeczeń korzysta ze swojej autonomii autorskiej, pod warunkiem sięgania po orzeczenia istotne dla formułowania wniosków. Także pozytywnie oceniam dobór literatury przedmiotu, przyjmując do wiadomości uwagę Doktoranta, wskazującego fakt praktycznego braku publikacji, poza nielicznymi wyjątkami (praca M. Taborowskiego), kompleksowo analizującymi problematykę konsekwencji niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych.
6. **Pytania, hipotezy, cele rozprawy:** Doktorant nie formułuje zasadniczych hipotez w pracy, które następnie po przeprowadzonym badaniu naukowym by weryfikował, nie stosuje także metody porządkowania materii przedmiotowej pracy za pomocą pytań. Otwarcie, tak zresztą je nazywając, stawia tezy pracy, które w wywodzie uzasadnia. Myślę, iż jest to przy tej formule pracy i konieczności uprzedniego zapoznania się z wielością źródeł procedura właściwa. Tym niemniej w toku wywodu pojawiają się szczegółowe pytania i porównania (np. w związku z różną treścią kpa i ordynacji podatkowej), ale pytania te nie mają waloru podstawowego czy fundamentalnego, bardziej „operacjonalizujące”

wywód. Jedno pytanie ma chyba (to jest moje przypuszczenie) szczególne znaczenie. Autor we wprowadzeniu informuje, iż rangę problematyki opisywanej w rozprawie dostrzegło Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych sądów Administracyjnych UE, którego XXI Kolokwium, odbywające się w Warszawie w 2008 r. poświęcone było sprawie konsekwencji niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych państw członkowskich. W raporcie z tego kolokwium postawiono podstawowe pytanie – czy prawo państw członkowskich, przewidujące wyjątki od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych, uwzględnia znaczenie, jakie powinno się przypisywać prawu unijnemu dla funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa.

Podstawowy, zadeklarowany cel rozprawy obejmował analizę judykatów TS pod kątem konsekwencji i skutków działań podejmowanych w wyniku niezgodności z prawem unijnym rozstrzygnięć ostatecznych i prawomocnych, co wiązało się także z konieczną oceną przepisów proceduralnych krajowych, a także sytuacji prawnej podmiotów w opisywanej materii (organów publicznych i jednostek)

7. **Wnioski – tezy:** czytelnik pracy jest w dobrej sytuacji, gdyż ma do czynienia z jasno sformułowanymi, interesującymi i inspirującymi tezami. Tezy te (łącznie pięć) należy czytać równoległe z wnioskami zamieszczonymi w „Podsumowaniu”, a także z ważnymi, moim zdaniem, wnioskami de lege ferenda. Nie zamierzam ich w całości cytować, choć warto przytoczyć tezę główną o obowiązku „wzruszenia przez organ administracji (sąd krajowy) niezgodnej z prawem UE ostatecznej decyzji administracyjnej (prawomocnego orzeczenia sądowego) w sytuacjach, w których naruszone są wartości istotne dla funkcjonowania prawa UE”. Dla mnie szczególne znaczenie ma sformułowanie zależności obowiązku

organu (sądu) z podniesieniem do poziomu istotności wartości w procesach funkcjonowania prawa UE. Natomiast jako jedną z wielu zalet dysertacji postrzegam końcowe wnioski de lege ferenda, które brzmią przekonująco i są uzasadnione zebrany w pracy materiałem. A oto one: 1) „wprowadzenie w kpa wzorem art. 240 § 1 pkt 11 o.p. – przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku wydania przez TS orzeczenia, które ma wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej”, 2) „ustalenie w kpa – analogicznie jak art. 241 § 2 o.p. – miesięcznego terminu do wnoszenia wniosków o wznowienie postępowania z uwagi na orzeczenie TS, biegnącego od dnia publikacji sentencji wyroku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”, 3) „doprecyzowanie art. 272 § 3 p.p.s.a. tak, żeby orzeczenie TS lub decyzja Komisji stanowiły podstawę skargi o wznowienie postępowania oraz określenie terminu do jej wniesienia analogicznie, jak w art. 241 § 2 pkt 2 o.p.”, 4) „nowelizacja art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej poprzez umożliwienie organowi zastosowania trybu stwierdzenia nieważności decyzji w odniesieniu do decyzji administracyjnych oraz podatkowych w celu skutecznej realizacji decyzji komisji stwierdzającej przyznanie pomocy publicznej niezgodnej z prawem UE”, 5) „wprowadzenie ściśle oznaczonego okresu ochrony wynikającej z indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego”. Propozycje te, niezależnie od stopnia spójności legislacyjnej i rzeczywistych możliwości ich wprowadzenia do systemu prawa dobrze świadczą o znajomości tematu i szerokości horyzontów myślowych Doktoranta.

8. **Język pracy i styl:** w zasadzie bez zastrzeżeń, pojawiają się sporadycznie literówki, pod względem stylu też nie mogę sformułować istotnych zastrzeżeń, choć (bliska mi skądinąd) predylekcja do syntetyzowania wypowiedzi prowadzi niekiedy Doktoranta do granicy ścisłości, np. w

zdaniu „(...) właściwe przepisy postępowania służące ochronie praw jednostek wynikających z prawa unijnego stanowią – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy tych państw, z tym zastrzeżeniem jednak, że: nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych na gruncie prawa krajowego (zasada równoważności) (...)”. Mogą się tu pojawić u czytelnika mniej prawniczo zorientowanego wątpliwości, o które przepisy tu chodzi. Wydaje mi się, że Autor mógł także rozważyć celowość używania przymiotnika „niderlandzki” i ewentualny powrót do „holenderski”, zwłaszcza wtedy, gdy będzie przygotowywał rozprawę do druku.

9. **Uwagi aprobujące:** uważam, że Autor podjął słuszną decyzję o rezygnacji z opracowania naukowego aspektu prawnoporównawczego, tak z punktu widzenia celu badawczego, jak i spójności koncepcyjnej pracy. Rozważania prawnoporównawcze nie wniosłyby do tej pracy nic naukowo nowego, poza informacjami o sytuacji prawnej w innych krajach,
- akceptuję również wybór zagadnień kluczowych dla opisu zasady pewności prawa, tzn. powaga rzeczy osądzonej i zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - podoba mi się rzetelne i adekwatne do wyводу w rozprawie podsumowanie oraz śmiałość Autora w formułowaniu wniosków de lege ferenda
 - wywód jest zdyscyplinowany, koncepcja konsekwentnie zrealizowana, niektóre powtórzenia mają swoje uzasadnienie w logice wyvodu; Autor konsekwentnie też trzyma się przyjętej metody badawczej.
10. **Uwagi polemiczne** – uwagi te nie mają charakteru i wydźwięku krytycznego, i nie naruszają „autonomii” autorskiej, zgłaszam je jako

propozycje do rozważenia: w wywodzie i pracy badawczej brakuje, moim zdaniem, wątku aksjologicznego, i to z głównych powodów – prawo jest zbudowane na fundamencie jedności aksjologiczno-normatywnej i po drugie, ze względu na tezę główną, brakuje szerszego omówienia wątku różnic terminologicznych między TS a pojęciami i znaczeniami przyjmowanymi w polskiej nauce prawa, wyrażenie „w mojej ocenie”, w przeciwieństwie do wyrażeń „wydaje mi się”, „uważam”, „twierdzę”, „przypuszczam” itd. zobowiązuje do uzasadnienia oceny, z dokładnym (choć niekoniecznie obszernym) zaprezentowaniem obiektu poznawczego oceny; w sprawie rozumienia wyrażenia „rażące naruszenie prawa” serdecznie polecam polemikę z 1986 r. („Państwo i Prawo”, nr 1, 2 i 11) między B. Adamiak i J. Jendrošką – A. Zielińskim – Z. Cieślakiem, w której padło wiele argumentów, które mogłyby być przydatne przy analizie tej przesłanki nieważności decyzji.

11. **Konkluzja.** Rozprawa doktorska Pana mgr Marka Malińskiego pt. „Konsekwencje niezgodności ostatecznych decyzji administracyjnych z prawem Unii Europejskiej” spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65 poz. 595, ze zm.). Dysertacja stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dziedzinie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

