

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Aleksandra Hyżorka
„Modyfikacje modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie
budowlanym. Studium na przykładzie prawa budowlanego i wybranych
specustaw inwestycyjnych”

Warszawa 2026, ss. 403

napisanej pod kierunkiem naukowym dra hab. Pawła Daniela, prof. USWPS

I. Wybór tematu i celów pracy, metoda rozważań

1. Problematyka zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego jest niezwykle aktualna w związku z występującym od lat i nasilającym się zjawiskiem dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Podtrzymuję stanowisko, iż proces dekodyfikacji przybrał obecnie tak znaczne rozmiary, iż ogólne postępowanie administracyjne rozumiane jako postępowanie, w którym znajdują zastosowanie wyłącznie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, należy traktować jako wyjątek od reguły (Autor powołuje tenże mój pogląd w przypisie 15). Nie potrafię wskazać takiego rodzaju postępowania administracyjnego, w którym nie znajdowałaby zastosowania choćby jedna regulacja pozakodeksowa, na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*. Podzielam także pogląd, iż podstawowym problemem wiążącym się z omawianym zjawiskiem jest rozproszenie regulacji gwarantujących ochronę jednostki, a mających zapewnić „równość/sprawiedliwość proceduralną” podmiotów z natury nierównorzędnych.

Szeroko pojęty proces budowlany stanowi wdzięczne (choć nie jedyne) pole badawcze w zakresie modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego, z uwagi na wprowadzane sukcesywnie przez ustawodawcę odrębności, zarówno w obszarze Prawa budowlanego, jak i specustaw inwestycyjnych. Oczywiście można by postawić pytanie, dlaczego właśnie ten obszar jest tak atrakcyjny, że stał się przedmio-

tem analizy w recenzowanej rozprawie doktorskiej. W moim przekonaniu Autor udzielił na to pytanie przekonującej odpowiedzi (s. 22-24 rozprawy).

Wybór tematu rozprawy oceniam jednoznacznie pozytywnie. Jak trafnie wskazuje Autor tytułowa tematyka modyfikacji postępowań administracyjnych w procesie budowlanym nie doczekała się dotąd kompleksowego opracowania o charakterze monograficznym. Zdecydowana większość piśmiennictwa dotyczy kwestii szczegółowych związanych z regulacjami prawnymi w tym obszarze, brak jednak opracowania o naturze holistycznej, dotyczącego modyfikacji postępowania administracyjnego ogólnego w ustawach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego. Tymczasem problematyka modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego niewątpliwie jest bardzo istotna sama w sobie, nie tylko z teoretycznego, ale i z praktycznego punktu widzenia. Wielostopniowość regulacji prawnej oraz liczne regulacje odsyłające sprawiają, że poruszanie się w gąszczu przepisów staje się niezwykle trudne, nawet dla profesjonalnych pełnomocników stron, jak również obarczone zwiększonym ryzykiem popełnienia błędu.

Powyższe ujęcie tematu sprawia, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi opracowanie kompleksowe, uwzględniające różnorodne aspekty tytułowego zagadnienia modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie budowlanym. Wobec powyższego nie budzi moich wątpliwości, że tematyka analizowana w monografii stanowi zagadnienie w pełni godne rozprawy doktorskiej. Dokonany przez Autora wybór tematu rozprawy doktorskiej należy nie tylko zaakceptować, ale i wysoko ocenić. Trafnie bowiem Autor zaakcentował, że w obszarze prawa budowlanego i specustaw inwestycyjnych „najpełniej i najczytelniej ujawnia się zjawisko modyfikacji postępowań administracyjnych” (s. 22), a dokonany wybór „pozwala (...) najtrafniej zbadać mechanizmy dekodyfikacji postępowania administracyjnego i ocenić ich wpływ na spójność systemu prawa oraz sytuację prawną uczestników procesu inwestycyjnego” (s. 23).

2. Główne cele pracy sformułowane przez Autora koncentrują się na ustaleniu intencji wprowadzenia modyfikacji postępowań administracyjnych występujących w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz udzieleniu odpowiedzi na pytania: czy wprowadzenie modyfikacji postępowań w przepisach regulujących proces inwestycyj-

no-budowlany stanowi ułatwienie postępowań dla inwestora lub innych stron, czy też wprowadza dodatkowe (nadmierne) obowiązki i czy wprowadzane przez ustawodawcę modyfikacje postępowań administracyjnych mają na celu uproszczenie tych postępowań dla ich stron, z uwzględnieniem podstawowego brzmienia przepisu oraz przepisu stanowiącego modyfikację przepisu ogólnego (s. 20-21). Autor sformułował także siedem szczegółowych pytań badawczych, mających na celu konkretyzację sformułowanych tez. Prowadzone w rozprawie rozważania konsekwentnie zmierzają do udzielenia odpowiedzi na postawione pytania. Ostatecznie Autor dochodzi do jednoznacznych wniosków, udzielając odpowiedzi na sformułowane na wstępie pytania badawcze (s. 372 i n.), wskazując w Rozdziale VI pt. „Podsumowanie” argumenty na poparcie sformułowanych wniosków. Należy zatem wskazać, że co do zasady rozprawa doktorska posiada prawidłową konstrukcję, opartą na wyraźnie sformułowanych tezach pracy.

Jak już wyżej wskazałam, oprócz głównych tez badawczych Doktorant sformułował także tezy szczegółowe, w postaci siedmiu pytań (problemów) badawczych, mających w założeniu rozwijać tezy główne (s. 21-22). Najistotniejsze wydaje się w moim przekonaniu pytanie o pożądane granice zjawiska dekodyfikacji postępowań administracyjnych i uszczegóławiająca je kwestia czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, utrudnia stronom zorientowanie się w systemie prawnym i wymaga zapewnienia koordynacji i spójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi w celu uniknięcia ryzyka niejasności. Na pierwszy plan wysuwa się kwestia zapewnienia właściwego poziomu gwarancji proceduralnych dla stron postępowań. Wszystkie szczegółowe zagadnienia sformułowane jako problemy badawcze są ściśle związane z głównymi tezami badawczymi i stanowią ich logiczne rozwinięcie.

Wyprzedzając nieco rozważania szczegółowe należy ocenić, że Autor zrealizował przedstawione wyżej cele rozprawy doktorskiej poprzez dokonanie prawidłowej weryfikacji przedstawionych wyżej tez – zarówno głównych, jak i szczegółowych. Należy podkreślić, że nie było to zadaniem łatwym ani prostym, gdyż regulacje prawne w

zakresie prawa budowlanego oraz specustaw inwestycyjnych są skomplikowane i niejednorodne, a i ich wykładnia nie jest jednoznaczna.

3. Rozprawa została opracowana w zasadniczym zakresie w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną. Autor dokonał rzetelnej i skrupulatnej analizy materiału normatywnego oraz dorobku doktryny i orzecznictwa obrazujących omawiane zagadnienia. Drugą zasadniczą metodą wykorzystaną w pracy była metoda analizy funkcjonalnej, umożliwiająca „ustalenie, czy i w jakim zakresie modyfikacje proceduralne realizują zakładane cele ustawodawcy, a także czy prowadzą do zachowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw jednostki” (s. 26).

Nadto Autor posłużył się w ograniczonym zakresie metodą historyczno-prawną (w § 5 I. i II. Rozdziału II, s. 56-58).

W marginalnym zakresie (w zasadzie niemającym znaczenia dla przeprowadzonych rozważań) Autor posłużył się także metodą prawnoporównawczą (komparatystyką prawniczą), odwołując się do dorobku niemieckiej doktryny na s. 44 i 49. Na wykorzystanie tej metody Autor nie wskazał w § 2 Rozdziału I pracy pt. „Uwagi metodologiczne i struktura pracy”, prawdopodobnie z uwagi na jej znikomą wagę dla prowadzonego wyводу.

Przyjętą w rozprawie metodologię badań oceniam jako prawidłową. Kwestią zasadniczą było przeprowadzenie analizy normatywnej w obszarze zakreślonym w tytule rozprawy.

4. Mając na uwadze wyżej przedstawione założenia i cele pracy należy wskazać, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi interesujące teoretycznie opracowanie problematyki modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie budowlanym, na przykładzie prawa budowlanego oraz wybranych specustaw inwestycyjnych, mające także 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 Autora cele zostały przez niego zrealizowane, a zawarte w pracy ustalenia są szczegółowe i oparte na bardzo wszechstronnej i wnikliwej analizie teoretycznej nawiązującej do realiów obowiązującego prawa, a

sformułowane oceny i wnioski znajdują uzasadnienie w zaprezentowanych rozważaniach.

II. Systematyka rozprawy doktorskiej; merytoryczne uwagi szczegółowe

1. Przyjęta w pracy metodologia badań, szczegółowy zakres rozważań oraz ich układ są w mojej ocenie co do zasady prawidłowe i nie budzą istotnych zastrzeżeń. Jak już wyżej była mowa, Autor posłużył się kilkoma metodami badawczymi, wykorzystując je w zróżnicowanych zakresach, co z uwagi na charakter rozważań było niezbędne. Praca oprócz zagadnień wprowadzających (Rozdział I) i podsumowania (Rozdział VI) składa się z czterech merytorycznych rozdziałów, których kolejność jest w mojej ocenie prawidłowa.

Rozdział pierwszy pełni funkcję wstępu do dalszych rozważań; zostały w nim przedstawione cel rozprawy i tezy badawcze oraz uwagi natury metodologicznej. Jak trafnie wskazał Autor, rozdział ten „pełni funkcję conceptualną i metodologiczną, tworzy ramy interpretacyjne dla dalszych analiz” (s. 27).

W rozdziale drugim Autor zawarł rozważania dotyczące pojęcia postępowania administracyjnego w ujęciu systemowym. Scharakteryzowane zostały w nim cele i funkcje postępowania administracyjnego. Przedstawiono w nim również proces kodyfikacji postępowania administracyjnego.

W rozdziale trzecim Autor skoncentrował się na instytucjach procesowych postępowania administracyjnego w ujęciu postępowania administracyjnego **jurysdykcyjnego** ogólnego, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzonych w nim mechanizmów elastyczności. Analizie zostały poddane wybrane instytucje procesowe, mające znaczenie z punktu widzenia ustalenia relacji z uregulowaniami postępowań szczególnych.

W kolejnych dwóch rozdziałach Autor dokonał analizy postępowań administracyjnych **jurysdykcyjnych** szczególnych z zakresu prawa budowlanego **oraz** materii wybranych specustaw inwestycyjnych.

Ostatni, szósty rozdział pracy - jak już była mowa wyżej - stanowi podsumowanie rozważań, zostały w nim także sformułowane wnioski *de lege ferenda*.

Przedstawiona wyżej systematyka rozprawy jest w mojej ocenie zasadniczo prawidłowa z punktu widzenia weryfikacji sformułowanych we wstępie tez i udzielenia odpowiedzi na postawione szczegółowe pytania badawcze. Mam pewne zastrzeżenia do rozdziału IV § 2., w którym podrozdziały od III do VI powinny mieć - w mojej ocenie - inną kolejność: IV, V, VI, III. Można by również ewentualnie rozważyć zmianę kolejności podrozdziału III tak, by następował po podrozdziale VI. Powyższa propozycja jest jednak wyłącznie sugestią, z którą Autor nie musi się zgodzić. W mojej ocenie jednak kolejność rozdziałów powinna być bardziej spójna z przebiegiem (fazami) postępowania administracyjnego.

2. Szczegółowe przedstawienie treści rozprawy nie jest moim zdaniem konieczne, jednak należy zwrócić uwagę na pewne jej aspekty.

W rozdziale II Autor przedstawił definicje postępowania administracyjnego oraz sprawy administracyjnej. W odniesieniu do obu pojęć dorobek doktryny jest znacznie obszerniejszy, niż powołany przez Autora. Warto wspomnieć choćby o monografii T. Kielkowskiego pt. „Sprawa administracyjna” (Zakamycze 2004), czy też wcześniejszym opracowaniu T. Wosia pt. „Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990). Do innego opracowania T. Wosia odwołuje się WSA w Kielcach w powołanym w przypisie 62 wyroku z 24.08.2017 r., I SA/Ke 336/17. Doktorant nie ma rzecz jasna obowiązku uwzględniania całego dorobku doktryny, jednak wskazane pozycje uważam za wiodące w zakresie konstrukcji definicji pojęcia sprawy administracyjnej. W odniesieniu do definicji pojęcia postępowania administracyjnego warto zwrócić uwagę na monografię J. Zimmermanna pt. „Polska jurysdykcja administracyjna” (Warszawa 1996).

W § 2.III. omawianego rozdziału Autor trafnie zwrócił uwagę, iż „w ramach zapewnienia realizacji i ochrony indywidualnych praw obywateli obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie instrumentów prawnych, które strona może wykorzystać dla ochrony przysługujących jej praw podmiotowych” (s. 39). W dalszych rozważaniach ta kwestia będzie wielokrotnie podnoszona, stanowiąc w zasadzie centralny punkt rozważań. Podzielam także pogląd Autora, iż „modyfikacje proceduralne w prawie inwestycyjnym zachowują legitymację jedynie wtedy, gdy nie prowadzą do rela-

tywizacji tych podstawowych gwarancji, a więc gdy sprawność postępowania nie zostaje osiągnięta kosztem istoty ochrony praw jednostki” (s. 55-56).

Pewien niedosyt pozostawia treść §5. pt. „Kodyfikacje postępowań administracyjnych”; można mieć wątpliwości, czy tak skrótowy opis kolejnych kodyfikacji w obrębie postępowania administracyjnego jest potrzebny, czy też odwrotnie - nie należałoby go jednak nieco rozwinąć.

3. Rozdział III został zatytułowany „Postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego”. W pierwszej kolejności Autor scharakteryzował zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazał, iż „postępowania administracyjne ogólne obejmują sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych lub milcząco oraz postępowania w sprawie skarg i wniosków” (s. 67). Wydaje się, że pogląd ten jest zbyt uproszczony, Autor pominął bowiem postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, a powołał postępowanie skargowo-wnioskowe, choć obu tym postępowaniom przypisuje się cechy postępowań uproszczonych; por. np. wyrok NSA z 16.06.2021 r., II OSK 2524/18 i H. Knysiak-Sudyka w: H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2023, s. 1389.

W § 2.II. Autor wskazał, że przepisy art. 6 - 16 k.p.a. mają „charakter bardzo ogólnikowy” (s. 68). Wydaje się, że tak radykalny pogląd nie jest uprawniony wobec różnego formułowania przez ustawodawcę wskazanych przepisów. Większość zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma wyraźną treść normatywną, tylko niektóre z nich mają wydźwięk nieco „słabszy”, pozornie zbliżony do postulatów systemu prawa. Pożądane byłoby w tym zakresie sięgnięcie np. do monografii Z. Kmieciaka pt. „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego” (Warszawa 2000).

W tytule § 2.III. Autor określił zasadę sformułowaną w art. 7a k.p.a. mianem zasady *in dubio pro libertate*, podążając za uzasadnieniem projektu nowelizacji Kodeksu z 7.04.2017 r., VIII kadencja, druk sejm. 1183 czy też poglądami doktryny (np. J. Smarż, Zasada *in dubio pro libertate* w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, *Studia prawnicze*, z. 4 (2012), Warszawa 2017). W mojej ocenie takie określenie nie jest w pełni adekwatne do treści zasady ogólnej ukształtowanej w art. 7a k.p.a., a w uzasadnieniu projektu nowelizacji posłużono się nim raczej na wyrost. Inte-

resujące byłoby zapoznanie się z poglądem Autora na powyższą kwestię – czy wskazane określenie zostało użyte intencjonalnie i czy Autor w pełni utożsamia treść zasady *in dubio pro libertate* z treścią zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony sformułowanej we wskazanym wyżej przepisie. Powyższa kwestia jawi się, rzecz jasna, jako dyskusyjna.

W omawianym rozdziale poszczególne – wybrane - instytucje postępowania administracyjnego ogólnego zostały przedstawione w większości w sposób opisowy, co jest zrozumiałe, bowiem poczynione rozważania stanowić mają podłoże do prowadzenia dalszych badań. Autor nie unikał jednak także zagadnień kontrowersyjnych. Poruszył na przykład kwestię dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania i sformułował własny pogląd w tym zakresie (s. 133).

W odniesieniu do możliwości zastosowania postępowania uproszczonego w postępowaniu administracyjnym Autor wyraził pogląd, że „nie występuje zbyt często” (s. 138). Wydaje się, że ustawodawca dokonał znacznego rozszerzenia zakresu stosowania regulacji działu II rozdziału 14 k.p.a. ustawą z 7.10.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. poz. 2185).

4. Kolejny, czwarty rozdział, inicjuje najistotniejszą z punktu widzenia celów pracy oraz sformułowanych pytań badawczych jej część. Został on poświęcony regulacjom proceduralnym w Prawie budowlanym w kontekście modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Zastrzeżenia co do kolejności rozważań podjętych w § 2 zostały już przedstawione we wcześniejszej części recenzji.

Autor trafnie dostrzega, że Prawo budowlane stanowi „istotne ogniwo pośrednie pomiędzy ogólną procedurą administracyjną a szczególnymi reżimami proceduralnymi właściwymi dla inwestycji publicznych o znaczeniu strategicznym” (s. 144), co pozwala na traktowanie tej ustawy jako podstawowego wzorca analizy modyfikacji postępowania administracyjnego w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego. Dostrzega też potrzebę wyważenia dwóch wartości – uproszczenia procedury i przyspieszenia realizacji zamierzeń budowlanych oraz zagwarantowania wyraźnych ram ochrony prawnej dla stron postępowania. Autor wskazuje rozwiązania wpisujące się

„w szerszą tendencję postępowania administracyjnego do poszukiwania równowagi między interesem publicznym (...) a interesem jednostkowym” (s. 149).

Krytycznej analizie poddał Autor w szczególności instytucję odwołania i zażalenia na gruncie Prawa budowlanego. Zgadzam się z Autorem, że regulacja art. 10b ustawy Prawo budowlane formalnie nie znosi kodeksowej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jednakże powoduje jej funkcjonalne osłabienie, a przez to „równowaga między efektywnością postępowania a ochroną jednostki zostaje wyraźnie zachwiana” (s. 153). Istotne podwyższenie wymagań formalnych środka zażalenia bez jednoczesnego zrównoważenia pozycji stron (np. poprzez możliwość ustanowienia pełnomocnika procesowego w ramach prawa pomocy) zaburza - i tak chwiejną na gruncie Prawa budowlanego - zasadę równości proceduralnej podmiotów postępowania.

Podrozdział IV w § 2 omawianego rozdziału został zatytułowany „Krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę”. Być może warto byłoby w tymże tytule zawrzeć odniesienie również do uczestników na prawach strony, gdyż o tym zagadnieniu jest także mowa w treści podrozdziału. Teoretyczne koncepcje pojęcia strony zostały we wskazanym podrozdziale omówione dość lakonicznie, z pominięciem choćby monografii W. Klonowieckiego pt. „Strona w postępowaniu administracyjnym” (Lublin 1938) oraz funkcjonującej w doktrynie koncepcji mieszanej pojęcia strony. Usprawiedliwieniem takiego podejścia może być okoliczność, że dla omawianych zagadnień najistotniejsze znaczenie ma kwestia możliwości wywodzenia interesu prawnego strony z praw refleksowych, której Autor poświęcił zdecydowanie więcej uwagi. Trafna jest konstatacja Autora, iż dekodyfikacja polegająca na wprowadzeniu odmiennej konstrukcji strony postępowania nie może podlegać jednoznacznej ocenie. Ustawodawca wprowadził bowiem konstrukcję o wysokim poziomie złożoności, odwołując się do pojęcia obszaru oddziaływania, odsyłając do przepisów odrębnych i utrzymując konieczność ścisłego powiązania statusu strony z normami materialnego prawa administracyjnego, która jest w praktyce trudna do stosowania. Nadto w sprawach, w których inwestycja podlega ocenie oddziaływania na środowisko zachodzi dalsze rozwarstwienie regulacji procesowych we wskazanym obszarze.

W § 2.VI na stronach 182 i 183 dostrzegalne jest powtórzenie kwestii charakteru decyzji o pozwoleniu na budowę jako aktu o charakterze regulacyjnym. W podrozdziale tym zabrakło odwołań do dorobku doktryny, zwłaszcza w zakresie pojęcia aktu administracyjnego o charakterze regulacyjnym.

Bardzo istotne i interesujące są rozważania na temat weryfikacji decyzji o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na użytkowanie w wewnątrzadministracyjnych trybach nadzwyczajnych. Autor podkreśla, iż skrócenie terminu prekluzyjnego stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę do 5 lat „nie ma charakteru przypadkowego, lecz wynika z odmiennych uwarunkowań aksjologicznych i funkcjonalnych, które towarzyszą procesowi inwestycyjno-budowlanemu” (s. 191). Interesujące jest, dlaczego ustawodawca zdecydował się na termin pięciu lat, a nie na przykład trzech; jakie ratio legis przyświecało wyborowi terminu pięcioletniego.

5. Rozdział V stanowi kolejny rozdział o zasadniczym znaczeniu dla całości opracowania. Autor poruszył w nim analogiczne jak w poprzednim rozdziale zagadnienia, lecz tym razem na gruncie wybranych specustaw inwestycyjnych – ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 311), ustawy z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2008) oraz ustawy z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1747). Wskazał również wyraźnie cel badań przeprowadzonych w tym rozdziale, którym jest ocena specustaw jako instrumentów modyfikacji postępowania administracyjnego w dwóch wymiarach – w relacji do regulacji postępowania administracyjnego ogólnego oraz konsekwencji modyfikacji dla gwarancji procesowych uczestników postępowania. Na podkreślenie zasługuje, iż Autor wyraźnie wskazał kryteria wyboru ustaw, które poddał analizie (s. 204-205), podkreślając, że przyjęty dobór materiału normatywnego pozwala na „sformułowanie wniosków o charakterze systemowym odnoszących się do granic dopuszczalności modyfikowania procedury administracyjnej w drodze ustaw szczególnych” (s. 205).

Rozważania prowadzone w omawianym rozdziale są szczegółowe, a przy tym wyraźnie ukierunkowane na weryfikację sformułowanych pytań badawczych. Nie ma tu wątków zbędnych czy obocznych.

Na pozytywną ocenę zasługuje również zamieszczenie w omawianym rozdziale podrozdziałów zatytułowanych „Uwagi podsumowujące”, odnoszących się do ustaleń poczynionych na gruncie wyżej wymienionych specustaw.

W pełni zgadzam się ze stanowiskiem Autora, że „jedną z podstawowych technik modyfikowania postępowania administracyjnego w specustawach jest (...) przeniesienie zasadniczej części materiału dowodowego i koordynacji między organami na etap poprzedzający wszczęcie postępowania właściwego, co służy koncentracji postępowania, ale zarazem osłabia klasyczny model oficjalności i rozproszonego, etapowego wyjaśniania sprawy w toku postępowania” (s. 306). Autor trafnie wskazuje regulacje realizujące powyższe założenia. Podzielam w szczególności obawy Autora związane z wyłączeniem możliwości stosowania regulacji dotyczących ochrony tymczasowej. Nie stanowiło to (i słusznie, z uwagi na tematykę oraz ramy opracowania) przedmiotu rozważań w dysertacji, jednakże ciekawi mnie stanowisko Autora w zakresie teoretycznej i praktycznej możliwości dochodzenia roszczeń w sytuacji, gdy ocena legalności decyzji w postępowaniu odwoławczym lub nadzwyczajnym weryfikacyjnym okaże się negatywna.

Z przeprowadzonych rozważań wyraźnie wybrzmiewa - jak to określił Autor (s. 325) - silna asymetria aksjologiczna. W kolejno omawianych specustawach wyraźnie rysuje się wzmocnienie mechanizmów zmierzających do przyspieszenia postępowania w celu sprawnej realizacji inwestycji, korzystnych z punktu widzenia inwestora oraz osłabienie mechanizmów gwarancji procesowych w odniesieniu do pozostałych stron postępowania. Jak trafnie podkreśla Autor w odniesieniu do regulacji ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym „klasyczne gwarancje procesowe zostają zachowane tylko o tyle, o ile nie kolidują z nadrzędnym celem sprawnej realizacji inwestycji publicznej” (s. 329), a charakterystyczna dla specustaw jest zamiana „klasycznych instytucji gwarancyjnych na rozwiązania instrumentalne, służące przede wszystkim utrzymaniu dynamiki procesu inwestycyjnego” (s. 343). Podzielam pogląd Autora, iż ustawodawca w specustawach inwestycyjnych „nie tyle usuwa klasyczne instytucje kontroli decyzji administracyjnych, ile zachowuje je w postaci coraz bardziej ograniczonej i zredukowanej funkcjonalnie” (s. 364).

6. Praca została rzetelnie i interesująco podsumowana, Autor w rozdziale VI, zatytułowanym „Podsumowanie”, odniósł się do kwestii szczegółowo w niej analizowanych, formułując trzy konkretne wnioski. Sformułował także odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz postulaty *de lege ferenda*. Autor podkreślił znaczenie relacji pomiędzy gwarancyjnym a instrumentalnym wymiarem postępowania administracyjnego w kontekście modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego i wskazał, że „uproszczenie jednych elementów procedury bardzo często odbywa się kosztem ograniczenia innych jej funkcji, zwłaszcza gwarancyjnej” (s. 372). Sformułowane wnioski są w mojej ocenie trafne i odpowiednio wyważone.

Niewątpliwą zaletą opracowania jest również to, że Autor sformułował szereg postulatów *de lege ferenda*, wskazując w szczególności, że pożądane wydaje się nie całkowite odwrócenie procesu dekodyfikacji, lecz jego uporządkowanie i wyznaczenie czytelniejszych granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w ramy postępowania administracyjnego ogólnego (s. 376). Niewątpliwie bowiem – co trafnie konkluduje Autor – regulacje specustaw pozostawiają wiele do życzenia w kwestii realizacji gwarancji ochrony praw strony niebędącej inwestorem.

7. Przedstawiona charakterystyka głównych wątków badawczych zawartych w recenzowanej pracy jednoznacznie wskazuje, że w rozprawie doktorskiej mgr Aleksander Hyżorek podjął próbę rozwiązania niezwykle istotnego zagadnienia modyfikacji modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie budowlanym. Nie może być zatem niczym zaskakującym, że niezależnie od w pełni pozytywnej oceny recenzowanej pracy w jej warstwie merytorycznej, niektóre z jej wątków szczegółowych budzą pewne zastrzeżenia, czy też prowokują do podjęcia dyskusji z Autorem. Podkreślić jednak należy, że spośród bardzo wielu kwestii, które Autor rozważa w recenzowanej rozprawie doktorskiej, zdecydowana większość nie budzi zastrzeżeń merytorycznych i zasługuje na w pełni pozytywną ocenę.

III. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa

Recenzowana praca została oparta na szeroko wykorzystanej literaturze przedmiotu oraz dotyczącym omawianej przez Autora problematyki orzecznictwie sądowym. W pracy powołanych zostało w przypisach 226 pozycji literatury oraz 10 źródeł

internetowych, rzetelnie wykorzystanych dla zaprezentowania zawartych w pracy wywodów i dla podjęcia rzeczywistej dyskusji naukowej. Wykaz orzeczeń powołanych przez Autora również jest bardzo obszerny, liczy bowiem 239 pozycji.

Sposób cytowania w przypisach poszczególnych pozycji bibliograficznych oraz przyjęta przez Autora metoda powoływania się na poglądy innych Autorów nie budzą zastrzeżeń. Jedyne zastrzeżenia co do zakresu powoływanych pozycji literatury zostały wskazane we wcześniejszych częściach recenzji.

IV. Język, styl i forma pracy

Styl, jakim została napisana praca, jest bardzo dobry. Pracę czyta się łatwo, można powiedzieć przyjemnie, chociaż dotyczy ona wielu skomplikowanych, teoretycznych i praktycznych zagadnień. Wyjątkowo zdarzają się powtórzenia, ale wydają się one celowe dla zaakcentowania kwestii istotnych z punktu widzenia postawionych na wstępie pytań badawczych. Język i styl recenzowanej pracy pozytywnie świadczą o kwalifikacjach naukowych Autora, który formułuje swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały. W pracy wyjątkowo rzadko występują drobne uchybienia, np. tzw. „literówki” (np. s. 174, wers 6 od dołu – „upraszczenie” zamiast „uproszczenie”), czy kolokwializm „trudniejszym do ogarnięcia przez strony” (s. 174), ale są one zauważalne jedynie dla wyjątkowo „wrażliwego” czytelnika. Strona techniczna recenzowanej pracy mgra Aleksandra Hyżorka zasługuje na jednoznacznie pozytywną, wysoką ocenę.

V. Uwagi końcowe i konkluzje

Zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571) rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technolo-

giczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej. Do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach polskim i angielskim.

Oceniając przedłożoną rozprawę doktorską stwierdzam, że zostały spełnione zarówno wymagania formalne, jak i merytoryczne wskazane w cytowanym przepisie. Przedmiotem oceny jest monografia naukowa pt. **„Modyfikacje modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie budowlanym. Studium na przykładzie prawa budowlanego i wybranych specustaw inwestycyjnych”**, do której zostało dołączone streszczenie w języku angielskim.

W mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska mgra Aleksandra Hyżorka stanowi oryginalne, prezentujące wysoki poziom merytoryczny, opracowanie zagadnienia, które - co należy wyraźnie podkreślić - nie zostało dotąd – w ujęciu prezentowanym w rozprawie doktorskiej - opracowane monograficznie w doktrynie prawa polskiego.

Autor niewątpliwie wykazał się wszechstronną wiedzą teoretyczną w zakresie nauki prawa i postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego oraz umiejętnością samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych, jak również prowadzenia pracy naukowej, co zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgra Aleksandra Hyżorka, mająca formę maszynopisu książki (praca pisemna stanowiąca monografię naukową), stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a zatem w pełni odpowiada przesłankom określonym w art. 187 ust. 1 – 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571), a co za tym idzie może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

W konkluzji opowiadam się za dopuszczeniem mgra Aleksandra Hyżorka do publicznej obrony rozprawy doktorskiej stanowiącej przedmiot niniejszej recenzji.



prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka

