

Prof. nadzw. dr hab. Jan Paweł Tarno
Uniwersytet Łódzki

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Marka Malińskiego nt. **“Konsekwencje niezgodności ostatecznych decyzji administracyjnych z prawem Unii Europejskiej”** przygotowanej pod kierunkiem naukowym **prof. nadzw. dr hab. Aleksandry Wiktorowskiej**, Łódź 2017, maszynopis, s. 171.

I. Uwagi ogólne

1. Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej problematyka zgodności prawa krajowego (we wszystkich możliwych płaszczyznach) z prawem unijnym jest pierwszoplanowym zagadnieniem, które pilnie wymaga refleksji teoretycznoprawnej. Jest to całkowicie zrozumiałe, ponieważ prawo unijne jest nadrzędnym do prawa krajowego, natomiast organy państwa (sądy czy też organy administracji publicznej) przywykły do klasycznego modelu stosowania prawa. Recenzowana rozprawa dotyczy zagadnienia, które nie było jeszcze przedmiotem opracowania monograficznego, a ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia gwarancji procesowych jednostki. Natomiast wszelkie, dotychczasowe rozważania na ten temat miały jedynie charakter przyczynkarski. Zatem, jest to temat niezwykle ważki i aktualny, nie tylko z tego względu, że prawo europejskie jest częścią systemu prawa polskiego, przy tym normy tego pierwszego mają charakter nadrzędny w stosunku do norm prawa krajowego, ale przede wszystkim dlatego, że dotyczy niezwykle istotnego zagadnienia, jakim jest system weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, gdy okaże się, że mimo zgodności z prawem krajowym naruszają one normy prawa unijnego. W rezultacie wybór tematu recenzowanej rozprawy należy uznać nie tylko za trafny, ale i odpowiadający potrzebie chwili.

Pozytywnie należy ocenić podstawowy cel badawczy, jaki sobie postawił doktorant, a mianowicie ustalenie na podstawie orzecznictwa TS konsekwencji wynikających z niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych wyroków sądów administracyjnych. Zagadnienie skutków, jakie rodzi niezgodność ostatecznych decyzji administracyjnych z prawem Unii Europejskiej ma doniosłe znaczenie, w szczególności dla kształtu proceduralnego systemu ochrony praw jednostki. Dobrze więc, że recenzowanej rozprawie można przypisać zarówno kompleksowy, jak i zupełny charakter. Obrazuje bowiem wszystkie aspekty weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych z powodu ich

niezgodności z prawem unijnym. Z tego powodu poddanie próbie refleksji teoretyczno-prawnej obowiązku wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych sprzecznych z prawem unijnym należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Przyjemnie jest stwierdzić, że praca mgr Marka Malińskiego odpowiada społecznemu i naukowemu zapotrzebowaniu. Tym bardziej, że do tej pory poszczególne kwestie związane z tematem pracy nie były poddane w literaturze przedmiotu tak dokładnej i wszechstronnej analizie w ramach opracowania monograficznego. W rezultacie recenzowaną pracę śmiało można uznać za pierwsze monograficzne opracowanie tego trudnego tematu.

2. Główną metodą badawczą jaką zastosowano w niniejszej rozprawie była metoda prawno-dogmatyczna, polegająca na analizie obowiązujących przepisów z wykorzystaniem wszystkich rodzajów wykładni, w tym w szczególności - językowej. Uzupełniająco wykorzystano metodę teoretyczno-prawną, odwołując się do poglądów doktryny polskiej, jak również zagranicznej, w oparciu o zgromadzoną literaturę w języku polskim i angielskim. Zrezygnowano natomiast z metody prawno-porównawczej, co należy uznać za usprawiedliwione, ponieważ celem pracy nie było porównywanie polskich regulacji na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, ale przedstawienie możliwości ich stosowania w świetle wymogów płynących z prawa unijnego, z jednoczesnym poszanowaniem polskiej tradycji i kultury prawnej. Godnym podkreślenia jest wykorzystanie w bardzo szerokim zakresie dorobku orzecznictwa sądowego, w szczególności orzecznictwa sądów administracyjnych - Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

3. Systematyka i konstrukcja pracy są prawidłowe. Pozwalają one na pełną prezentację zagadnień, będących przedmiotem pracy. Podział tekstu pomiędzy poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny. W każdej z tych jednostek wyraźnie została zarysowana myśl przewodnia. Zawarte w nich rozważania cechuje logika i konsekwencja wywodów, duża skrupulatność w wyszukiwaniu materiału dokumentacyjnego, przekonująco – co do zasady – uzasadnione tezy oraz ciekawe spostrzeżenia.

Recenzowana rozprawa została podzielona na dwa rozdziały poprzedzone wprowadzeniem. We wprowadzeniu Autor przedstawia kluczowe pojęcia dla prowadzonych rozważań (zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań), a także formułuje cele badawcze i tezy rozprawy. Dodatkowo prezentuje zastosowane metody badawcze oraz czyni w niezbędnym zakresie uwagi techniczne i terminologiczne. Ta jednostka systematyczna rozprawy kończy się przedstawieniem tematu pracy na tle literatury przedmiotu.

Rozdział I został poświęcony analizie sytuacji, w których organ krajowy (administracyjny lub sąd) ma obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem unijnym. W pierwszej kolejności został przedstawiony mechanizm wzruszania takich rozstrzygnięć w związku z zastosowaniem zasady skuteczności (pkt 1). Następnie przedmiotem analizy został uczyniony analogiczny obowiązek mający podstawę w zasadzie równoważności (pkt 2). W odniesieniu do obu obowiązków - po wykazaniu ich zakresu i przesłanek stosowania, wynikających z orzecznictwa TS - wskazane zostały ich podstawy prawne (rozumiane jako zasady prawa unijnego lub przepisów prawa pierwotnego stanowiących uzasadnienie dla ustanowienia przez TS poszczególnych mechanizmów stanowiących konsekwencję niezgodności z prawem UE ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych) oraz sposób ich realizacji w polskim porządku prawnym. Z uwagi na różnice w stosowaniu poszczególnych procedur odrębnie przedmiotem analizy uczyniono możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji podatkowych, administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych.

Z kolei omówiony został obowiązek wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych w związku z wydaniem orzeczenia TS prezentującego odmienną niż w rozstrzygnięciu organu administracji wykładnię prawa unijnego w późniejszym okresie (pkt 3). Poza przedstawieniem zakresu przesłanek oraz podstaw prawnych tego mechanizmu ustanowionego w orzeczeniu TS w sprawie Kühne & Heitz określone zostały jego skutki dla organów administracji. Rozważania te dopełnione zostały analizą sposobu realizacji tego mechanizmu w warunkach polskich w odniesieniu do decyzji wydawanych w toku postępowania podatkowego lub administracyjnego.

Następnie omówiony został obowiązek wzruszenia ostatecznych decyzji i prawomocnych orzeczeń sądowych ze względu na naruszenie praw podstawowych (pkt 4). Tak jak w przypadku wcześniejszych mechanizmów, określenie sposobu ich realizacji w polskim porządku prawnym poprzedzone zostało ustaleniem jego zakresu i przesłanek stosowania.

Drugi rozdział recenzowanej rozprawy dotyczy obowiązku odmowy zastosowania przepisów krajowych, określających skutki prawne ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych orzeczeń sądowych. Następnym zastosowaniem tego mechanizmu nie jest uchylenie rozstrzygnięć sprzecznych z prawem unijnym, ale zakwestionowanie ich wiążącego charakteru w innych postępowaniach administracyjnych lub sądowych. Przesłanki i zakres tego obowiązku zostały przedstawione odrębnie w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych (pkt 1) oraz prawomocnych orzeczeń sądowych (pkt 2). Podstawy prawne tego

obowiązku są przedmiotem pkt 3 rozdziału drugiego. Rozdział ten kończą rozważania na temat sposobu w jaki powyższy mechanizm może znaleźć zastosowanie w polskim porządku prawnym. Odrębnie przeanalizowane zostały sytuacje, w których istnieje obowiązek odmowy zastosowania przepisów k.p.a. oraz p.p.s.a. W kontekście obowiązku odmowy zastosowania przepisów p.p.s.a. szczególny nacisk położono na omówienie sytuacji, w której wydawana jest interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego w następstwie prawomocnego orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem unijnym.

Wnioski zawarte w posumowaniu recenzowanej pracy zostały w pełni zweryfikowane, ponieważ znajdują przekonujące uzasadnienie we wcześniejszych wywodach Autora. Warto zauważyć, że orzecznictwo sądowe służy autorowi nie tylko do weryfikacji stawianych tez, ale wielokrotnie zostało poddane konstruktywnej krytyce, jeżeli przyjęta w nim wykładnia nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Strona formalna pracy nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. W szczególności razi występowanie w tekście skrótów aktów normatywnych niewymienionych w wykazie skrótów – np. „k.p.a, o.p oraz p.p.s.a” (s. 18). Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast umiejętność dokumentowania prezentowanych poglądów przy pomocy przypisów oraz staranna adiustacja tekstu rozprawy. Dosłownie udało mi się znaleźć jeden błąd literowy na s. 121 – „pronujnej”.

4. Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem pracy, jak też wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, iż Doktorant opanował ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywania syntezy poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu, a także prezentowanie i przekonujące uzasadnianie własnego stanowiska w wielu kwestiach będących przedmiotem rozważań. Natomiast poziom wywodów zawartych w recenzowanej pracy przekonuje jednoznacznie, że powinna ona zostać opublikowana.

Oceniana rozprawa napisana jest dobrym językiem polskim i w dodatku w sposób, który wzbudza żywe zainteresowanie czytelnika, choć czasami Doktorant nadużywa określeń nienależących do języka prawniczego. W jego wywodach, które są jasne, spójne i logiczne widać wyraźnie, że w pełni opanował prawniczą aparaturę pojęciową i posługuje się nią swobodnie i trafnie. Na uwagę zasługuje fakt, że Doktorant poświęca tylko tyle miejsca relacjonowaniu poglądów innych uczonych w kwestiach ogólnych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, ile to jest konieczne dla prowadzonych przez niego wywodów i rozważań, dotyczących bezpośrednio tematu recenzowanej pracy. Nie jest to zbyt częste zjawisko w

rozprawach doktorskich; dlatego też uznałem, że ta zaleta recenzowanej pracy zasługuje na uwypuklenie.

Podkreślenia godnym jest fakt, że Doktorant pisząc, recenzowaną rozprawę, wykorzystał bardzo obszerną polskojęzyczną, ale także w znacznym stopniu zagraniczną literaturę przedmiotu (159 pozycji). Wywody autora są prowadzone przy szerokim wykorzystaniu orzecznictwa sądowego. Przy tym, jest ono przez niego traktowane co do zasady, choć nie bezkrytycznie, jako wyznacznik poprawności uregulowań zawartych w prawie pozytywnym oraz poglądów sformułowanych w doktrynie.

5. Z całą odpowiedzialnością chciałbym zaznaczyć, że podstawowy cel badawczy, jaki postawił sobie Autor, tj. ustalenie na podstawie orzecznictwa TS konsekwencji wynikających z niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych wyroków sądów administracyjnych został zrealizowany. Dzięki temu recenzowana praca ma charakter porządkujący stan wiedzy w tej wyjątkowo trudnej kwestii. Trudno przecenić ten walor, ponieważ problemy, których dotyczą te ustalenia są na porządku dziennym praktyki orzeczniczej zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów. Warto więc w tym miejscu dokonać ich krótkiego resume.

W szczególności chciałbym podkreślić znaczenie następujących ustaleń poczynionych w pracy, przy czym zostały uszeregowane one w kolejności mającej oddać ich wagę według mojej oceny:

a. Trafnie Doktorant wywiódł, że skuteczna realizacja obowiązków ciężących na organach administracji i sądach krajowych wymaga oprócz odpowiedniej wykładni krajowych przepisów proceduralnych (czasami prowadzących do odmowy ich zastosowania) przede wszystkim aktywnej postawy tych podmiotów w toku postępowania. Oznacza to zarówno konieczność poszukiwania środków umożliwiających ochronę uprawnień jednostki oraz realizację zobowiązań państw członkowskich, jak i konieczność odstąpienia od reguł interpretacyjnych przyjętych w krajowym systemie prawnym. Jest to niezwykle istotne ustalenie, jeżeli wziąć pod uwagę, że ciągle jeszcze i to w szerokim zakresie mamy do czynienia w poszczególnych organach państwa z sytuacją dominacji reguł wykładni językowej („sędzia odczytawczem ustawy”). Natomiast regułom wykładni systemowej i celowościowej nadają się charakter jedynie pomocniczy.

b. Recenzowana praca wykazuje, że istnieje związek między stopniem ingerencji mechanizmu wzruszenia decyzji w krajowe porządki prawne, a rangą chronionej wartości w unijnym porządku prawnym. Organ ma obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji tylko w sytuacjach, w których naruszone są wartości istotne dla funkcjonowania prawa UE, takie

jak: ochrona praw podstawowych (Skoma-Lux), kontrola pomocy publicznej (Alcan), czy też skuteczność procedury prejudycjalnej (Kühne & Heitz). Natomiast zwykle naruszenie prawa UE nie stanowi przesłanki zastosowania obowiązku wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej (prawomocnego orzeczenia sądowego). Również brak skierowania w sprawie pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy nie stanowi samoistnej przesłanki wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądowego. Zatem wynikające z tego mechanizmu gwarancje procesowe strony nie są zupełne.

c. Ważna z punktu widzenia procesu stosowania prawa jest świadomość, że prawo UE różnicuje poziom ochrony ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych w przypadku ich niezgodności z prawem unijnym. Wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem unijnym jest możliwe tylko w przypadku, gdy umożliwia to prawo krajowe. Natomiast w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych organy mogą być zobowiązane do ich wzruszenia niezależnie od tego czy prawodawstwo krajowe uznaje naruszenie prawa UE za przesłankę wzruszenia takich decyzji czy też nie (Kühne & Heitz). Przyczynę zróżnicowania poziomu ochrony decyzji i orzeczeń stanowi rola sądów krajowych w procedurze prejudycjalnej określona w art. 267 TFUE i nieuczestniczenie w niej organów administracji. Niemniej od zasady zróżnicowania ochrony ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych istnieje wyjątek. Dotyczy on obowiązku, który ma zastosowanie w przypadku naruszenia praw podstawowych na skutek braku publikacji we właściwym języku urzędowym rozporządzenia unijnego (Skoma-Lux). W takiej sytuacji, zarówno organ administracyjny, jak i sąd krajowy są zobowiązane do wzruszenia odpowiednio decyzji albo wyroku sądowego. Ustalenie to porządkuje procedowanie w sprawie wzruszenia ostatecznego (prawomocnego) rozstrzygnięcia z powodu z prawem unijnym, w zależności od tego, przed jakim organem toczy się w tej sprawie postępowanie.

d. Słusznie Autor wywodzi, że nie ma możliwości ustalenia jednej wspólnej podstawy prawnej obowiązków stanowiących konsekwencję niezgodności z prawem unijnymi ostatecznych decyzji administracyjnych czy prawomocnych wyroków sądowych, ponieważ żaden z przepisów prawa pierwotnego lub pochodnego nie nakłada wprost obowiązku wzruszenia wskazanych decyzji (wyroków) w przypadku ich niezgodności z prawem UE. Mechanizmy ukazane w toku recenzowanej rozprawy zostały wywiedzione zasadniczo z dwóch podstaw prawnych: 1) zasady lojalnej współpracy państw członkowskich i 2) zasady pierwszeństwa prawa UE. Nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że obowiązek ten ma podstawę prawną w prawie unijnym, choć jest ona wywodzona w różny sposób w zależności od charakteru

naruszenia prawa UE. W rezultacie ustalenie to powinno sprzyjać przewycięzeniu oporu ze strony sądów oraz organów administracji podnoszonego ze względu na uregulowania konstytucyjne.

6. W konsekwencji wcześniejszych wywodów pozostaje mi jedynie stwierdzić, że recenzowaną rozprawę oceniam zdecydowanie pozytywnie. Chciałbym podkreślić, że zawarte w pracy wywody pozwoliły Autorowi na realizację postawionego we wstępie zadania badawczego. Praca ta stanowi oryginalne rozwiązanie przez Autora zagadnienia naukowego oraz wykazuje jego ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie prawa administracyjnego, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wysoki poziom naukowy prowadzonych rozważań, należycie udokumentowane tezy i oceny, zawarte w recenzowanej pracy w pełni uzasadniają wniosek o dopuszczenie mgr Marka Malińskiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

II. Uwagi szczegółowe

Ze wszech miar pozytywna ocena recenzowanej rozprawy nie zwalnia od obowiązku przedstawienia uwag szczegółowych, co do niektórych fragmentów pracy, czy też poszczególnych tez lub wywodów. Dotyczą one zarówno kwestii dyskusyjnych, jak i stwierdzeń, które w mojej ocenie, dotknięte są pewnymi ułomnościami lub niedociągnięciami, ale także tych ustaleń i wniosków doktoranta, które uznałem za szczególnie trafne lub mające doniosłe znaczenie z naukowego punktu widzenia. Zdecydowana większość uwag tych ma charakter polemiczny, zaś te nieliczne o charakterze krytycznym nie umniejszają w żadnym stopniu wysokiej oceny recenzowanej pracy jako całości. Podnoszę je przede wszystkim dlatego, że mogą być one pomocne autorowi w ewentualnym przygotowaniu rozprawy do druku, na co ona z pewnością zasługuje.

Uwagi szczegółowe zgłaszam w kolejności wynikającej z systematyki recenzowanej rozprawy, nie dokonując ich klasyfikacji ani według ciężaru gatunkowego, ani też punktu widzenia akceptacji, bądź krytyki poglądów autora. Przy ich formułowaniu posłużyłem się skrótami aktów normatywnych zaproponowanymi przez autora.

1. Na s. 33 Doktorant przyjął, że: *„Za sprzeczny z zasadą skuteczności prawa należy uznać zatem stan, w którym jednostka nie dysponuje żadnymi skutecznymi środkami ochrony jej uprawnień, co prowadzi do tego, że w obrocie prawnym danego państwa członkowskiego pozostają ostateczne decyzje administracyjne rażąco sprzeczne z prawem unijnym o nieograniczonych w czasie skutkach”*. Podzielał stanowisko Au-

tora w tej kwestii i widzę pilną konieczność wprowadzenia do systemów prawnych przepisów likwidujących zaistnienie takiej sytuacji.

2. Podzielam stanowisko Autora, że (s. 40) *„Niezgodne z zasadą skuteczności są (...) takie przesłanki wzruszania ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji, które praktycznie uniemożliwiają ochronę praw podstawowych jednostek lub realizację obowiązków państw członkowskich, mających źródło w rozporządzeniach unijnych”*.
3. Na s. 42 i n. Autor stwierdza, że sądy administracyjne nie wypracowały jednolitej definicji pojęcia „rażącego naruszenia prawa”. Nie można tu mieć do sądów pretensji, ponieważ pojęcie to jest zwrotem prawnie niedookreślonym, co z samego założenia wyklucza możliwość jego zdefiniowania. Zatem ustalenie, czy doszło do rażącego naruszenia prawa może mieć miejsce tylko na gruncie konkretnej sprawy, będącej przedmiotem rozpoznania. Uważam, że Autor powinien wziąć to pod uwagę przygotowując rozprawę do druku. Natomiast zgadzam się z Doktorantem, że ostateczna decyzja administracyjna lub podatkowa wydana z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE nie może być uznana za obarczoną wadą niekwalifikowaną, bowiem naruszenie takie spełnia przesłanki do stwierdzenia jej nieważności, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa - odpowiednio na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. albo art. 247 § 1 pkt 3 o.p.
4. W przypisach 126 i 127, a także w ostatnim zdaniu na s. 50 Autor pisze właściwie o tym samym, doprowadzając do zbędnych powtórzeń.
5. Podzielam pogląd (s. 116), że nie można uznać, że wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej na podstawie nieopublikowanego w języku polskim rozporządzenia unijnego, oznacza wydanie jej bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednakże istnieje możliwość stwierdzenia nieważności tej decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Nieopublikowany w języku polskim przepis rozporządzenia unijnego nie może bowiem stanowić podstawy nałożenia na obywateli polskich obowiązków. Jeżeli okoliczność nieopublikowania rozporządzenia w języku polskim znana była na etapie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, to organ nie mógł zastosować przepisu tego rozporządzenia w stosunku do strony. Jeżeli jednak go zastosował, to należy zgodzić się z Autorem, że ostateczna decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do naruszenia praw podstawowych.
6. Na s. 117 Autor stwierdza, że ograniczenie czasowe do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, określone w art. 156 § 2 k.p.a., nie ma zastosowania

w przypadku przesłanki rażącego naruszenia prawa. Pomija on w tej kwestii wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., P 46/13, w którym Trybunał uznał ten przepis za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie wyłącza on dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W przypadku przygotowania niniejszej rozprawy do publikacji Autor powinien wyrazić swoją opinię, jakie znaczenie ma to orzeczenie TK dla realizacji obowiązku ustanowionego w sprawie Skoma-Lux.

7. Za pewien mankament recenzowanej rozprawy należy uznać, że Autor chyba zbyt szeroko analizuje te same zagadnienia w odniesieniu do decyzji administracyjnych i decyzji podatkowych. Nie widzę w tym głębszego sensu w sytuacji, gdy konkretne instytucje procesowe zostały uregulowane tak samo w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym. Mimo bowiem zastosowania przez Autora stosownych skrótów i odesłań do wcześniejszych wywodów, i tak nie uniknął on w tekście zbędnych powtórzeń.
8. Na s. 138- 139 Autor stawia tezę, że *„w przypadku pominięcia przez sąd administracyjny wcześniejszej negatywnej decyzji Komisji w dziedzinie pomocy publicznej, organ administracji powinien odmówić zastosowania art. 153, 170-171 p.p.s.a. oraz podjąć działania w celu wykonania decyzji Komisji. Oznacza to, że nawet jeżeli z prawomocnego orzeczenia sądowego wynika obowiązek wydania aktu administracyjnego przyznającego stronie pomoc publiczną, organ administracji powinien zachować się tak jakby prawomocne orzeczenie nie zostało wydane. Wydanie decyzji po prawomocnym orzeczeniu powinno w pełni umożliwić realizację decyzji Komisji. Organ powinien zatem odmówić przyznania pomocy publicznej stronie. W uzasadnieniu decyzji organ powinien wskazać na okoliczność wydania przez Komisję decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy publicznej z prawem unijnym oraz obowiązek odmowy zastosowania przepisów p.p.s.a. Analogiczny obowiązek ciąży na organie w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przyznającej pomoc publiczną, która została wydana w następstwie prawomocnego orzeczenia sądowego sprzecznego z art. 108 TFUE. Wydanie decyzji stwierdzającej nieważność rozstrzygnięcia przyznającego pomoc publiczną wymaga odmowy zastosowania przepisów art. 153, 170-171 p.p.s.a.”*. Ciekawi mnie, czy ta teza doczekała się weryfikacji w orzecznictwie NSA. Wprawdzie Autor powołał wyrok NSA z 25 września 2015 r. sygn. akt I FSK 563/14, ale dotyczy on specyficznej instytucji prawnej, jaką są pisem-

ne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych, więc nie może być uznany za w pełni miarodajny.

III. Konkluzje

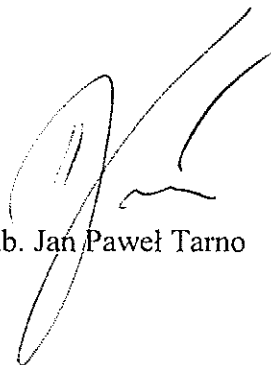
Większość podniesionych wyżej uwag krytycznych ma charakter polemiczny, nie zmieniają one w żadnym stopniu, sformułowanej przeze mnie wcześniej bardzo wysokiej oceny recenzowanej pracy. Mgr Marek Maliński włożył w opracowanie tematu wiele wysiłku, przeprowadził wszechstronną analizę trudnego i dotychczas niedostatecznie opracowanego tematu. Dokonał również trafnej oceny istniejącego w tym przedmiocie stanu prawnego. Przedstawiona przez niego praca jest rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy zarówno rodzimego, jak i unijnego systemu prawnego i jego funkcjonowania. Stanowi ona pozycję wartościową również jako bogate źródło informacji.

Z mego osobistego punktu widzenia cieszę mnie przede wszystkim konkluzje, do których doszedł Doktorant. Przede wszystkim teza, że zasada autonomii proceduralnej stanowi w wielu przypadkach podstawę dla funkcjonowania mechanizmów stanowiących konsekwencje niezgodności z prawem UE ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych. Mechanizmy wzruszenia tychże decyzji administracyjnych lub wyroków w związku z zastosowaniem zasady skuteczności lub równoważności opierają się bowiem na zasadach wynikających z zasady autonomii proceduralnej.

Autorowi udało się również wykazać, że w istniejącej aktualnie polityce legislacyjnej polski ustawodawca w zakresie problematyki recenzowanej rozprawy co do zasady nie dyskryminuje uprawnień jednostki mających podstawę w prawie UE. Niemniej jednak zauważa, że w wielu sytuacjach przepisy polskie są niezgodne z zasadą skuteczności. Mając na względzie, że waga rozwiązań procesowych jest nie do przecenienia zarówno z punktu widzenia organów sprawujących funkcję orzeczniczą, jak i stron w prowadzonych w tych sprawach postępowań, ponieważ stanowią one rękojmię rzetelnego załatwienia sprawy poprzez zapewnienie niezbędnych gwarancji procesowych Doktorant proponuje kilka interesujących wniosków *de lege ferenda*. Za szczególnie uzasadnione uważam postulaty dotyczące ujednoczenia postępowania administracyjnego i podatkowego w tym zakresie przez wprowadzenie do k.p.a. a) wzorem art. 240 § 1 pkt 11 o.p. - przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, polegającej na wydaniu przez TS orzeczenia, które ma wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej oraz b) analogicznie jak art. 241 § 2 pkt 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.

Reasumując, chciałbym podkreślić, że Doktorant wykazał wysoki stopień umiejętności w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęte przez siebie zagadnienie rozwiązał w sposób całkowicie satysfakcjonujący. W moim przekonaniu, praca w pełni odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), a zatem wnoszę o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Lódź, 2 lutego 2018 r.


prof. dr hab. Jan Paweł Tarno