

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Beaty Augustyńskiej „Rygor natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym”

Rzeszów 2015, ss. 259

napisanej pod kierunkiem prof. nadzw. dra hab. Roberta Sawuły

I. Wybór tematu i celów pracy

1. Problematyka prawnej konstrukcji rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym, mimo dużego znaczenia zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, nie była do tej pory przedmiotem odrębnego opracowania monograficznego, co powoduje, że stanowi ona niewątpliwie zagadnienie godne rozprawy doktorskiej. Istniejące w tym zakresie opracowania zwykle stanowią element szerszej problematyki. Rozważania w kwestii rygoru natychmiastowej wykonalności pojawiają się w literaturze niejako przy okazji analizy innych zagadnień, dotyczących w szczególności postępowania odwoławczego czy problematyki wykonalności aktów administracyjnych. Wobec powyższego dokonany przez Autorkę wybór tematu rozprawy doktorskiej należy nie tylko zaakceptować, ale i wysoko ocenić. Należy bowiem podzielić przytoczony w rozprawie (s. 232) pogląd, że „zważywszy na charakter rygoru natychmiastowej wykonalności i doniosłość konsekwencji zastosowania tej konstrukcji, pojawia się kwestia możliwości zaliczenia rygoru do grona instytucji prawnych”.

2. Autorka recenzowanej rozprawy postawiła przed sobą jako cel o charakterze podstawowym przedstawienie teoretycznej analizy i charakterystyki instytucji tytułowego rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym, jak również dokonanie oceny zasadności istnienia tej instytucji w polskim porządku prawnym oraz prawidłowości dotyczących jej regulacji prawnych.

Oceniając z tego punktu widzenia recenzowaną pracę stwierdzić należy, że Autorka w pełni, w sposób zasługujący na bardzo wysoką ocenę zrealizowała powyższy cel, a przeprowadzona w pracy analiza uzasadnia zawartą w podsumowaniu pracy końcową konstatację, że rygor natychmiastowej wykonalności można uznać za instytucję prawną (s. 233). Autorka dostrzega jednak również liczne niedostatki istniejącej regulacji prawnej i stara się wskazywać kierunki, w jakich powinien podążać ustawodawca.

3. Realizując powyższy cel Autorka musiała przede wszystkim ustalić prawne znaczenie pojęcia rygoru natychmiastowej wykonalności. Autorka trafnie wskazuje, że jest to regulacja bazująca „na konflikcie podstawowych wartości, na podstawie których toczy się postępowanie administracyjne” (s. 11). Odłożenie w czasie ziszczenia się skutków wynikających z wydanego rozstrzygnięcia do czasu uzyskania przez nie przymiotu ostateczności stanowi przejaw konstytucyjnych i ustawowych gwarancji realizacji uprawnień stron o elementarnym charakterze. Z drugiej strony jednak w pewnych okolicznościach o szczególnym charakterze zwłoka w wykonaniu rozstrzygnięcia może prowadzić do zagrożenia, a nawet nieodwracalnego naruszenia pewnych - powszechnie chronionych i ocenianych jako szczególnie wartościowe – dóbr. Autorka trafnie stwierdza, że rygor natychmiastowej wykonalności „równocześnie jest formą ochrony tymczasowej i mechanizmem dążącym do jak najszybszego wywołania skutków wynikających z treści decyzji z pominięciem etapu jej kontroli”.

Na podkreślenie zasługuje również precyzyjne określenie granic rozważań. Autorka wskazała jako obszar badawczy, w którym dokonuje analizy rygoru natychmiastowej wykonalności, postępowanie administracyjne. Następnie dokonała pewnego zawężenia tego obszaru, poprzez ograniczenie rozważań do obszaru postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego oraz jurysdykcyjnego postępowania podatkowego. Autorka określa postępowanie podatkowe mianem postępowania szczególnego. Kwestia przyjętej terminologii będzie jeszcze podnoszona w dalszej części recenzji. Poza obszarem rozważań Autorki znajdują się zatem wypadki, w których regulacje prawne dotyczące nadania rygoru natychmiastowej wykonalności znajdują się poza Kodeksem postępowania administracyjnego czy ustawą – Ordynacją podatkową, w przepisach ustaw szczególnych. Autorka wszystkie te sytuacje kwalifikuje jako natychmiastowe wykonanie decyzji z mocy ustawy, choć jednocześnie trafnie stwierdza,

że „w niektórych przypadkach przepisy ustaw szczególnych wiążą bezpośrednio z wydaniem (ogłoszeniem) decyzji administracyjnej skutek w postaci jej natychmiastowej wykonalności. Jest to tzw. natychmiastowa wykonalność z mocy ustawy” (s. 47). Jednocześnie w rozdziale 2.1.2. Autorka przedstawia liczne przykłady regulacji dotyczących rygoru natychmiastowej wykonalności występujących w ustawach szczególnych. Konstrukcja rygoru nie jest we wskazanych ustawach jednolita – część z nich stanowi istotnie przypadki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy (ex lege), w których organ orzekający nie ma luzu decyzyjnego, a o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności decyduje rodzaj rozstrzygniętej nią sprawy administracyjnej. Obok takiej konstrukcji występują jednak także przypadki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o przesłanki wskazane w ustawie szczególnej – odmienne od przesłanek statuowanych w art. 108 § 1 k.p.a. Autorka również te przypadki klasyfikuje jako „natychmiastową wykonalność z mocy ustawy”. W mojej ocenie przyjęcie takich założeń pozwala na zakwalifikowanie jako „natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy” także przypadków nadania rozstrzygnięciu organu rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa. Wątek powyższy zostanie jeszcze rozwinięty w dalszej części recenzji.

4. Obok wyżej wskazanych podstawowych celów badawczych Autorka postanowiła rozwiązać w pracy również kilka szczegółowych problemów badawczych, w szczególności dostrzegając, iż „stosowanie rygoru może prowadzić do przymusowego wykonania decyzji nieodpowiadających przepisom prawa, a tym samym do konieczności przywrócenia stanu sprzed wykonania rozstrzygnięcia” (s. 12-13) analizuje problematykę związanej z powyższymi sytuacjami odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Autorka podejmuje również badania w celu ustalenia, czy istnieją podobieństwa instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym z regulacjami prawnymi w innych procedurach sądowych oraz z regulacjami prawnymi instytucji wykonania nieostatecznych rozstrzygnięć w systemach prawnych innych państw europejskich. Odniesienie do innych porządków prawnych ma charakter uzupełniający i pełni funkcję pomocniczą dla analizy prawnodogmatycznej.

5. Mając na uwadze powyższe walory pracy należy ocenić, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi bardzo interesujące teoretycznie opracowanie problematyki rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym, która ma również niebagatelne znaczenie praktyczne. Recenzowana praca zawiera wszechstronną i szczegółową analizę tytułowej problematyki, i niewątpliwie ma charakter monograficzny, z uwagi na istotne rozważania teoretyczne oraz stawiane i weryfikowane tezy.

W mojej ocenie postawione przez Autorkę cele zostały przez nią w pełni zrealizowane, a zawarte w pracy ustalenia są pełne i oparte na bardzo wszechstronnej i wnikliwej analizie teoretycznej nawiązującej do realiów obowiązującego prawa (głównie polskiego, ale w pewnym zakresie również obcego), zaś sformułowane oceny i wnioski znajdują uzasadnienie w zaprezentowanych rozważaniach.

II. Metoda rozważań i ich systematyka

1. Przyjęta w pracy metoda, szczegółowy zakres rozważań oraz ich układ są w mojej ocenie prawidłowe i nie wzbudzają istotnych zastrzeżeń. Podstawową zastosowaną w rozważaniach przez Autorkę metodą badawczą jest metoda analitycznoprawna, polegająca na dokładnej analizie materiału normatywnego, nie ograniczonej do przepisów k.p.a. i Ordynacji podatkowej. Jak już wyżej wskazałam, w rozdziale 2.1.2. Autorka dokonała bardzo szczegółowej analizy ustaw szczególnych pod kątem regulacji natychmiastowej wykonalności nieostatecznych decyzji. Autorka w bardzo ograniczonym zakresie posługuje się natomiast metodą historyczną, co w odniesieniu do problematyki poruszanej w pracy nie jest wadą. W pracy została wykorzystana również metoda porównawcza. Autorka czyni odniesienia do instytucji wykonalności wyroków na podstawie rygoru natychmiastowej wykonalności w postępowaniu cywilnym oraz wykonalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów karnych, jak również regulacji prawnych instytucji o zbliżonym do rygoru natychmiastowej wykonalności charakterze w systemach prawnych wybranych państw europejskich.

2. Autorka rozpoczyna rozważania od zdefiniowania pojęć podstawowych dla dalszej analizy, które ujmuje w pierwszym rozdziale pracy zatytułowanym „Uwagi wprowadzające”.

W pierwszej kolejności Autorka definiuje pojęcie postępowania administracyjnego, uwzględniając w tej mierze dotychczasowy dorobek doktryny i dokonując różniczenia dwóch rodzajów postępowania administracyjnego: postępowania ogólnego i postępowania szczególnego. Dalsze rozważania są skoncentrowane wokół zagadnienia kwalifikacji postępowania podatkowego jako postępowania administracyjnego. Autorka dochodzi do wniosku, że postępowanie podatkowe jest administracyjnym postępowaniem szczególnym, „przystosowanym do załatwienia spraw podatkowych” (s. 23).

Dalsza część rozważań zawartych w tym rozdziale pracy obejmuje analizę pojęcia decyzji administracyjnej, gdyż decyzja jest aktem administracyjnym, któremu – co do zasady – może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Autorka definiuje decyzję administracyjną, uwzględniając dorobek doktryny w tej mierze, jako „indywidualny akt administracyjny zewnętrzny, jako władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną, którą cechuje tzw. podwójna konkretność, podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne” (s. 35).

3. Kolejny, II rozdział pracy, Autorka rozpoczyna od próby zdefiniowania pojęć „wykonania” i „wykonalności” oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy każda decyzja administracyjna jest wykonalna. Autorka dochodzi do wniosku, że „wykonanie” i „wykonalność” to dwa odrębne pojęcia, jednakże powiązane ze sobą (s. 41). W drodze wykonania aktu administracyjnego uprawniony podmiot dąży do przekształcenia rzeczywistości społecznej zgodnie z treścią tego aktu, natomiast „wykonalność” stanowi wywołanie przez akt skutków w nim określonych. Bazując na tak zdefiniowanych pojęciach Autorka dochodzi do wniosku, że nie da się ustalić zamkniętego katalogu decyzji nadających się do wykonania (s. 46). Trafnie natomiast przy tym stwierdza, że nie można się ograniczać do decyzji „którą można poddać egzekucji administracyjnej” (s. 46). Autorka jako decyzje nadające się do wykonania uznaje zarówno decyzje podlegające egzekucji administracyjnej (na ogół decyzje nakładające obowiązki), jak i część decyzji uprawniających oraz niektóre decyzje negatywne, wywołujące

jące skutki, choćby w sposób pośredni. Nie kwestionując trafności powyższego poglądu należy zgłosić zastrzeżenie, że Autorka nie wskazała przykładów decyzji negatywnych wywołujących skutki w sposób pośredni ani decyzji uprawniających, które nadają się do wykonania. W tym miejscu zobrazowanie wyrażonego poglądu choćby kilkoma przykładami byłoby jak najbardziej właściwe.

W dalszej części rozdziału drugiego Autorka przedstawia liczne przykłady regulacji dotyczących rygoru natychmiastowej wykonalności występujących w ustawach szczególnych, przy czym rozdział zawierający powyższe rozważania nosi tytuł „Wykonalność z mocy ustawy”. Jest to fragment pracy, który budzi moje największe wątpliwości w swej merytorycznej warstwie, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części recenzji.

W rozdziale drugim Autorka zamieściła także szerokie rozważania dotyczące zasady dwuinstancyjności w kontekście zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych. Zdaniem Autorki dwuinstancyjność winna być realizowana w pionowym toku instancji, „przeniesienie kompetencji do rozpatrzenia środka zaskarżenia na organ wyższego szczebla powinno być standardem, od którego dopuszczalne są wyjątki w szczególnie uzasadnionych sytuacjach” (s. 67). Autorka skłania się zatem wyraźnie w kierunku – można powiedzieć – tradycyjnego ujęcia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Tym samym sytuacje, w których ustawodawca wprowadza tzw. poziomy (spłaszczony) tok instancji (np. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) Autorka postrzega jako wyjątki od reguły dwuinstancyjności postępowania.

Kolejne zagadnienia poruszane w rozdziale drugim stanowią element komparatystyczny pracy. Autorka poddaje analizie instytucję rygoru natychmiastowej wykonalności w innych gałęziach prawa polskiego – postępowaniu cywilnym i karnym. Wzmiankuje także o specyficznym rozwiązaniu w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, statuowanym art. 190 ust. 3 Konstytucji RP.

Ostatnia część drugiego rozdziału stanowi opis konstrukcji natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych w obcych porządkach prawnych. Autorka scharakteryzowała tę instytucję na gruncie porządków prawnych Austrii, Niemiec, Portugalii, Hiszpanii, Finlandii i Szwecji. Trudno powiedzieć, dlaczego Autorka dokonała takiego, a nie innego wyboru, w pracy brak wskazania przyczyn takiego stanu

rzeczy. Autorka przygotowując powyższy podrozdział nie korzystała z literatury obcojęzycznej, co mogłoby wzbogacić rozważania i nadać im charakter istotnie prawnopównawczy.

4. Trzeci rozdział pracy zawiera szczegółową analizę regulacji prawnej konstrukcji rygoru natychmiastowej wykonalności w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej, a tym samym stanowi zasadniczy trzon pracy. W rozdziałach 3.1.1. i 3.1.2. Autorka rozważa, jakim decyzjom może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z regulacjami k.p.a. i Ordynacji podatkowej, dochodząc do wniosku, że na podstawie art. 108 k.p.a. rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji nieostatecznej, to jest decyzji, którą można zaskarżyć w administracyjnym toku instancji, czyli decyzji, od której można wnieść odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W tym miejscu rozważań (s. 97) Autorka nie opowiada się już tak kategorycznie jak wcześniej za tradycyjnym ujęciem zasady dwuinstancyjności (z uwzględnieniem dewolutywności, to jest „pionowego” toku instancji). Dostrzega bowiem, że odwołanie i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie są co prawda identycznymi środkami prawnymi „zwłaszcza uwzględniając cechę dewolutywności, jednak pełnią zbliżoną funkcję”. Autorka dochodzi do wniosku, że „z tego względu słuszne jest stwierdzenie, że ważniejszy jest sam fakt powtórnej kontroli decyzji administracyjnej, niż przeprowadzenie takiej kontroli przez organy różnych instancji”. Jest to stanowisko zbieżne z poglądem Z. Kmiecika, który Autorka wcześniej powołuje (s. 67-68), ale wydaje się go w tym miejscu nie podzielać.

Na gruncie Ordynacji podatkowej Autorka wskazuje, że decyzją nieostateczną jest „decyzja zaskarżalna zarówno „klasycznym” odwołaniem, jak i odwołaniem z art. 221 tej ustawy”. Rygor natychmiastowej wykonalności może być zatem nadany decyzji, od której służy odwołanie, jak również decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub przez samorządowe kolegium odwoławcze, od której także służy odwołanie. Autorka trafnie dostrzega niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy, który odmiennie nazwał decyzję nieostateczną w art. 108 k.p.a. i art. 239a Ordynacji podatkowej, jak również określił środek prawny znany Kodeksowi postępo-

wania administracyjnego jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w Ordynacji podatkowej jako odwołanie (art 221 O.p.).

W kolejnych podrozdziałach rozdziału trzeciego Autorka przeprowadziła wnikliwą analizę przesłanek nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wychodząc od definicji wyrażen takich jak pojęcia nieostre (zwroty niedookreślone) i klauzule generalne i dochodząc do wniosku, że przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w większości należy zaliczyć do pojęć niedookreślonych (s. 105).

W odniesieniu do regulacji przesłanek rygoru natychmiastowej wykonalności w Kodeksie postępowania administracyjnego na uwagę zasługuje sformułowany przez Autorkę w odniesieniu do przesłanki „zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami” interesujący postulat *de lege ferenda*, że wskazane byłoby jej uwspółcześnienie poprzez zastąpienie określeniem „ważny interes gospodarczy państwa” (s. 115). Argumenty Autorki przemawiające za taką zmianą w pełni podzielam. Na uwagę zasługuje także przeprowadzona przez Autorkę w rozdziale 3.2.2.4. wnikliwa analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii interpretacji pojęcia „innego interesu społecznego”.

W odniesieniu do przesłanek nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności na gruncie Ordynacji podatkowej na szczególną uwagę zasługują rozważania w rozdziale 3.2.3.5. w kwestii uprawdopodobnienia niewykonania decyzji jako warunku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Pewien niedosyt pozostawia natomiast problematyka uprawdopodobnienia w odniesieniu do przesłanki z art. 239b § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. Autorka prezentuje dwie linie orzecznicze sądów administracyjnych, jak również własne stanowisko, które podzielam. Zabrakło jednak bardziej szczegółowej argumentacji przemawiającej za przyjęciem, że „tylko uwzględnienie sytuacji majątkowej, finansowej i dotychczasowej postawy podatnika przy jednoczesnym zaistnieniu okoliczności, w której termin upływu przedawnienia jest krótszy niż 3 miesiące, winno być podstawą do zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności” (s. 143).

W kolejnych podrozdziałach Autorka charakteryzuje tryb nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności w obu omawianych w pracy procedurach. Istotne zna-

czenie dla tego fragmentu pracy mają rozważania, „czy reguła z art. 110 Kodeksu ma zastosowanie do aktów administracyjnych zawierających rygor” (s. 150). Autorka formułuje pogląd, że „związanie decyzją zawierającą rygor i postanowieniem nadającym decyzji rygor następuje z dniem wydania aktu” (s. 154). Z kolei „postanowienie nadające decyzji podatkowej rygor natychmiastowej wykonalności, wiąże organ z chwilą wydania, względnie ogłoszenia ustnie do protokołu” (s. 161).

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w rozdziale trzecim jest kwestia uznania administracyjnego w odniesieniu do rygoru natychmiastowej wykonalności. We wcześniejszych fragmentach pracy Autorka posługuje się pojęciem „uznaniowości” (s. 58, 63, 75), czy „uznania” (s. 118, 129), nie definiując jednak tych pojęć i nie wskazując, czy nawiązują one do znanej doktrynie prawa administracyjnego koncepcji uznania administracyjnego. W rozdziale 3.4. Autorka jednak uzupełnia powyższy brak przedstawiając teorie uznania administracyjnego (ss. 165-169) i konstruując tezę, iż stosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności w regulacjach zarówno Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i Ordynacji podatkowej ma charakter uznaniowy (s. 171). W tym rozdziale Autorka przedstawia także interesującą propozycję „wyróżnienia dwóch kategorii natychmiastowej wykonalności: w ścisłym znaczeniu, tj. rygoru natychmiastowej wykonalności z art. 108 K.p.a. i art. 239b § 1 O.p., oraz w szerokim znaczeniu – obejmującą wszystkie rodzaje przepisów prowadzących do natychmiastowej wykonalności treści przepisu” (s. 172).

W dalszej części rozdziału trzeciego (rozdział 3.5.2.) zostały omówione kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej za wykonanie nieostatecznych decyzji w następstwie nadania im rygoru natychmiastowej wykonalności. Rozważania w tej mierze mają charakter głównie cywilistyczny, stąd też recenzowana praca ma w tym zakresie charakter interdyscyplinarny. Należy podkreślić, że Autorka równie dobrze odnajduje się w materii prawa cywilnego.

5. W kolejnym, IV rozdziale pracy, Autorka porusza zagadnienia kontroli instancyjnej i sądowej rozstrzygnięć w przedmiocie rygoru natychmiastowej wykonalności. W rozdziale 4.1.3. Autorka wyraziła pogląd, że „Na gruncie K.p.a. należy dopuścić możliwość stwierdzenia nieważności decyzji opatrzonej rygorem (postanowienia nadającego decyzji rygor), jeżeli w terminie do wniesienia odwołania (zażalenia)

strona wniosła taki wniosek lub z urzędu, o ile nie wniesiono środka zaskarżenia” (s. 215). Szkoda, że Autorka nie podała własnej argumentacji przemawiającej za przyjęciem powyższego stanowiska.

9. Jak już zostało zasygnalizowane na początku tej części recenzji, w zasadzie brak zastrzeżeń co do zakresu i układu zawartych w pracy rozważań. Analizując układ pracy doktorskiej nie sposób nie dostrzec dużej dbałości Autorki o zachowanie spójności i odpowiedniej kolejności rozważań. Oczywiście można by skonstruować pracę inaczej, w szczególności wprowadzając większą ilość rozdziałów, jednak jest to kwestia indywidualnego podejścia do tematu. Jedyne drobne zastrzeżenie dotyczy rozdziału 2.1.5., w którym Autorka połączyła kwestie dotyczące wykonalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów karnych, nie wyjaśniając powodów takiego zabiegu. Wydaje się, że merytorycznych przyczyn dla powyższego połączenia nie było, być może Autorka obawiała się, że zawartość dwóch rozdziałów będzie zbyt skąpa.

III. Szczegółowe uwagi merytoryczne

Przedstawiona charakterystyka głównych wątków badawczych zawartych w recenzowanej pracy jednoznacznie wskazuje, że w rozprawie doktorskiej mgr Beata Augustyńska podejmuje próbę rozwiązania wielu niezwykle istotnych i budzących kontrowersje problemów związanych ze stosowaniem instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym. Nie może być zatem niczym zaskakującym, że niezależnie od wysokiej oceny recenzowanej pracy w jej warstwie merytorycznej, niektóre z jej wątków szczegółowych budzą pewne zastrzeżenia, czy też wymagają podjęcia dyskusji z Autorką. Podkreślić jednak należy, że spośród bardzo wielu kwestii, które Autorka rozważa w recenzowanej pracy, zdecydowana większość nie budzi zastrzeżeń merytorycznych. Część niżej przedstawionych uwag ma charakter polemiczny, wynika z odmienności poglądów Autorki i recenzenta, w niczym nie umniejszając wartości recenzowanej pracy.

Poniżej przedstawiam szczegółowe uwagi merytoryczne dotyczące recenzowanej pracy:

1. Autorka klasyfikuje postępowanie podatkowe jako postępowanie szczególne, wychodząc od koncepcji wyodrębnienia dwóch rodzajów postępowania administracyjnego

go – postępowania ogólne i postępowania szczególne (s. 19). Pomija natomiast zupełnie przyjmowany w doktrynie inny podział postępowań jurysdykcyjnych obejmujący postępowania ogólne, odrębne (szczególne) oraz wyłączone. Przyjmując powyższy podział postępowanie podatkowe mieści się w kategorii postępowań wyłączonych (por. T. Woś, w: T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 84 i 87-88). Oczywiście Autorka ma prawo nie podzielać powyższego poglądu, jednak należałoby go przedstawić jako alternatywę dla przyjętego rozwiązania;

2. Autorka wyraziła pogląd (s. 24), że Kodeks postępowania administracyjnego „nadal wyznacza podstawowy standard oraz stały punkt odniesienia dla ocen i reguł wykładni przepisów postępowania podatkowego”. Wobec regulacji art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. zgodnie z którym przepisów Kodeksu nie stosuje się do spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV, nieistniejącego V i VIII *de lege lata* powyższy pogląd nie wydaje się uprawniony;

3. w rozdziale 2.1.2. – jak już była mowa wyżej – Autorka wskazuje liczne przykłady przepisów ustaw szczególnych, na podstawie których organ ma obowiązek lub możliwość opatrzenia decyzji rygorem natychmiastowej wykonalności. Wszystkie te przypadki – obejmujące obligatoryjne oraz fakultatywne opatrzenie decyzji rygorem natychmiastowej wykonalności – Autorka klasyfikuje jednolicie – jako (zgodnie z tytułem rozdziału) wykonalność z mocy ustawy. Tymczasem przedstawione przez Autorkę regulacje prawne, stanowiące przykłady postępowań odrębnych (szczególnych), to jest postępowań, w których przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie tylko częściowo, w zakresie nieuregulowanym odmiennie w ustawie szczególnej, w moim przekonaniu stanowią dwie kategorie. W kategorii pierwszej mieszczą się istotnie przypadki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy. Treść przepisu przesądza wówczas o nadaniu klauzuli natychmiastowej wykonalności określonemu rodzajowi decyzji administracyjnej. Drugą kategorię stanowią te regulacje, w których nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest uzależnione od spełnienia określonych w ustawie szczególnej przesłanek, odmiennych niż wskazane w art. 108 k.p.a. Przykłady takich rozwiązań prawnych Autorka wskazuje na ss. 58-61;

4. jako nie znajdujące uzasadnienia uważam połączenie w jednym rozdziale (2.1.5.) rozważań dotyczących wykonalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i sądów karnych (była już o tym mowa wyżej);
5. jako mankament postrzegam brak argumentacji uzasadniającej wybór państw europejskich, których porządki prawne Autorka przeanalizowała w rozdziale 2.2. pod kątem regulacji instytucji wykonalności decyzji administracyjnej;
6. jak już była mowa wyżej, Autorka – choć niekonsekwentnie – prezentuje tradycyjne ujęcie zasady dwuinstancyjności, oparte na dewolucji kompetencji organów (s. 70). Niekonsekwencja pojawia się w szczególności na s. 92, gdzie Autorka odnosząc się do środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stwierdza, że „wprowadzenie tej regulacji stanowiło wyraz pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności”. Z kolei na s. 94 pojawia się stwierdzenie, że „wniosek stanowi równoważnik odwołania, a jedyną różnicą jest brak charakteru dewolutywnego” oraz, iż środek ten „został wprowadzony do porządku prawnego w celu łagodzenia braku gwarancji procesowych, spowodowanych odstępstwem od zasady dwuinstancyjności postępowania”;
7. w przypisach 482 i 487 (s. 107) niepotrzebnie powołano dwukrotnie treść przepisu art. 7 k.p.a., wystarczyłoby odesłanie do pierwszego z powołanych przypisów;
8. na s. 113 Autorka wymienia wartości w kolejności „Zdrowie i życie ludzkie”, podczas gdy wcześniej wskazuje, że ustawodawca winien zachowywać właściwą, odwrotną kolejność powoływania powyższych dóbr, zgodnie z natężeniem ich wartości;
9. nie przekonuje mnie teza wyrażona na s. 218, iż „ze względu na wyjątkowy charakter przepisu z art. 135 Kodeksu i jego ograniczony zakres stosowania tylko do „uzasadnionych przypadków”, organ winien wytłumaczyć w uzasadnieniu, czym się kierował, wydając takie postanowienie”, tym bardziej, że nie została przekonująco uzasadniona. Na postanowienie wydane w oparciu o art. 135 k.p.a. niewątpliwie nie służy zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego, zatem nie wymaga ono uzasadnienia;
10. wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 152 § 1 k.p.a., o którym Autorka pisze na s. 220, dotyczy wyłącznie decyzji ostatecznych, zatem bez znaczenia jest okoliczność, czy decyzji był wcześniej nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa

Recenzowana praca została oparta na bardzo szeroko wykorzystanej literaturze przedmiotu oraz dotyczącym omawianej przez Autorkę problematyki orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W pracy powołanych zostało w przypisach ponad 270 pozycji literatury, rzetelnie wykorzystanych dla zaprezentowania zawartych w pracy wywodów i dla rzeczywistej dyskusji naukowej. Trochę szkoda, że Autorka omawiając zagadnienie wykonalności decyzji administracyjnej w innych porządkach prawnych (rozdział 2.2.) nie sięgnęła do literatury obcojęzycznej.

Sposób cytowania w przypisach poszczególnych pozycji bibliograficznych oraz przyjęta przez Autorkę metoda powoływania się na poglądy innych Autorów nie budzą zastrzeżeń. Autorka z reguły zdecydowanie i wyraźnie odnosi się do przedstawianych poglądów doktryny i orzecznictwa i wskazuje na pogląd, który Jej zdaniem zasługuje na akceptację, nie unikając formułowania własnego stanowiska.

V. Język, styl i forma pracy

Styl, jakim została napisana praca jest bardzo dobry. Pracę czyta się łatwo, można powiedzieć przyjemnie, chociaż dotyczy ona wielu zagadnień nie należących do nieskomplikowanych. Język i styl recenzowanej pracy świadczy o wysokich kwalifikacjach naukowych Autorki, która formułuje swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały. W pracy występują rzecz jasna drobne przejęzyczenia, których trudno się ustrzec, np. na s. 187 w zdaniu „Szkoda, (...), może zostać sprawiona w dwóch formach” słowo „sprawiona” zamiast „naprawiona”; na s. 139 w zdaniu: „(...) wyposażony został w konstrukcję „uprawdopodobnienia” jako zastępczy środek dowodu w znaczeniu ścisłym (...)” winno być „zastępczego środka”, czy usterki pisarskie, tzw. literówki, np. na s. 154 w 8 wersie od dołu jest „rygor”, a powinno być „rygoru”, na s. 200 w trzecim wersie od góry winno być „wzruszenia”, a jest „wzruszenie”, czy na s. 233 w czwartym wersie od góry jest „rozwiązana”, a powinno być „rozwiązania”, ale są one zauważalne jedynie dla wyjątkowo „wrażliwego” czytelnika. Razi także styl zdania na s. 197: „Reasumując, zarówno uwzględnienie odwołania dotyczącego całej

decyzji , jak i części decyzji (dotyczącej klauzuli rygoru) w ramach samokontroli dochodzi do usunięcia z obrotu prawnego decyzji/części decyzji zawierającej rygor, a tym samym do skutecznego zakwestionowania klauzuli rygoru”. Ogólnie jednak tego rodzaju uchybień jest bardzo niewiele, co sprawia, że strona techniczna recenzowanej pracy mgr Beaty Augustyńskiej, mimo drobnych niedociągnięć, zasługuje na wysoką ocenę.

VI. Uwagi końcowe i konkluzje

Należy stwierdzić, że **recenzowana rozprawa doktorska mgr Beaty Augustyńskiej stanowi oryginalne opracowanie zagadnienia, które - co należy podkreślić - nie zostało dotąd opracowane monograficznie w doktrynie prawa polskiego.** Autorka niewątpliwie wykazała się wszechstronną wiedzą teoretyczną w zakresie nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz umiejętnością samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych, jak również prowadzenia pracy naukowej, co zasługuje na wysoką ocenę.

Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Beaty Augustyńskiej mająca formę maszynopisu książki, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie prawo - postępowanie administracyjne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a zatem w pełni odpowiada przesłankom określonym w art. 13 ust. 1, 2 i 6 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.), w związku z czym może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. W konkluzji opowiadam się za dopuszczeniem mgr Beaty Augustyńskiej do publicznej obrony rozprawy doktorskiej stanowiącej przedmiot niniejszej recenzji.

(prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka)

