

Agnieszka Korzeniowska-Polak

Sprawozdanie z kolokwium habilitacyjnego doktor nauk prawnych Agnieszki Krawczyk przed Radą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4(33), 189-202

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Sprawozdanie z kolokwium habilitacyjnego doktor nauk prawnych Agnieszki Krawczyk

W dniu 6 grudnia 2013 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyło się kolokwium habilitacyjne doktor nauk prawnych Agnieszki Krawczyk, będącej adiunktem w Katedrze Postępowania Administracyjnego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Przedstawiła ona do oceny rozprawę na temat „Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej”. Kolokwium habilitacyjnemu przewodniczył Prodziekan WPiA UŁ dr hab. Sławomir Cieślak, prof. nadzw. UŁ, który otworzył posiedzenie i powitał jego uczestników, stwierdzając *quorum* niezbędne do podjęcia uchwał. Dziekan szczególnie serdecznie przywitał przybyłych recenzentów w przewodzie habilitacyjnym: prof. dr hab. Romana Hausera z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, prof. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, prof. dr hab. Andrzeja Wróbla z Polskiej Akademii Nauk, z Instytutu Nauk Prawnych oraz prof. dr hab. Zbigniewa Kmiecika z Uniwersytetu Łódzkiego, a następnie poprosił ich o przedstawie-

nie recenzji, zaprezentowanie konkluzji i najważniejszych wniosków przygotowanych przez nich recenzji habilitacyjnych.

Jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Roman Hauser, który na wstępie podziękował Radzie Wydziału za powierzenie mu ponownie funkcji recenzenta na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Podkreślił, że recenzowana rozprawa habilitacyjna stanowi dobrą, rzetelną pracę odpowiednio udokumentowaną oraz że podtrzymuje wszystkie swoje konkluzje i wnioski, które zawarł w recenzji i prosi o dopuszczenie Habilitantki do kolejnych stadiów postępowania.

Drugi z recenzentów prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski również podziękował za możliwość uczestniczenia w toczącym się przewodzie habilitacyjnym. Recenzent podkreślił, że z uwagą zapoznał się z dorobkiem naukowym dr Agnieszki Krawczyk i w odniesieniu do wymagań określonych w ustawie ocenił go jako znaczny. Przedłożoną rozprawę habilitacyjną uznał za wnoszącą znaczący wkład w rozwój dyscypliny naukowej, co spełnia wymogi ustawy o stopniach i tytułach naukowych. W związku z powyższym recenzent wniósł o dopuszczenie dr Agnieszki Krawczyk do kolejnych etapów postępowania.

Kolejny recenzent – prof. dr hab. Andrzej Wróbel zaznaczył, że z przyjemnością i stanowczością stwierdza, iż przedstawiony mu do oceny dorobek naukowy, jak i rozprawa habilitacyjna dr Agnieszki Krawczyk w pełni spełniają wymagania stawiane określone przepisami ustawy. Oceniał, że rozprawa stanowi dzieło ważne dla doktryny nie tylko postępowania administracyjnego, ale i prawa administracyjnego. Praca z naddatkiem spełnia wszelkie wymagania, które są stawiane pracom habilitacyjnym. Recenzent podkreślił, że bez żadnych wątpliwości jego ocena jest w pełni pozytywna i wnosi o dalsze dopuszczenie Habilitantki do kolejnych etapów postępowania.

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik podziękował za okazane zaufanie i powierzenie mu obowiązków recenzenta w tym przewodzie habilitacyjnym, a następnie podkreślił, że w przedstawionej na piśmie recenzji przedstawił bardzo szczegółowe wnioski związane z oceną dorobku jak i samej rozprawy habilitacyjnej. Zaznaczył, że w pełni podtrzymuje zawarte tam konkluzje i podziela oceny, które zostały wcześniej sformułowane przez innych recenzentów oraz że w związku z tym opowiada się za dopuszczeniem Habilitantki do dalszych czynności przewodu habilitacyjnego.

Po przedstawieniu przez recenzentów konkluzji ich recenzji Prodziekan prof. dr hab. Sławomir Cieślak przypomniał, że wszystkie recenzje, które zostały sporządzone

w tym przewodzie habilitacyjnym były przedmiotem analizy zespołu oceniającego powołanego na Wydziale, stosowny wniosek został sformułowany przez zespół oceniający i Rada Wydziału na posiedzeniu w dniu 25 października 2013 r. podjęła uchwałę o dopuszczeniu dr Agnieszki Krawczyk do kolokwium habilitacyjnego. Następnie Prodziekan zwrócił się do Recenzentów z prośbą o sformułowanie pytań do habilitantki.

Prof. dr hab. Roman Hauser zauważył, że Habilitantka w konkluzjach pracy dochodzi do wniosku, iż w aktualnym stanie prawnym można wyróżnić dwie podstawowe formuły wykonalności: wykonalność aktów jurysdykcji administracyjnej oraz wykonalność czynności faktycznych. Recenzent podkreślił, że należy z tym się w pełni zgodzić, pamiętając również o tytule pracy. W związku z tym zapytał: po pierwsze, jak w opracowanej przez Habilitantkę koncepcji wykonalności mieści się kwestia wykonalności aktów administracyjnych negatywnych a po drugie, jakie wnioski można wywieść w odniesieniu do wykonalności aktów administracyjnych pozytywnych uprawniających. Czy w zaproponowanej przez Habilitantkę koncepcji mieści się negatywna decyzja administracyjna np. o pozwoleniu na budowę (brak zgody organu na budowę), czy podlega ona wykonaniu? I czy decyzja uprawniająca, nadająca uprawnienie podlega wykonaniu, może być wykonana, czy organ może zmusić

obywatela do wykonania takiej decyzji?

Odpowiadając na pierwsze z pytań zadanych przez prof. dr hab. Romana Hausera Habilitantka stwierdziła, że problematyki wykonalności aktów odmownych (negatywnych) dotyczyło interesujące opracowanie Gustawa Szymkiewicza z okresu międzywojennego, będące jednym z nielicznych opracowań na ten temat. Autor wyróżnił w nim dwojakiemu rodzaju akty odmowne w kontekście ich wykonalności, w związku z analizowanym problemem dopuszczalności wstrzymania wykonania negatywnej decyzji zaskarżonej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Autor zauważył, że decyzja odmowna może polegać na tym, że obywatelowi odbiera się przyznane mu uprzednio uprawnienia, przykładowo cofa się zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Autor uznał, że taka decyzja jest wykonalna i wstrzymanie jej wykonania polega na tym, że obowiązuje dotychczasowy stan prawny, który istniał przed zapadnięciem orzeczenia. Do drugiej grupy aktów odmownych zaliczył on decyzje, na mocy których stronie odmawia się przyznania objętego wnioskiem uprawnienia, którego ona uprzednio nie miała. Autor uznał, że tego rodzaju akty nie mogą być przedmiotem wstrzymania wykonania, a to zgodnie z austriacką koncepcją *keine Besserstellung*, wedle której na skutek wstrzymania wykonania skarżący nie może otrzymać więcej

praw niż posiadał przed oddaleniem wniosku. Habilitantka wyraziła pogląd, że byłby to dobry punkt wyjścia dla rozwinięcia koncepcji wykonalności, niestety stanęły temu na przeszkodzie wydarzenia historyczne w postaci wybuchu II wojny światowej. W późniejszym okresie zagadnieniu wykonalności aktów negatywnych nie poświęcono więcej uwagi, nawet w podstawowym z punktu widzenia znanej w naszym porządku prawnej koncepcji wykonalności opracowaniu Jana Jendrośki „Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego” kwestię tę pominięto. Odnosząc przedstawioną w pracy koncepcję wykonalności do aktów odmownych Habilitantka podkreśliła, że podziela pogląd wyrażony przez Szymkiewicza i uważa, że w obecnym stanie prawnym jest on nadal aktualny. Habilitantka stwierdziła, że wprawdzie do aktów *stricte* odmownych wyróżnionych w pracy zaliczyła tylko te akty, na mocy których odmówiono stronie przyznania uprawnienia, którego ona uprzednio nie miała. Wyraziła pogląd, że tego typu akty nie mają skutku kształtującego w tym sensie, że wyznaczają w sposób wiążący sytuację prawną adresata, a związku z tym nie mają przymiotu wykonalności. Dlatego też nie może mieć do nich zastosowania przepis art. 61 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), co jednak nie oznacza, że nie wchodzi w grę stosowanie art. 152 tej ustawy. Natomiast akty z pierwszej wyróżnionych

przez Szymkiewicza grup aktów odmownych w postaci aktów cofających przyznane uprzednio uprawnień. Habilitantka zaliczyła do grupy aktów prawokształtujących lub stwierdzających, w zależności od ich treści i skutków, jakie wywołują i uznała, że te akty mają przymiot wykonalności. Wywoływane przez nie skutki poddają się zabiegowi wstrzymania wykonania, skazującemu można zatem udzielić ochrony tymczasowej, czyli wchodzi w grę stosowanie art. 61 p.p.s.a., jak i art. 152 tej ustawy. Akty te mają też przymiot wykonalności na podstawie art. 130 k.p.a. Udzielając odpowiedzi na pytanie o wykonalność aktów uprawniających, Habilitantka stwierdziła, że mają one przymiot wykonalności, a co więcej, art. 130 § 4 k.p.a. przewiduje, że mogą one być natychmiast wykonalne, a zatem jeszcze przed osiągnięciem przez decyzję stanu ostateczności i w związku z nią pozostającej mocy wiążącej decyzji. Chodzi tu mianowicie o sytuację, gdy decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron.

Pierwsze z pytań prof. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego dotyczyło zauważalnej nie tylko w Polsce, ale i w Europie tendencji do pewnego zwrotu w kierunku orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne. Recenzent zapytał, jakie są granice orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne. Następnie Recenzent poprosił o odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie klasyfikacja prawnych

form działania administracji, dokonana w innych niż dziś warunkach, przystaje do potrzeb współczesności i w jakim kierunku następuje ewolucja klasyfikacji prawnych form działania administracji?

Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań, Habilitantka stwierdziła, że rzeczywiście w Europie daje się zaobserwować tendencję do powierzania sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego. Przykładem tego rodzaju tendencji jest reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, dokonana w maju 2012 r. na skutek zmiany Konstytucji Austrii, która to zmiana wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r. System austriacki jest typowym, klasycznym systemem sądownictwa administracyjnego o uprawnieniach kasacyjnych. Funkcjonował on w Austrii od 150 lat, od czasu utworzenia wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego ustawą z 1867 r. Sąd ten był sądem jednoinstancyjnym, miał kompetencje wyłącznie kasacyjne. Postępowanie administracyjne pozostawało w tym kraju dwuinstancyjne. Rozwiązania przyjęte w Austrii stanowiły wzorzec dla polskich unormowań: zarówno kształt postępowania administracyjnego, jak i model sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym w postaci Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a także później po przywróceniu tego sądownictwa w 1980 r. kształt Naczelnego Sądu Administracyjnego, były wzorowane na rozwiązaniach austriackich.

Dziś, po 150 latach funkcjonowania tego modelu, obserwujemy zasadniczą, mającą charakter rewolucyjny jego zmianę. Austriacy odchodzą od modelu orzekania kasacyjnego przez sądy administracyjne, wprowadzają dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, wyposażając sądy administracyjne pierwszej instancji w uprawnienia do orzekania merytorycznego. Orzekanie merytoryczne stanowić ma zasadę, orzekanie kasacyjne ma być wyjątkiem. Pamiętać trzeba jednak o tym, że specyfiką austriackiego sądownictwa administracyjnego jest to, że tam sądy administracyjne orzekają w sprawach wykroczeń i to sprawia, że wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia do orzekania merytorycznego jest właśnie u nich szczególnie uzasadnione. Tendencja, o której mowa, widoczna jest także w innych krajach, także w tych, którym orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne było dotąd obce. Również w takich systemach obserwuje się coraz śmielsze włączanie w ramy kompetencji sądów administracyjnych tego rodzaju uprawnień. Habilitantka wyraziła przekonanie, że również dla nas powinien to być asumpt do przemyśleń, także gdy chodzi o kształt postępowania administracyjnego. W nauce podkreślano (m.in. prof. Łętowski), że dwuinstancyjne postępowanie administracyjne było dostosowane do modelu jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego – w takich warunkach istnieje pełna harmoni-

zacja tych procedur. Natomiast w sytuacji, gdy sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne, można się zastanawiać, czy ta jedna, wyższa instancja administracyjna jest potrzebna. Powracając do głównego wątku i zmierzając do odpowiedzi na pytanie o granice orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne, Habilitantka wyraziła pogląd, że pierwszą kategorią spraw wyłączonych z zakresu uprawnień merytorycznych sądów administracyjnych powinny być sprawy municypalne. Również w Austrii, likwidując administracyjny tok instancji zachowano tzw. wewnątrzgminny tok instancji, z tym że specyficznie rozumiany, ponieważ organy odwoławcze są ulokowane w strukturze organów gminnych i do nich należy orzeczenie w sprawie. Co do orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne w sprawach karnych – Polski to nie dotyczy, bowiem polski sąd administracyjny, w tym Najwyższy Trybunał Administracyjny w okresie międzywojennym, nigdy nie miał kompetencji do orzekania w sprawach karnych. Drugą kategorią spraw, w których sądy administracyjne raczej nie powinny mieć uprawnień do orzekania merytorycznego, są sprawy uznaniowe (decyzje wydawane w ramach uznania administracyjnego). Choć i tutaj w pewnych przypadkach, w drodze wyjątku, takie uprawnienia mogą być powierzane.

Odpowiedź na drugie pytanie, dotyczące kierunku, w jakim po-

winna zmierzać ewolucja klasyfikacji prawnych form działania administracji, Habilitantka rozpoczęła od stwierdzenia, że analizując to zagadnienie w swojej pracy zaobserwowała bogactwo tych form we współczesnych warunkach działania administracji. O ile jeszcze 50 lat temu można było tworzyć zamknięte klasyfikacje tych form, to współcześnie jest to bardzo trudne. Wynika to z rozrostu form działania administracji, związanego ze skalą i złożonością zadań nakładanych na administrację. Ze względu na to bardzo trudnym zabiegiem jest nawet zaliczenie niektórych form działania administracji do ich normatywnego katalogu, ujętego w art. 3 § 2 p.p.s.a., a wyróżnionego przy uwzględnieniu kryterium zaskarżalności do sądu administracyjnego. Odwołując się do stwierdzenia Longchamps, który uznał, że im typologia jest bardziej poprawna pod względem metodologicznym, tym bardziej oddala się od praktyki, Habilitantka wyraziła pogląd, że współcześnie należałoby odejść od tworzenia nowych podziałów prawnych form działania administracji na rzecz poszukiwania punktów wspólnych w obrębie każdej z tych form. Przykłady takiego ujęcia odnajdujemy w nauce niemieckiej, gdzie kwalifikacji poszczególnych prawnych form działania administracji dokonuje się poprzez poszukiwanie ich cech charakterystycznych. Zdaniem Habilitantki, w tym kierunku należałoby zmierzać, bowiem aktualnie trudno jest

stworzyć wyczerpującą, nie budzącą zastrzeżeń klasyfikację form działania administracji.

Pierwsze z pytań prof. dr hab. Andrzeja Wróbla dotyczyło kwestii używania przez Habilitantkę w pracy pojęcia „jurysdykcja administracyjna” i zbudowanej na tym tle konstrukcji „aktu jurysdykcji administracyjnej”. Recenzent zapytał, czy Habilitantka świadomie użyła tego pojęcia ze względu na to, że uważa, iż postępowanie administracyjne w jakimś sensie zbliża się do postępowania sądowego, następuje jego jurydyzacja, czy po prostu jest to wynik przyjęcia koncepcji Mariana Zimmermanna, rozwiniętej następnie przez jego syna – Jana Zimmermanna w książce „Polska jurysdykcja administracyjna” z 1996 r. Drugie pytanie Recenzenta dotyczyło dwustronnych form działania administracji publicznej. Recenzent podkreślił, że nasza doktryna próbuje konstruować pojęcie umowy publicznoprawnej, umowy prawa publicznego, określanej też jako umowa administracyjna. Zapytał zatem, czy Habilitantka widzi jakąś różnicę w kwestii wykonalności tego typu formy działania administracji a formą w postaci aktu administracyjnego oraz czy dostrzega jakieś specyficzne problemy na tym tle.

Odpowiadając na pierwsze z pytań, Habilitantka wyjaśniła, że posłużyła się pojęciem „aktu jurysdykcji administracyjnej” w znaczeniu aktu wydawanego w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym. Swego czasu istniały wątpli-

wości co do tego, czym jest proces administracyjny, a czym jest postępowanie administracyjne. W tej chwili nie budzi to wątpliwości, ale by je zupełnie wyeliminować, uznała za zasadne użycie tego pojęcia, które jej zdaniem najlepiej oddaje sens tej grupy aktów, które poddała analizie. Przez „akty jurysdykcji administracji”, o których mowa w pracy, habilitantka rozumie akty wydawane w postępowaniu administracyjnym, zarówno merytoryczne, jak i niemerytoryczne, czyli procesowe. Nie odpowiada to zatem koncepcji Zimmermanna.

Odpowiedź na drugie pytanie Habilitantka rozpoczęła od stwierdzenia, że w przeciwieństwie do obcych systemów prawnych formy dwustronne nie są znane polskiemu prawu procesowemu, jednak w nauce formułowane są postulaty włączenia tych form w ramy naszego porządku prawnego. Powstaje w związku z tym problem, że to, co do tej pory było ukształtowane w akcie administracyjnym – jednostronnym akcie stosowania prawa – po wprowadzeniu tego rodzaju formy do naszego porządku prawnego kształtowałoby sytuację prawną stron umowy, w tym jednostki, adresata aktu w innej sytuacji, w drodze aktu dwustronnego. Zdaniem Habilitantki, kwestia wykonalności takich aktów zależy od zaskarżalności, czyli od poddania ich określonej procedurze rozstrzygania sporów powstałych na tym tle. Jeżeli one zostałyby poddane kontroli sądów administracyjnych, co wcale nie jest

takie oczywiste, o czym świadczą propozycje formułowane do tej pory, to wnioski, które Habilitantka wyprowadziła w odniesieniu do wykonalności aktów jurysdykcji administracyjnej o skutku kształtującym, czyli wyznaczającym w sposób wiążący sytuację prawną adresata aktu, odniosłaby ona do wykonalności aktów dwustronnych. Miałaby natomiast co do tego wątpliwości, gdyby spory na tym tle w ogóle nie zostały poddane kontroli, albo poddano by je kontroli sądów powszechnych, co niestety daje się zauważyć, gdyż umowy prawa publicznego poddawane są kontroli takich właśnie sądów. W tej sytuacji można mieć wątpliwości co do sposobu określenia wykonalności aktów dwustronnych, a nawet więcej – przyznania im przymiotu wykonalności.

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, formułując pierwsze z pytań, podkreślił, że Habilitantka dużo pisze o różnych koncepcjach wykonalności aktu jurysdykcji administracyjnej w prawie polskim. Zgodził się, że w tym zakresie istnieją rozbieżności, polaryzacja stanowisk jest bardzo duża. Recenzent poprosił w związku z tym o wskazanie podstawowych różnic pomiędzy pojęciem wykonalności w prawie polskim i wykonalności w rozumieniu prawa obcego.

Odpowiadając na to pytanie Habilitantka stwierdziła, że analiza pojęcia wykonalności w innych systemach prawnych była niezwykle fascynującym dla niej doświad-

czeniu, a podstawowa różnica, jaką zaobserwowała, to powiązanie wykonalności aktów administracyjnych w prawie obcym ze sferą skuteczności prawnej, czy też mocy prawnej tych aktów. Jest charakterystyczne i interesujące, że w niektórych systemach prawnych pojęcie „wykonalny” jest elementem nazwy aktu administracyjnego. Tak jest we Francji, gdzie mamy pojęcie *décision exécutoire*, podobnie w systemie Zjednoczonego Królestwa, gdzie funkcjonuje termin *enforceable act*. W tych systemach, kiedy mówi się o decyzji, mówi się o decyzji wykonalnej – innej być nie może. Wiąże się tam wykonalność z mocą prawną aktu administracyjnego.

W tym momencie prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik zapytał, jaki to ma związek z instancyjnością, bo jeżeli w *common law* używa się pojęcia *inforceable act*, to z jakich powodów.

Habilitantka odpowiedziała, że pojęcie administracyjnego toku instancji nie jest tak rozpowszechnione, jak mogłoby nam się wydawać, jest to cecha tylko niektórych systemów, w tym polskiego. W związku z tym mamy pojęcie „ostateczności” i z tym się u nas wiąże pojęcie wykonalności, podobnie jak w Austrii, choć tam problem ujmuję się nieco szerzej. Natomiast w systemach, o których była dotąd mowa, nie ma pojęcia administracyjnego toku instancji, nie ma pojęcia ostateczności decyzji, a w związku z tym pojawia się niezależne od tego pojęcie decyzji wykonalnej,

aktu wykonalnego – już w samej jego nazwie. Jest to specyficzna cecha tych aktów polegająca na powiązaniu wykonalności z przyznaną im mocą prawną, ich skutecznością.

Zadając drugie pytanie, prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik zaznaczył, że jest ono bardziej szczegółowe i wykracza poza tematykę pracy. Jak stwierdził, coraz więcej jest w naszym systemie prawnym niedewolutywnych środków zaskarżenia i jego zdaniem będzie ich prawdopodobnie jeszcze więcej, co wynika ze zmian modelu ustrojowego i funkcji administracji. Znika konstrukcja organu wyższego stopnia w tradycyjnym znaczeniu tego słowa i czymś to trzeba zastąpić, wiadomo więc, że te niedewolutywne środki muszą się pojawiać. One zresztą funkcjonują w wielu innych systemach już od dawna i nikt nie ma wątpliwości, że to są też odwołania administracyjne. Recenzent stwierdził, że zetknął się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu jednego z wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie napisano, że wręcz pożądanym jest, żeby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatrywał ten sam pracownik, który wydawał decyzję. W związku z tym Recenzent zapytał, jak Habilitantka zapatruje się na kwestię stosowania instytucji wyłączenia, czy to pracownika organu, czy członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu w sytuacji korzystania z tych niedewolutywnych środków zaskarżenia np.

wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy odwołania w rozumieniu art. 221 Ordynacji podatkowej.

Habilitantka odpowiedziała, że nie ma najmniejszych wątpliwości co do zasadności i potrzeby stosowania instytucji wyłączenia w postępowaniu uruchamianym na skutek niedewolutywnych środków zaskarżenia. Chodzi o stosowanie przepisu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. i jego odpowiednika – art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej, przewidujących wyłączenie pracownika organu od udziału w postępowaniu w sprawie. Do nowelizacji k.p.a. z grudnia 2010 r. przepis ten miał brzmienie takie, że pracownik podlega wyłączeniu w postępowaniu w sprawie, w której wydał decyzję w niższej instancji. Po nowelizacji ten zwrot „w niższej instancji” wykreślono, ale to nie usunęło wątpliwości co do tego, czy w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który jest środkiem niedewolutywnym – zwyczajnym środkiem prawnym w ujęciu k.p.a. albo odwołaniem, o którym mowa w art. 221 Ordynacji podatkowej ta instytucja może mieć zastosowanie. Habilitantka wyraziła przekonanie, że w tych sytuacjach powinno dojść do wyłączenia pracownika organu, jednak do niedawna kwestia ta nie była taka oczywista, o czym świadczy fakt, że w ciągu ostatnich 6 lat problemu tego dotyczyły 4 uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego i 2 wyroki Trybunału Konstytucyjnego. W orzecznictwie analizowano ten problem w kontekście wyłącze-

nia członka organu kolegiального, wyłączenia piastuna organu monokratycznego oraz ostatnio, i tego właśnie dotyczą 2 uchwały NSA z lutego 2013 r., wyłączenia pracownika organu monokratycznego od udziału w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołaniem, o którym mowa w art. 221 Ordynacji podatkowej. Nie chcąc przedłużać swojej wypowiedzi, Habilitantka podkreśliła, że ograniczy się tylko do odwołania się do poglądów zawartych w interesującej pracy niemieckiej autorki Tanji Maier poświęconej bezstronności w postępowaniu administracyjnym. Autorka, podobnie jak NSA w powołanych uchwałach z 2013 r., podkreśliła, że zapewnienie gwarancji bezstronności w postępowaniu administracyjnym jest niezbędne z uwagi na konieczność respektowania idei sprawiedliwości proceduralnej. Ta idea, do której odwołał się również NSA w powołanych uchwałach, wynika z Konstytucji – z zasady demokratycznego państwa prawnego i z zasady równości. Nie jest to tylko cecha postępowań sądowych, ale również postępowania administracyjnego i tego dowiodła ta niemiecka autorka. Ona nawet użyła takiego sformułowania, że bezstronność w postępowaniu administracyjnym to „dobro wspólne europejskiej tradycji prawnej”. Zdaniem Habilitantki, przez wzgląd na tę okoliczność nic nie może uzasadniać odstąpienia od wyłączenia pracownika od udziału w takim postępowaniu.

Prodziekan prof. dr hab. Sławomir Cieślak podziękował Habilitantce za udzielone odpowiedzi i poprosił członków Rady Wydziału o zadawanie jej pytań.

Jako pierwszy zabrał głos dr hab. Henryk Dzwonkowski prof. nadzw. UŁ, formułując pytanie dotyczące wykonalności interpretacji podatkowych. Czy w świetle tej nowej wiedzy Habilitantki kwestia ta mieści się w jej koncepcji i ewentualnie w jaki sposób? Habilitantka odpowiedziała, że urzędowe interpretacje prawa podatkowego nie stanowiły przedmiotu analizy w pracy habilitacyjnej, która obejmuje tylko wykonalność aktów administracyjnych i czynności faktycznych. Urzędowe interpretacje prawa podatkowego nie mają takiego charakteru, w nauce zauważa się, że są to akty urzędowej wykładni prawa. Zatem nie mają one skutku kształtującego, tak jak akty jurysdykcji administracyjnej, które kształtują w sposób wiążący sytuację prawną adresata. W przeciwieństwie do nich interpretacje mogą dotyczyć nawet hipotetycznego stanu faktycznego, w związku z tym nie mają przymiotu wykonalności, nie podlegają wykonaniu na takich zasadach jak akty administracyjne.

Z kolei dr hab. Maria Królikowska-Olczak prof. nadzw. UŁ zadała pytanie o tzw. Kodeks Dobrej Administracji, który ma wpływ na postępowanie administracyjne w Europie. Czy Kodeks ten ma, a jeżeli tak, to w jakim zakresie wpływ na wykonalność aktu administracyjnego

w Polsce? Swą odpowiedź Habilitantka rozpoczęła od przypomnienia treści art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który ustanawia gwarancje w zakresie prawa do dobrej administracji i który ma moc równą traktatom. Rozwinięcie zasad ujętych w tym przepisie zawiera Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który ustanawia zasady postępowania przed organami administracji unijnej. Jest to niewątpliwie pewien standard, bo akt ten wraz z Rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji takie standardy postępowania administracyjnego w Europie wyznacza. Akt ten nie ma jednak charakteru wiążącego, można uznać, że tak samo jak akty Rady Europy, jest to element *soft law*, co powinno wyznaczać kierunki interpretacji i tworzenia przepisów również w państwach członkowskich. Na samą wykonalność jednak, zdaniem Habilitantki, akt ten wpływu nie ma. Można by rzec, że niestety jest to materia na tyle szczegółowa, że takie akty o charakterze ponadnarodowym, które ustanawiają najbardziej uniwersalne gwarancje, do wątku tego się nie odnoszą.

Wobec braku kolejnych pytań Prodziekan zamknął dyskusję i poprosił dr Agnieszkę Krawczyk o opuszczenie Sali. W części niejawnej poprosił Recenzentów oraz członków Rady Wydziału o dokonanie oceny dotychczasowego przebiegu kolokwium habilitacyjnego.

Prof. dr hab. Roman Hauser stwierdził, że jest usatysfakcjonowany odpowiedziami Habilitantki na 2 pytania, które zadał. Podkreślił, że w szczególności satysfakcjonuje go odpowiedź na pierwsze pytanie, dotyczące wykonalności negatywnych aktów administracyjnych. Nieco inny pogląd prezentowałby, gdy chodzi o wykonalność aktów uprawniających, ale – jego zdaniem – to pozostanie kwestią do dalszej dyskusji.

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski stwierdził, że on także jest usatysfakcjonowany odpowiedziami udzielonymi przez Habilitantkę. Zaznaczył, że odpowiedzi były wyczerpujące, a Habilitantka wykazała się dobrą znajomością problematyki. Jego zdaniem, na uwagę zasługuje też przekonywujący tok wywodów. W rezultacie ocenia on odpowiedzi pozytywnie.

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel sposób odpowiedzi na jego pytania uznał za satysfakcjonujący. Jak podkreślił, Habilitantka odniosła się do tego problemu, który podniósł, z tym, że jeżeli chodzi o pierwszy problem – problem metodologiczny używania pojęcia „jurisdykcja administracyjna” – to zdaniem Recenzenta upowszechnia się praktyka nadawania opisanym i znanym już instytucjom nowych nazw, co wprowadza pewną konfuzję. Podkreślił jednak, że jest to jego osobisty pogląd i w niczym nie umniejsza pozytywnej oceny wypowiedzi Habilitantki co do tego problemu. Stwierdził dalej, że w pełni podziela

pogląd, który został wyrażony w odpowiedzi na drugie jego pytanie, dotyczące tego, czy problem wykonalności umów administracyjnych rysuje się inaczej niż problem wykonalności aktów administracyjnych, tym bardziej, że Habilitantka tym tematem w ogóle się w pracy nie zajmowała.

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik stwierdził, że odpowiadając na pierwsze pytanie, Habilitantka odniosła się do istoty problemu i właściwie wykazała, że to, co określa się mianem decyzji wykonalnej w większości systemów prawnych jest odpowiednikiem naszej decyzji ostatecznej. Wynika to z faktu, że tam nie ma administracyjnego toku instancji. Problem ma oczywiście wiele innych aspektów – we Francji jest tak, że gdy sąd administracyjny dokona kontroli aktu, to potem sędzia musi jeszcze zamieścić klauzulę, że organ administracji wypełnił zalecenia sądu i wtedy decyzja staje się wykonalna. To pokazuje, jakimi jeszcze instrumentami można wpłynąć na efektywność sądownictwa administracyjnego. Natomiast, odpowiadając na drugie pytanie, Habilitantka odwołała się do literatury europejskiej, bardzo obszernie, i chyba nie powinno budzić wątpliwości, że wyłączenie jest podstawową gwarancją każdej procedury w sytuacji, gdyby zachodziła jakakolwiek wątpliwość co do bezstronności osoby orzekającej. Odpowiedzią jest więc usatysfakcjonowany.

Dr hab. Henryk Dzwonkowski prof. nadzw. UŁ stwierdził, że na

jego pytanie Habilitantka odpowiedziała prosto, jasno i trafnie, i Pan Profesor nie ma żadnych wątpliwości, że właściwie.

Dr hab. Maria Królikowska-Olczak prof. nadzw. UŁ uznała, że Habilitantka odpowiedziała na pytanie, i choć mogła jeszcze trochę pogłębić tę odpowiedź, to Pani Profesor jest usatysfakcjonowana.

Następnie głos zabrała prof. dr hab. Małgorzata Pyziak-Szafnicka, która podkreśliła, jak duże wrażenie zrobiła na niej swoboda, z jaką Habilitantka przedstawiała obce rozwiązania – przykładowo zmiany w prawie austriackim, wykonalność w obcych porządkach prawnych. Zdaniem Pani Profesor widać, że wiedza Habilitantki z zakresu postępowania administracyjnego nie jest oparta wyłącznie na znajomości polskich publikacji i orzeczeń, przeciwnie – ona potrafi umiejscowić te nasze rozwiązania na tle tych, które zostały przyjęte w innych ustawodawstwach. W związku z tym pojawia się refleksja, czy po tej reformie w Austrii i u nas coś się będzie działo, ale to już pytanie raczej do Panów Recenzentów.

I jeden z recenzentów – prof. dr hab. Roman Hauser – stwierdził, że czuje się w obowiązku odnieść się do refleksji Pani Profesor. Wskazał, że rozpoczęły się prace i jest już po pierwszym czytaniu prezydencki projekt nowelizujący ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie spośród kilku nowych rozwiązań jedno ma najdalej idące znaczenie. Wyrok

wojewódzkiego sądu administracyjnego będzie mógł mieć niejako podwójny charakter. Wyrokiem sąd będzie eliminował z obrotu zaskarżoną decyzję lub inne rozstrzygnięcie, ale w sytuacjach, w których stan faktyczny nie budzi wątpliwości, sąd otrzyma uprawnienie do związania wyrokiem organu administracji publicznej, zobowiązania do wydania decyzji określonej treści w określonym czasie, co zbliżyłoby nas w sposób znaczący do tzw. merytorycznego orzekania, a jednocześnie pozostałoby w zgodzie z zadaniami sądownictwa administracyjnego, które jednak polega na badaniu legalności działalności administracji publicznej.

Po dokonaniu oceny kolokwium habilitacyjnego dr Agnieszki Krawczyk przez Recenzentów oraz członków Rady Wydziału zadających pytania, Prodziekan prof. dr hab. Sławomir Cieślak, zarządził głosowanie tajne w sprawie podjęcia uchwały o przyjęciu kolokwium habilitacyjnego. Po głosowaniu i obliczeniu wyników, Prodziekan ogłosił, że Rada Wydziału podjęła jednogłośnie uchwałę o przyjęciu kolokwium habilitacyjnego. W związku z powyższym Prodziekan przedstawił trzy propozycje tematu wykładu habilitacyjnego zgłoszone przez Habilitantkę:

1. Koncepcje ochrony prawnej przed bezczynnością administracji;
2. Postępowanie masowe w sprawach administracyjnych;
3. Wykonanie wyroku sądu administracyjnego.

W jawnym głosowaniu Rada Wydziału większością głosów wybrała temat pierwszy tj. „Koncepcje ochrony prawnej przed bezczynnością administracji”.

Prodziekan zaprosił Habilitantkę i poinformował ją o podjęciu uchwały o przyjęciu jednogłośnie kolokwium habilitacyjnego oraz o wyborze tematu wykładu habilitacyjnego. Habilitantka wygłosiła wykład habilitacyjny wybrany przez Radę Wydziału. Po jego zakończeniu i opuszczeniu Sali Rady Wydziału przez Habilitantkę Prodziekan zwrócił się do Recenzentów i członków Rady Wydziału o ocenę wykładu habilitacyjnego oraz przebiegu kolokwium habilitacyjnego.

Głos zabrała prof. dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska, która stwierdziła, że kiedy podejmujemy tak ważny temat jak bezczynność, to wbrew pozorom nie kwestie procesowe, ale materialnoprawne i merytoryczne wysuwają się na plan pierwszy. A więc pojęcie sprawy, która wymaga załatwienia, nie jest najważniejszy termin dewolutywność organów, ale na czym polega istota bezczynności i na tym tle bardzo trudna jest kwestia zdefiniowania pojęcia przewlekłości postępowania. W prawie administracyjnym kwestie materialne i procesowe bardzo się ze sobą łączą, co nie umniejsza wagi tematu, tyle tylko, że – zdaniem Pani Profesor – te aspekty materialne bardziej ją poruszyły.

Następnie głos zabrał prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, który

stwierdził, że on z kolei jest pod wrażeniem bardzo swobodnego poruszania się przez Habilitantkę w prawie obcym. To jest coś rzadko spotykanego, by badać i przedstawiać rozwiązania obce, zestawiając je z rozwiązaniami prawa polskiego. Pani doktor wyjątkowo swobodnie się w tej dziedzinie porusza, co zasługuje na najwyższą ocenę. Natomiast w nawiązaniu do wypowiedzi Pani prof. dr hab. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski stwierdził, że jasne jest, iż kwestie materialnoprawne bezczynności są bardzo istotne, ale to nie był temat rozprawy habilitacyjnej i wykładu habilitacyjnego.

Głos zabrał także prof. dr hab. Jacek Matuszewski, który stwierdził, że Habilitantka przedstawiła szeroki wachlarz możliwości radzenia sobie z bezczynnością organu. Dodał, że kiedyś istniał też taki mechanizm, że jeżeli organ nie wydał decyzji do pewnej daty, to w dniu następnym organ uznawano za nieobsadzony. I to działało.

Głos zabrał też prof. dr hab. Roman Hauser, który wyraził pogląd, że jego zdaniem skarga na bezczynność, znana k.p.a., jest środkiem efektywnym, jednak problem w tym, że wiedza o możliwości skarżenia bezczynności organu ciągle jest niesłuchanie mała. Skarg na bezczynność jest mało, w przeciwieństwie do odwołań od decyzji dlatego, że o możliwości odwołania stro-
na musi być pouczona w decyzji, a o

możliwości skarżenia bezczynności organu nie.

Prodziekan prof. dr hab. Sławomir Cieślak po stwierdzeniu, że nie ma więcej głosów w dyskusji, zarządził tajne głosowanie nad uchwałą o nadaniu dr Agnieszce Krawczyk stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa, specjalność prawo i postępowanie administracyjne. Po podliczeniu głosów, Prodziekan stwierdził, że Rada Wydziału podjęła jednomyślnie uchwałę o nadaniu dr Agnieszce Krawczyk stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa, specjalność prawo i postępowanie administracyjne.

Następnie Prodziekan prof. dr hab. Sławomir Cieślak poinformował dr Agnieszkę Krawczyk o wynikach głosowania i o podjęciu przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego uchwały o nadaniu jej stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa, specjalność prawo i postępowanie administracyjne. Habilitantka podziękowała Recenzentom i Kierownikowi Katedry Postępowania Administracyjnego Porównawczego oraz Radzie Wydziału za życzliwe wysłuchanie i okazaną jej przychyłość.

dr Agnieszka Korzeniowska-Polak