

Prof. zw. dr hab. Wiesław Czyżowicz
Katedra Prawa Administracyjnego i
Finansowego Przedsiębiorstw
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
Szkoły Głównej Handlowej
ul. Madalińskiego 6/8 lok.131/133
02-513 Warszawa
Tel. kom.: +48-605-428-589
E-mail: wesczyz@sgh.waw.pl

Warszawa, 16-12-19

Recenzja

pracy doktorskiej pani magister Anny Kobylskiej zatytułowanej
„*Status prawny dyrektora izby celnej*“

WNIOSEK GENERALNY:

Praca przygotowana pod opieką naukową promotora dr. hab. Krzysztofa Lasińskiego-Suleckiego oraz promotora pomocniczego pani dr. Anny Brzezińskiej-Rawy z UMK spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim oraz ich autorom, wynikające z art. 11 ust. 1, art. 12, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r., Nr 65, poz. 595, tekst jednolity do aktu Dz. U. 2014 poz. 1852). Stanowi – według mnie – oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazuje na ogromną ogólną jak i szczegółową wiedzę teoretyczną kandydatki w obszarze nauk społecznych w dyscyplinie naukowej prawo, a także na umiejętność samodzielnego prowadzenia przez kandydatkę pracy naukowej i dlatego wnioskuję o dopuszczenie do obrony publicznej, przyjęcie jej jako pracy doktorskiej oraz po pozytywnej obronie o nadanie jej Autorce, pani magister Annie KOBYLSKIEJ stopnia naukowego doktora w obszarze wiedzy nauki społeczne, w dyscyplinie naukowej – prawo.

1. Aktualność wyboru tematu

Wybór tego niezwykle trudnego, skomplikowanego i wielodyscyplinarnego tematu był nie tylko wyzwaniem intelektualnym, ale ogromnie ważnym i aktualnym w okresie dynamicznych zmian prawnych zachodzących w ramach procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i dokonywania wielu niezwykle szybkich fundamentalnych zmian instytucjonalnych. Dotyczy to zwłaszcza ostatnio przyjętej fundamentalnej zmiany

ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie polskich organów skarbowych i celnych.¹ W jej ramach nastąpi, zgodnie z przepisami wprowadzającymi ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), z dniem 1 marca 2017 r. likwidacja istniejących dotychczasowych struktur administracji podatkowej i celnej, w tym i likwidacja organu administracyjnego jakim jest w tej chwili dyrektor izby celnej. Nie oznacza to jednak likwidacji zakresu obowiązków jakie ciążą na tym organie administracyjnym wykonującym zadania z zakresu prawa celnego i prawa podatkowego. Zadania te nadal muszą być realizowane przez organ administracji fiskalnej niezależnie od tego jak będzie umiejscowiony w strukturach administracji publicznej i jaką ostatecznie będzie nosić nazwę.

Całość tego procesu dynamicznych zmian publicznego prawa finansowego – podatkowego i celnego wywołuje wiele zastrzeżeń i obaw zarówno samych zainteresowanych funkcjonariuszy celnych i skarbowych, związków zawodowych funkcjonujących w tych administracjach, ale i jednoosobowych organów decyzyjnych tych administracji – dyrektorów izb celnych i skarbowych oraz naczelników urzędów celnych i skarbowych a także biznesu oraz przynajmniej części polityków. Dotyczy to nie tylko pospiesznego przygotowania wspomnianych ustaw w ramach rządowej „dobrej zmiany”, bez konsultacji społecznych (zostały uchwalone w trybie poselskiej procedury), bez uwzględnienia zastrzeżeń wskazywanych przez naukowców i ekspertów, ale i zagrożenia obydwu administracji dużymi zwolnieniami kadrowymi i możliwościami zmniejszenia skuteczności poboru zarówno cła jak i podatków, a tym samym negatywnego wpływu na budżet państwa.

Nic więc dziwnego, że przedstawiona dysertacja, choć uwzględnia dostępne dla Autorki tylko kilka pierwszych wersji ustawy o KAS, to ma ogromną aktualność teoretyczno-prawną, prawno-instytucjonalno-administracyjną – i bez żadnej wątpliwości – polityczno-prawną.

Niniejsza dysertacja bardzo wyraźnie wpisuje się więc w najbardziej aktualne problemy współczesnej Polski. Choć Autorka dysertacji wprost, *expressis verbis* nie uzasadnia aktualności tej pracy, to wiele uwagi poświęca w niej zarówno teorii i jak i praktyce funkcjonowania tego organu służby celnej nie tylko w sferze administracyjno-prawnej, ale i instytucjonalno-prawnej. Co więcej, prezentuje pozycję dyrektora izby celnej w procesie

¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz.1947 oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016r., poz. 1948.

podejmowania decyzji w zakresie należącym do jego kompetencji na tle jego pozycji w strukturze organów administracyjnych. Dodatkowo, co jest raczej rzadko spotykane przy takich analizach, podjęła niezwykle ważny aspekt współdziałania tego organu nie tylko z innymi instytucjami państwa i partnerami zagranicznymi, ale także, co szczególnie zasługuje na uwagę – z biznesem. To ogromna zaleta tej pracy – nie tylko jej aktualność, ale znacznie szersze ujęcie zagadnienia statusu prawnego tego organu. Podejście to mogę określić jako holistyczną prezentację prawnoinstytucjonalnego statusu dyrektora izby celnej w strukturze władz publicznych w naszym kraju. I niezależnie od tego jak się w dalszym procesie zmian administracji celnej i skarbowej będzie kształtowała struktura organów celnych w ramach KAS to przecież zakres zadań organu który dziś określany jest mianem dyrektora izby celnej musi pozostać i być realizowany nie tylko ze względu na interes fiskalny czy społeczno-ekonomiczny państwa, ale i ze względu na to, że polska służba celna jest częścią składową służb celnych państw członkowskich UE, noszących zresztą różne nazwy i wchodzące w różne wewnętrzne struktury administracyjno-instytucjonalne tych państw – bo to gestia narodowa a nie unijna, to jednak realizujące podstawowe cele i zadania wynikające także z ustawodawstwa celnego tej organizacji integracyjnej. Skuteczność działania służby celnej i jej organów zależy nie tylko od wewnętrznej struktury jej organów, ale i a może nawet przede wszystkim – od dobrego prawa pozwalającego na pełne wykorzystanie kadr funkcjonariuszy celnych i ich organów kierowniczych. W tych ostatnich bardzo ważną rolę pełni właśnie dyrektor izby celnej i jego odpowiednicy w innych państwach członkowskich UE oraz państwach członkowskich Rady Współpracy Celnej – Światowej Organizacji Celnictwa (Customs Cooperation Council – World Customs Organization-CCC/WCO, a coraz częściej przywoływanej jako WCO)². Dlatego też bardzo dobrze Autorka dysertacji rozpoczęła ją od prezentacji różnych struktur służb celnych i ich organów państwach członkowskich w UE oraz zakończyła ją na przedstawieniu wariantów rozwiązań jakie znalazły się w projektach, do dziś przecież nie do końca rozstrzygniętych w już przyjętych ustawach o KAS. Sprawa ostatecznie zostanie uregulowana w przepisach wykonawczych, rozporządzeniach ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

² Rada Współpracy Celnej – Customs Cooperation Council (CCC) – to międzynarodowa, międzyrządowa organizacja wyspecjalizowana w sprawach celnych. Powstała w rezultacie przyjęcia konwencji z 1952 r. To właśnie CCC jest podmiotem prawa międzynarodowego, nie WCO. W 1994 r., po powstaniu Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO) przyjęła nieformalną, polityczną nazwę Światowa Organizacja Celnictwa – World Customs Organization – WCO. Nazwa ta odzwierciedla jej globalny charakter ponieważ dziś jej członkami jest 180 państw i organizacji. Por.: http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx. Polska jest członkiem tej organizacji od 17 lipca 1974 r.

2. Znaczenie teoretyczne i praktyczne omawianej dysertacji doktorskiej

W sferze teoretycznej

Recenzowana praca jest pierwszym tego typu opracowaniem nie tylko w nauce polskiej. Nie znam takiego opracowania w światowej literaturze naukowej – ani w europejskiej, ani amerykańskiej, ani rosyjskiej. W pełni zgadzam się z oceną Autorki dysertacji, że brak opracowania monograficznego, które zajmowałoby się ściśle statusem prawnym dyrektora izby celnej³.

„Brakuje rozważań, które szczegółowo poddawałyby analizie prawnej status dyrektora izby celnej, jego istotę jako organu (w kontekście unijnym, międzynarodowym i krajowym), a także zakres zadań i formy prawne rozstrzygnąć czy wpływ jego działalności na prawidłowe funkcjonowanie administracji celnej i międzynarodowy obrót gospodarczy. W tych bowiem obszarach istnieje luka tematyczna, którą przez niniejsze opracowanie można wypełnić.” (s. 8)

Moim zdaniem pani mgr A. Kobylska w swojej dysertacji tę lukę wypełniła i w wystarczający metodologicznie sposób naukowo przedstawiła własny – w znacznym stopniu – co zasługuje na szczególne podkreślenie punkt widzenia tego problemu. To świadczy o Jej dojrzałości naukowej do prowadzenia samodzielnej pracy naukowej.

Autorka dysertacji wyszła – i słusznie – od odpowiedzi na pytanie, wydawałoby się oczywiste od strony definicji legalnej co oznacza status prawny jednego z organów Służby Celnej, a mianowicie dyrektora izby celnej. W tym przypadku stworzyła – według mnie – całkiem poprawną, rozwiniętą, choć odwołującą się do definicji z zakresu prawa gospodarczego sformułowanej przez A. Powalowskiego – definicję legalną statusu prawnego dyrektora izby celnej pisząc:

„Status prawny można określić, na potrzeby przedmiotowej dysertacji, jako istotę oraz zakres praw i obowiązków danego podmiotu, a także jego pozycję w określonym systemie”⁴.

³ Por. przypis 5 na s. 8 dysertacji w którym przywołane zostało kilka monografii, gdzie temu problemowi poświęcono chociaż trochę, ale jednak marginesowo, uwagi.

⁴ Powalowski A., *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 258.

Dyrektor izby celnej to podmiot, organ celny i organ podatkowy, odpowiedzialny za prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań przy pomocy podległej izby celnej, swoich zastępców, głównego księgowego, naczelników i kierowników podległych komórek organizacyjnych.

Dyrektor izby celnej ma ściśle określone miejsce w strukturze organizacyjnej administracji celnej jako organ celny i podatkowy powołany do realizacji norm prawa celnego i podatkowego, wyposażony w określony zakres kompetencji⁵.” (s. 9)

Kontynuując ten sposób prezentacji uzupełnia wspomnianą definicję o analizę elementów składowych wchodzących w zakres tego pojęcia. To w oczywisty sposób, przejrzysty i logiczny, zrozumiały nawet dla laika, niespecjalisty od prawa celnego czy administracyjnego lub od nauki o zarządzaniu w strukturach organów państwowych, w tym tak specyficznych jak służba celna, powoduje, że od początku prowadzonej analizy staje się jasnym, że zakres pracy obejmuje ogromny obszar teorii państwa i prawa oraz praktyki działalności jednego z organów wykonawczych pełniących ogromnie ważną rolę dla bezpieczeństwa nie tylko ekonomicznego Polski, lecz i społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego też uzupełniając powyższą definicję pisze wskazując na to, że:

„Na status prawny dyrektora izby celnej składają się określonego rodzaju elementy, wśród których można wyróżnić:

- administrację celną,*
- miejsce dyrektora izby celnej w strukturze organów służby celnej,*
- zadania poszczególnych organów tej służby,*
- relacje między tymi organami,*
- współdziałanie organów celnych na płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej, w szczególności dyrektora izby celnej z innymi organami,*
- formy prawne jego rozstrzygnięć, a także*
- działalność dyrektora izby celnej w zakresie międzynarodowego obrotu gospodarczego i administracji celnej” (s. 9-10).*

To ostatnie sformułowanie nie daje Czytelnikowi szans zrozumienia o co w nim chodzi. A przecież to niezwykle ważna część wchodząca w zakres kategorii statusu dyrektora izby

⁵ Definicja sformułowana na podstawie pojęcia organu administracji publicznej zawartej [w:] Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 133.

celnej jako organu administracyjnego, zresztą bardzo dobrze i szeroko opisanej, w rozdziale piątym dysertacji (s. 179-216) czyli współpraca tego organu z biznesem. I tak chyba należałoby to zapisać. To przecież ogromnie ważny element statusu dyrektora izby celnej rzutujący wprost na praktyczną działalność nie tylko służby celnej, ale i biznesu włączonego w międzynarodowy obrót towarowy.

Co więcej pani mgr A. Kobyłska, choć nie formułuje tego *expressis verbis* to jednak, mimo iż ma na uwadze jeszcze wówczas projekty ustaw o KAS a dzisiaj już przyjęte ustawy, choć bez rozporządzeń, proponuje *de lege ferenda* bardzo ważny wniosek:

„Obecnie organy Służby Celnej są organami rządowej administracji niezespólonej, gdzie dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych są terenowymi organami administracji rządowej. Warto, aby ten podział struktury organizacyjnej Służby Celnej na poziomie: lokalnym, regionalnym oraz centralnym ukształtowany w zakresie reorganizacji—został utrzymany. Wskazuje na to praktyka i zdecentralizowane zadania (informacja, statystyka, tranzyt itd.) oparte na systemach elektronicznych.” (s. 251)

Tak więc i w tym przypadku odnosi się nie tylko do struktury instytucjonalno-prawnej, ale i odwołuje się do ich znaczenia dla praktyki gospodarczej, zwłaszcza dla przedsiębiorców związanych z międzynarodowym obrotem towarowym.

W sferze praktycznej

Jak wskazałem wyżej Autorka dysertacji poświęciła sprawom praktyki funkcjonowania dyrektora izby celnej w strukturze administracji publicznej wiele uwagi. Jest to rezultat nie tylko badań związanych z analizą statusu formalno-prawnego dyrektora izby celnej, ale i jej ponad dziesięcioletniej praktyki zawodowej jako funkcjonariuszki służby celnej.

Słusznie wskazuje we wnioskach poświęconych temu zagadnieniu na to, że:

„działalność dyrektora izby celnej w zakresie międzynarodowego obrotu gospodarczego i administracji celnej związana jest ściśle z błyskawicznym postępem technologicznym i cyfryzacją otaczającego świata, dlatego aktywność ta realizowana jest w prawnych formach działania, ale również w dostosowywaniu usług do nowych technologii, oferując nowoczesne rozwiązania dla klientów tej administracji.”

Przykładem takich rozwiązań, co podkreśla doktorantka jest aplikacja Służby Celnej „Granica”, która informuje podróżnych o aktualnej sytuacji na polskich, drogowych przejściach granicznych z Rosją, Białorusią i Ukrainą między innymi o długości kolejki, średnim czasie oczekiwania na odprawę czy prognozach zmiany tego czasu w najbliższych godzinach. To samo dotyczy wprowadzenia tzw. „pakietu portowego” umożliwiającego przeprowadzenie wszystkich czynności urzędowych niezbędnych do dopuszczenia towaru do obrotu w ciągu 24 godzin od jego przedstawienia do kontroli.” (s. 216)

Ostatecznie podsumowując wnioski dla praktyki wynikające z obowiązków dyrektora izby celnej w realizacji polityki celnej UE oraz potrzeb skuteczności nie tylko we wdrażaniu wysokiej efektywności kontroli celnej z wykorzystaniem najnowszych metod zarządzania tą kontrolą ale i wprowadzaniu ułatwień i uproszczeń dla biznesu, wynikających również z tzw. Pakietu z Bali i Protokołu uzupełniającego dokument końcowy Rundy Urugwajskiej powołujący do życia WTO⁶ pani mgr A. Kobyłska wskazuje na to, że:

„Nowe usługi administracji celnej wdrażane przez dyrektorów izb celnych w ramach programu i–clo oraz i–granica mają stanowić uproszczenie i ułatwienia dla przedsiębiorców i podróżnych w przekraczaniu granicy. Upowszechnienie składania zgłoszeń celnych i deklaracji akcyzowych w formie elektronicznej oraz stosowania uproszczonych procedur celnych. Wprowadzenie instytucji upoważnionego przedsiębiorcy AEO, która umożliwi korzystanie z ułatwień odnoszących się do kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa. Wdrożenie pojedynczego pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej SASP oraz odprawy wjeżdżających pustych ciężarówek poruszających się wydzielonym pasem Fast Way. Umożliwienie elektronicznej rezerwacji odprawy autobusów i busów turystycznych przez E–Booking Bus. Wprowadzenie ułatwień dotyczących zmniejszenia kontroli zgłoszeń celnych w ramach programu i–granica. Wdrażanie tych rozwiązań wynika również z przyjęcia nowej strategii Służby Celnej na lata 2014–2020, w której wspiera się przedsiębiorczości i podnoszenie standardu obsługi klienta, który ma być w centrum uwagi.” (s. 254)

Bez wątpienia te osiągnięcia polskiej Służby Celnej, stawiające ją wśród najlepiej zorganizowanych i najefektywniej działających służb celnych państw członkowskich UE powinny zostać zachowane w nowej strukturze KAS. A status organu jakim jest dotychczas

⁶ Por.: PROTOCOL AMENDING THE MARRAKESH AGREEMENT ESTABLISHING THE WORLD TRADE ORGANIZATION DECISION OF 27 NOVEMBER 2014, na: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm

dyrektor izby celnej musi zostać utrzymany niezależnie od tego jaką nazwę ten organ nosić będzie w tej strukturze.

Omawiana praca spełnia więc ustawowy wymóg nie tylko aktualności, ale i nowości teoretycznej połączonej z możliwością jej praktycznego wykorzystania.

3. Analiza dotychczasowego dorobku nauki oraz jej wykorzystanie w omawianej pracy doktorskiej

Autorka dysertacji podejmując zagadnienie analizy statusu prawnego dyrektora izby celnej wykorzystwała prawie 200 pozycji z literatury, przede wszystkim polskiej, zarówno monografii jak i artykułów z teorii państwa i prawa oraz dotyczących administracji celnej. Ta ostatnia w zasadzie była przedmiotem analizy w całości w odniesieniu do prac powstałych po 1999 r. tj. od przyjęcia ustawy o służbie celnej. Do momentu zakończenia pracy nad dysertacją w Polsce w ostatnim okresie zostały obronione dwa doktoraty⁷ poświęcone bezpośrednio zagadnieniom statusu prawnego funkcjonariusza celnego. Jednak żadna z tych prac nie analizowała w taki sposób jak zrobiła to doktorantka statusu prawnego dyrektora izby celnej.

W znacznie skromniejszym zakresie, ale nic dziwnego, bo w literaturze polskiej wszelkie informacje o zagranicznych służbach celnych, są bardzo skromne, albo już mocno przestarzałe, zostały wykorzystane informacje obcojęzyczne. Jednakże obcojęzyczne publikacje o polskiej służbie celnej są bardzo skromne i noszą charakter raczej informacyjno-poradniczy dla biznesu i nie mają waloru naukowych opracowań. To samo odnosi się przede wszystkim do rozdziału pierwszego. Informacje o tych służbach w literaturze polskiej są niezwykle skromne i w istocie są przestarzałe. W istocie najświeższe dostępne informacje o

⁷ Były to prace doktorskie: A. Halicki: „Status prawny funkcjonariusza celnego”, przygotowana pod moim kierownictwem naukowym i obroniona na Wydziale Prawa Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS w Warszawie w dniu 3 marca 2016 r. oraz jej wcześniejsza wersja wydana jako „Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego”, Szczecin, wyd. BW, seria Biblioteka Celnej Książki, 2013 r. oraz tegoż: „Ustawa o służbie celnej. Komentarz”, Toruń, wyd. TNOiK, 2016 a także tegoż „Służby graniczne w 100 pytaniach i odpowiedziach”, Szczecin, wyd. BW, seria: Biblioteka celnej książki, 2016. Jednak we wszystkich tych pracach statusowi prawnemu dyrektora izby celnej poświęcono bardzo ograniczoną uwagę, skupiając ją głównie na krótkiej charakterystyce wymogów formalnych jakie powinien spełniać kandydat na to stanowisko i jaki jest podstawowy zakres obowiązków tego organu.

Druga praca doktorska, której byłem recenzentem, pani inż. Małgorzaty Anny Bessaraby zatytułowana „Status prawny funkcjonariusza celnego i funkcjonariusza Straży Granicznej” została przygotowana pod kierownictwem prof. Artura Kusia i obroniona w 14 czerwca 2016 r. na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL w Lublinie. W tej pracy Autorka nie zajmuje się analizą związaną ze statusem prawnym dyrektora izby celnej.

służbach celnych państw członkowskich UE omawianych w pracy znajdują się jedynie na ich internetowych stronach domowych. Zostały one przez Autorkę dysertacji wykorzystane i informacja o tych źródłach znalazła się w przypisach i w bibliografii.

Jednak ze względu na specyfikę polskiej administracji celnej autorzy zagraniczni nie poświęcają jej szczególnej uwagi, a informacje takie znajdują się jedynie w różnego rodzaju poradnikach dla biznesu, takich jak, np. amerykańskie wydawnictwo „*Poland - Customs, Trade Regulations and Procedur. Handbook. Strategic and Practical Information*”, wyd. Intl. Business Publications, USA Washington DC, USA (wydawnictwo corocznie aktualizowane w oparciu o dane z różnych źródeł oficjalnych, zarówno Biur Radców Handlowych USA jak i innych oficjalnych źródeł).

Praca jest oparta o prawie 150 aktów prawnych Polski i UE oraz kilkanaście orzeczeń sądowych a także ponad 30 dokumentów ze stron internetowych.

Mogę stwierdzić, że doktorantka krytycznie i twórczo wykorzystała w zasadzie całość literatury i dokumentów źródłowych dotyczących podstawowego przedmiotu badania statusu prawnego dyrektora izby celnej.

4. Cel pracy i metody badawcze

Autorka dysertacji sformułowała **cele badawcze** w następujący sposób:

„Zasadniczym celem pracy będzie analiza statusu dyrektora izby celnej w kontekście realizacji zadań tego organu w strukturze administracji celnej, jego oddziaływanie na obrót gospodarczy przy uwzględnieniu gospodarczych potrzeb Unii Europejskiej, Polski oraz przedsiębiorców, a także jego działalność w zakresie międzynarodowego obrotu gospodarczego oraz administracji celnej. Przedmiotowa praca poza określonymi założeniami teoretycznymi ma na celu zwrócenie uwagi na kwestie wymagające przemyślenia, co do ewentualnych zmian w przepisach prawnych w oparciu o które realizuje swoje zadania Służba Celna”. (s. 8)

Co więcej doktorantka uzupełniła te cele wskazując na to, że starała się w dysertacji odpowiedzieć na jedno z podstawowych pytań badawczych:

„Rozważania prowadzone w niniejszej pracy zmierzają do odpowiedzi na zasadnicze pytanie czy pozycja ustrojowa dyrektora izby celnej jest adekwatna do realizowanych zadań.” (s. 12)

Autorka recenzowanej pracy nie sformułowała *expressis verbis* podstawowej tezy i hipotez pracy. Możemy przyjąć, że jednak taką tezę na którą Autorka daje pozytywną odpowiedź jest wniosek mówiący o tym, że:

„Na koniec niniejszych rozważań należy wskazać, że analiza pozycji ustrojowej dyrektora izby celnej przeprowadzona w niniejszym opracowaniu nie wykazała oznak braku równowagi między umocowaniem organu w prawie, a jego zakresem zadań. Wskazuje na to zarówno ocena stanu prawnego przeprowadzona w rozdziale dotyczącym miejsca dyrektora izby celnej w strukturze organizacyjnej polskiej administracji celnej oraz w rozdziale dotyczącym form prawnych działania dyrektora izby celnej, jak i w studium nad międzynarodową i krajową współpracą tego organu. Zatem można potwierdzić postawioną na wstępie tezę, iż pozycja ustrojowa dyrektora izby celnej jest adekwatna do realizowanych zadań.” (s. 277)

Zgodnie z przeprowadzoną analizą i wyciągniętymi wnioskami cele te – według mnie – w zasadzie w całości zostały osiągnięte.

Metodologia i metody badawcze

Podobnie jak w przypadku braku wyrażonej *expressis verbis* tezy, w pracy brak jest sformułowanej jednoznacznie użytej metodologii i metod badawczych wykorzystanych w badaniu. Tym nie mniej możemy je zrekonstruować na podstawie sformułowania znajdującego się we wstępie:

„Opracowanie powstało w oparciu o analizę źródłowego materiału bibliograficznego, a więc przede wszystkim rozwiązań prawnych aktualnie obowiązujących (wynikających z różnych aktów prawnych, od ustawy o Służbie Celnej poczynając na regulacjach unijnych kończąc), a także na podstawie literatury przedmiotu. Analiza literatury obejmowała publikacje polskojęzyczne oraz obcojęzyczne zawierające w swej treści wyniki badań naukowych w formie ogólnej w stosunku do tematu podejmowanego w niniejszej pracy.” (s. 12)

W rezultacie jest to praca analityczna oparta o metodologię analizy formalno-dogmatycznej oraz komparatystyczną w odniesieniu do rozwiązań międzynarodowych. To podejście pozwoliło Autorce wyciągnąć w pełni zasadne wnioski odnoszące się do rozwiązań

odnoszących się do przyszłego organu mającego zastąpić dyrektora izby celnej w KAS. Słusznie pani mgr Kobyłska wskazuje na to, że :

„Biorąc pod uwagę, że organ ten dobrze funkcjonuje w strukturach innych państw członkowskich, można polemizować z uzasadnianiem projektu przewidującego likwidację dyrektora izby celnej, tym bardziej, że w wyniku likwidacji omawianego organu, w nowej strukturze Krajowej Administracji Skarbowej może pojawić się wiele problemów w zakresie zadań wykonywanych przez dyrektora izby celnej, choćby z zakresu unijnej polityki celnej. Podobieństwo struktury polskiej administracji celnej i unijnej administracji celnej dotychczas wspomagało płynnego wykonywania zadań z zakresu polityki celnej, międzynarodowego obrotu towarowego oraz sprawnej kontroli zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i przepływu informacji między tymi administracjami.

Nie sposób w chwili obecnej obiektywnie ocenić strat, jakie mogą wystąpić w związku z likwidacją organu dyrektora izby celnej. Podkreślić jednak jeszcze raz należy, że choć dyrektor izby celnej, po zmianach nie będzie występował, jako organ w strukturze Krajowej Administracji Skarbowej, to niniejsza praca pozostaje aktualna ze względu na wiele podobieństw, jakie zachodzą pomiędzy polskim organem, a organami o podobnym charakterze w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto wiele cech organu zostanie z pewnością przeniesionych na grunt nowej struktury Krajowej Administracji Skarbowej i opracowanie poświęcone statusowi prawnemu dyrektora izby celnej, może okazać się bardzo pomocne w budowaniu właściwego modelu organów w nowej strukturze.”
(s. 270)

Ten trochę dłuższy cytat potrzebny jest dla pokazania słuszności przyjętej metodologii i metody badawczej dla wyciągnięcia w pełni zasadnych naukowych, ostrożnych, ale przecież wynikających z przeprowadzonego badania, logicznego wniosku *de lege ferenda* dla przygotowywanych przepisów wykonawczych (rozporządzeń do ustawy o KAS). I to zaliczam do jednego z najwartościowszych osiągnięć tej dysertacji.

5. Konstrukcja i uwagi szczegółowe

Praca doktorska pani magister Anny Kobyłskiej składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, wniosków końcowych, bibliografii, obejmującej akty prawa unijnego, akty prawa krajowego,

literaturę, orzecznictwo, inne źródła orzecznictwa i źródeł prawa. Te ostatnie to adresy stron internetowych (netografia).

Łącznie praca ma 288 stron.

Autorka skonstruowała poprawnie, logicznie i czytelnie strukturę pracy. Poszczególne rozdziały, podzielone na paragrafy, zaczynają się od wprowadzenia i kończą się podsumowaniem. To ciekawa i dobra metoda prezentacji najważniejszych, czasami w tekście bardzo szeroko, szczegółowo rozbudowanych rozważań.

Nie ma sensu w tym miejscu na szczegółową prezentację poszczególnych rozdziałów, tym nie mniej może warto przytoczyć choćby tylko spis tytułów rozdziałów tej dysertacji. Daje on wyobrażenie o toku myślenia i prowadzonej przez doktorantkę analizy. I tak:

Rozdział I: Administracja celna w państwach członkowskich Unii Europejskiej;

Rozdział II: Miejsce dyrektora izby celnej w strukturze organizacyjnej polskiej administracji celnej;

Rozdział III: Międzynarodowa i krajowa współpraca dyrektora izby celnej;

Rozdział IV: Formy prawne rozstrzygnięć dyrektora izby celnej;

Rozdział V: Działalności dyrektora izby celnej w zakresie międzynarodowego obrotu gospodarczego i administracji celnej;

Rozdział VI: Kierunki zmian w polskiej administracji celnej.

Jak widać z tego spisu praca skonstruowana jest logicznie i przejrzysto. Wychodzi od *status quo* i prowadzi analizy przyszłości tego organu służby celnej w nowej strukturze KAS. Oczywiście spis treści poszczególnych rozdziałów jest bardzo szczegółowy, a sama treść prezentowana jest bardzo przejrzysto.

Styl pisarski i warsztat naukowy pracy

Język jakim opisywane są analizowane zagadnienia jest zrozumiały, poprawny tak pod względem stylistycznym, jak i merytorycznym, choć jest językiem wybitnie prawniczym, takim, który czasami może być niełatwym dla niespecjalistów z zakresu prawa administracyjnego czy prawa celnego. Tym nie mniej dla specjalistów jest to praca, choć przecież – ze względu na szczegółowość analiz i obszerność także nie najłatwiejsza – niezwykle cenna.

Bardzo dobrze, warsztatowo, w pracy wykorzystano przypisy. To także ogromna zasługa Autorki dysertacji, ponieważ każdy może sprawdzić materiały źródłowe i je zweryfikować. Co więcej, lepszemu zrozumieniu rozważań Autorki sprzyjają także zamieszczone w tekście schematy omawianych struktur (np. na s. 42, 51, 59, 220, czy tabele s.43, 191, 194-195, wykresy s. 202-205, 210).

Zabrakło mi jednak już na wstępie spisu skrótów a na końcu spisu schematów, tabel i wykresów.

Przy wydaniu książkowym tej pracy, co z całym przekonaniem rekomenduję, proponuję uzupełnienie ich oraz dodanie indeksu przedmiotowego i przeprowadzenie dokładnej pracy redakcyjnej. To pozwoli na, nie tylko edytorskie, ale i merytoryczne udoskonalenie postaci książkowej.

Pozytywy

Całość omówionej dysertacji pokazuje zarówno aktualność jak i wagę naukową oraz praktyczną, analizowanego zagadnienia związanego ze statusem prawnym dyrektora izby celnej jako organu administracji fiskalnej.

Pani magister Anna Kobyłska potrafiła w swej pracy doktorskiej przedstawić w sposób jasny i przekonywujący wiele skomplikowanych zagadnień z pogranicza nauk ekonomiczno-społecznych, prawnych, menedżerskich, historycznych, prawno-międzynarodowych, a stanowiących w dalszym ciągu w polskiej specjalistycznej literaturze prawniczej nowy przedmiot badawczy jakim jest prawny status dyrektora izby celnej.

W moim przekonaniu – a jestem od kilkudziesięciu lat, związany z teorią i praktyką polityki celnej, prawa celnego i celnictwem światowym, europejskim – **jest to pierwsza, pionierska praca doktorska o takim charakterze.**

Niedociągnięcia

Sądzę, że ważnym niedociągnięciem merytorycznym jest brak **wyraźnie sformułowanej** tezy, hipotez oraz metodologii i metod badawczych recenzowanej dysertacji. Myślę, że przy

wydaniu książkowym co z całym przekonaniem rekomenduję – problemy te zostaną poprawione.

Niedociągnięciem o charakterze nie tyle merytorycznym co redakcyjnym recenzowanej dysertacji jest – w moim przekonaniu – jak wspomniałem już o tym wcześniej, brak skrótów oraz spisu elementów edytorskich – schematów, tabel i wykresów.

To sprawa, która – podobnie jak uwaga merytoryczna – jest jednak do naprawienia przy wydaniu książkowym.

Nie są to jednak uwagi które budziłyby wątpliwości co do rzetelności czy samodzielności naukowej Autorki, a tym bardziej by mogła negatywnie wpłynąć na moją pozytywną, wysoką ocenę tej pracy.

Wnioski ogólne

Omówiona praca doktorska pani magister Anny KOBYLSKIEJ okazała się bardzo ważnym, rzeczywiście znaczącym wkładem nie tylko do dyskusji o prawnym statusie dyrektora izby celnej jako organu służby celnej czy szerzej administracji fiskalnej, ale i nowatorskim zaprezentowaniem wiedzy o możliwościach realnego wykorzystania wniosków z przeprowadzonego badania dla zwiększenia efektywności następcy tego organu i zmniejszenia ryzyka związanego z potencjalnymi, wielce prawdopodobnymi negatywnymi skutkami – przynajmniej w pierwszym okresie roku czy dwóch wdrażania do praktyki – ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Wniosek ostateczny

Biorąc to wszystko pod uwagę, stawiam wniosek o przyjęcie rozprawy doktorskiej pani magister Anny KOBYLSKIEJ zatytułowanej „*Status prawny dyrektora izby celnej*” jako zgodnej z wymogami stawianymi pracom doktorskim oraz wnoszę o dopuszczenie jej do publicznej obrony, a po jej pozytywnym przeprowadzeniu o nadanie Autorce stopnia doktora nauk prawnych.

Prof. zw. dr hab. Wiesław Czyżowicz

