

Prof. dr hab. Wojciech Piątek
Zakład Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, dnia 12 sierpnia 2026 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr Aleksandra Hyżorka
pt. „Modyfikacje modelu ogólnego postępowania administracyjnego
w procesie budowlanym.**

**Studium na przykładzie prawa budowlanego i wybranych specustaw inwestycyjnych”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr hab. Pawła Daniela, prof. SWPS,
Warszawa 2026, maszynopis s. 403.**

Zgodnie z uchwałą Rady Naukowej Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS z dnia 9 czerwca 2026 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pana mgr Aleksandra Hyżorka, o czym zostałem poinformowany pismem Pana Dyrektora Prof. dr hab. Huberta Izdebskiego z dnia 11 czerwca 2026 r., przedkładałem recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wniosek o kontynuację dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Uwagi ogólne

Rozprawa doktorska Pana mgr Aleksandra Hyżorka dotyczy klasycznego dla postępowania administracyjnego tematu, jakim jest jego kodyfikacja, w tym mające miejsce zabiegi dekodyfikacji, jak i rekodyfikacji. Materia ta jest przedmiotem analizy dogmatycznoprawnej od lat, zarówno w Polsce (A. Wasilewski, Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość, Warszawa 1988; ostatnio zob. Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, red. Z. Kmiecik, W. Chrościelewski, Warszawa 2018; tematyce kodyfikacji będzie częściowo poświęcony XXVIII Zjazd Katedr Prawa i Postępowania

Administracyjnego, który odbędzie się we wrześniu 2026 r.), jak i w innych państwach (ostatnio zob. *Codification of Administrative Law. A Comparative Study on the Sources of Administrative Law*, red. F. Uhlmann, Hart 2023; *Bedeutung und Zukunft der Kodifikationsidee in Deutschland und Polen*, red. W. Kahl i W. Piątek, Mohr Siebeck 2024). Ustawodawcy krajowi, dzięki licznym zmianom prawa o postępowaniu administracyjnym, nieustannie dostarczają nowych impulsów do dyskusji nad aktualnym stanem regulacji prawnej, w tym identyfikacji procesów (de)kodyfikacyjnych oraz ich wielorakich następstw, zarówno dla bytu postępowania administracyjnego jako takiego, jak i jego praktycznej przydatności w stosowaniu przez podmioty indywidualne oraz organy administracji publicznej. W recenzowanej pracy Doktorant postawił sobie za cel ustalenie „intencji modyfikacji postępowań administracyjnych występujących” w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691 ze zm., dalej k.p.a.), a następnie „udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie modyfikacji postępowań w przepisach regulujących proces inwestycyjno-budowlany stanowi ułatwienie postępowań dla inwestora lub innych stron, czy wprowadza dodatkowe – nadmierne – obowiązki” i wreszcie dokonanie oceny wprowadzonych modyfikacji z perspektywy uproszczenia postępowań inwestycyjno-budowlanych (s. 20-21 rozprawy). Materiałem, na którym oparte zostały rozważania w recenzowanej dysertacji, oprócz samego k.p.a. były przepisy wybranych ustaw, w tym Prawa budowlanego (Dz.U. 2026 r., poz. 524 ze zm., dalej pr.bud.), ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA 2012 (Dz. U. 2020 r., poz. 2008 ze zm., dalej u.EURO), ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 311 ze zm., dalej u.ZRID) oraz ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. 2024 r., poz. 1747 ze zm., dalej u.c.p.k.). Zdaniem Doktoranta, wybór tych aktów prawnych uzasadniony jest tym, że „to właśnie w tej części prawa administracyjnego najpełniej i najczytelniej ujawnia się zjawisko modyfikacji postępowań administracyjnych” (s. 22 rozprawy). Autor trafnie zwrócił uwagę, że w ostatnich latach proces inwestycyjno-budowlany był przedmiotem zainteresowania prawodawcy pod kątem jego unifikacji (rekodyfikacji), co tym bardziej skłania do refleksji nad przyczynami tej tendencji oraz niepowodzeniem w osiągnięciu rezultatu w postaci uchwalenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wybór czterech wymienionych ustaw pozwolił Autorowi na uchwycenie zjawiska dekodyfikacji w podstawowym akcie prawnym dla procesu inwestycyjno-budowlanego, jakim jest pr.bud., w ustawie regulującej jedną z podstawowych form transportu publicznego, najpierw epizodycznej, która stała się zwykłą (u.ZRID), w regulacji

przygotowanej z myślą o konkretnym wydarzeniu sportowym (u.EURO) oraz ustawy, w której zawarto odrębny reżim procesowy dla jednej inwestycji o szczególnym znaczeniu publicznym (u.c.p.k.). Decyzja o uwzględnieniu tych właśnie aktów prawnych była przemyślana i trafna. Umożliwiła ona analizę tematyki kodyfikacyjnej w różnych ujęciach faktycznych i prawnych.

W mojej ocenie wybrany przez Doktoranta temat jest atrakcyjny poznawczo, aktualny tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Stanowi on materię podlegającą częstym zmianom, co tym bardziej uzasadnia refleksję nad kierunkiem tych zmian oraz identyfikację zagrożeń wynikających z nich.

II. Ocena wyboru tematu rozprawy doktorskiej

Tytuł rozprawy doktorskiej Pana mgr Aleksandra Hyżorka rozpoczyna się od słowa „modyfikacje”, rozumianego przez Niego jako „szczególne unormowanie proceduralne pozostające w relacji do modelu ogólnego wyrażonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, które nie znosi administracyjnego charakteru danego postępowania, lecz wprowadza odmiennosć w zakresie jego przesłanek, przebiegu, uczestników, środków zaskarżenia albo skutków prawnych rozstrzygnięcia” (s. 17-18 rozprawy). Pytanie, jakie powstaje, dotyczy zasadności odwołania się przez Autora do tego słowa zamiast terminu „dekodyfikacja”, które w języku prawniczym ma swoje ustalone znaczenie. Sięgając do samych celów szczegółowych rozprawy (s. 21-22), Autor posługuje się zamiennie tymi dwoma określeniami. Już w pierwszym punkcie zadaje pytanie, „czy proces dekodfikacji norm postępowania administracyjnego ma na celu zwiększenie przejrzystości i elastyczności przepisów oraz ułatwienie ich stosowania w praktyce obrotu?”, kontynuując dalej, „czy przepisy modyfikujące postępowania administracyjne (...) sprawiają, że przepisy te są łatwiejsze do identyfikacji i zastosowania w konkretnym postępowaniu?”. W podsumowaniu § 2 rozdziału V mowa jest o realizacji przez ustawodawcę koncepcji „dekodyfikacji i funkcjonalizacji postępowania administracyjnego” (s. 253 rozprawy). Tak samo w zakończeniu pracy Doktorant wspomina o „współczesnej dekodfikacji postępowania administracyjnego” (s. 370). Czy zdaniem Autora, oba terminy (kodyfikacja i modyfikacja) mają takie samo znaczenie? Jeżeli nie, to czym się od siebie różnią? Dlaczego Doktorant zdecydował się na wybór tytułowego słowa „modyfikacja”? Odpowiedzi na to pytanie nie znalazłem w recenzowanej pracy. Osobiście nie jestem zwolennikiem wprowadzania do języka prawniczego nowej terminologii w miejsce pojęć mających utrwalone znaczenie bez wyraźnej ku temu potrzeby. Argument użycia danego słowa przez innego badacza (Autor

powołał się na artykuł E. Szewczyk opublikowany w Sam. Teryt. 2020/6) nie jest dla mnie przekonujący. W tym opracowaniu nie odnajduję analizy pojęć modyfikacji oraz (de)kodyfikacji. Inny jest jego przedmiot. Autor nie wspomina także w rozprawie doktorskiej o znaczeniu tego rozróżnienia, informując czytelnika w I rozdziale, że będzie się posługiwać terminem „modyfikacja”.

Sam tytuł rozprawy mógłby, w mojej ocenie, zostać także nieco skrócony, co sprzyjałoby zachowaniu wyższego poziomu komunikatywności. Występuje w nim zarówno sformułowanie „procesu budowlanego”, jak i „prawa budowlanego”. Być może sensownym byłoby jednokrotne użycie w tytule sformułowania „proces inwestycyjno-budowlany”, które zostało przez Autora zdefiniowane w I rozdziale. W aktualnym brzmieniu tytułu można by się także zastanowić nad różnicą znaczeniową pomiędzy „prawem” i „procesem” budowlanym.

Powyższe uwagi nie przeczą jednak zasadności wyboru samego tematu oraz jego doniosłości. Temat ten zawiera w sobie potencjał do przeprowadzenia pogłębionej analizy teoretycznoprawnej, dając badaczowi szansę na zademonstrowanie warsztatu, umiejętności logicznego i krytycznego myślenia, wiedzy oraz wyczucia prawniczego. W mojej ocenie Pan mgr Aleksander Hyżorek wykorzystał tę szansę, prezentując solidny warsztat naukowy połączony z błyskotliwością i entuzjazmem młodego badacza. Z tego powodu recenzowaną pracę przeczytałem z zainteresowaniem i z przyjemnością (a nie z obowiązku recenzenta).

II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań

Recenzowana rozprawa doktorska została podzielona na sześć rozdziałów. Poszczególne rozdziały składają się z podrozdziałów w liczbie od dwóch (rozdziały I i IV) do pięciu (rozdział II). Ich kolejność jest prawidłowa. Autor wychodzi od kwestii ogólnych, dotyczących zdefiniowania tytułowego pojęcia modyfikacji oraz procesu inwestycyjno-budowlanego, a także obowiązujących reguł relacyjnych pomiędzy różnymi przepisami prawnymi dotyczącymi tej samej materii (rozdział I), przechodząc następnie do pojęcia postępowania administracyjnego, w tym jego istoty, celów i funkcji oraz zasad (rozdział II). Wracając do wątku dotyczącego relacji pomiędzy pojęciami „modyfikacji” i „kodyfikacji”, Autor zatytułował § 5 tego rozdziału następująco: kodyfikacje postępowań administracyjnych. Nie ma tutaj mowy o modyfikacji. W rozdziale III poświęcono uwagę postępowaniom administracyjnym prowadzonym w oparciu o k.p.a., w tym poszczególnym instytucjom tego postępowania. Kolejny, IV rozdział, dotyczy modyfikacji postępowania administracyjnego w pr.bud., rozdział V, modyfikacji w wybranych specustawach inwestycyjnych. W ramach rozdziału VI ujęto podsumowanie.

Autor obrał słuszną drogę, rozpoczynając rozważania od zagadnień ogólnych, stopniowo przenosząc czytelnika do kwestii bardziej szczegółowych. Dzięki temu każdy rozdział stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań. Uwagi na temat istoty postępowania administracyjnego umożliwiły płynne przejście do analizy dogmatycznoprawnej wybranych instytucji tego postępowania, w tym jego regulacji szczególnie podatnych na procesy dekodyfikacyjne. To z kolei stanowiło punkt wyjścia do rozważań na temat modyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w pr.bud. oraz w wybranych specustawach. Doktorant mógł wówczas odwoływać się do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego poddanych wcześniejszej analizie. Niestety, nie każdy rozdział rozpoczyna się od uwag wprowadzających ani nie kończy się podsumowaniem. Uwagi wprowadzające pojawiają się w rozdziałach od II do IV. Z kolei uwagi podsumowujące występują w rozdziale V. Niekiedy podsumowanie pojawia się mimowolnie, bez nadania mu osobnej jednostki redakcyjnej (na przykład ostatni akapit rozdziału IV na s. 199 rozpoczyna się od słów „podsumowując tę część rozważań”). Konsekwentne trzymanie się zasady zamieszczania chociażby krótkich, maksymalnie 1-stronicowych, wprowadzeń i podsumowań rozdziałów (czy też, w przypadku recenzowanej pracy, podrozdziałów) uczyniłoby prowadzony wywód bardziej uporządkowanym i jaśniejszym dla czytelnika.

W pierwszym rozdziale pracy Autor przekonująco uzasadnił wybór tematyki badawczej, a przede wszystkim wskazał cel rozważań oraz cele szczegółowe. W tym rozdziale zamieszczono również uwagi metodologiczne. Moim zdaniem przywołana tematyka powinna znaleźć się w odrębnym wstępie do pracy. Tak samo zakończenie pracy powinno stanowić osobną jej część, a nie kolejny rozdział. W obecnym kształcie praca jest pozbawiona wstępu i zakończenia. W poszczególnych rozdziałach należało ująć zagadnienia merytoryczne dotyczące badanej tematyki. Wstęp i zakończenie są na tyle specyficznymi częściami, że wymykają się analizie elementów składowych danego tematu. Ich konstrukcja rządzi się własnymi prawami. Zamierzeniem tych dwóch części jest nie tyle wprowadzenie do dalszych rozważań, ile przedstawienie ram teoretycznych tematu pracy, w tym sformułowanie tezy badawczej oraz określenie celów pracy. W zakończeniu powinny znaleźć się wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy. Jego lektura pozwala ocenić, czy doprowadziła ona do twórczych uwag. Spostrzeżenie to nie ma wyłącznie charakteru technicznego i nie dotyczy tylko poszanowania pewnego zwyczaju w konstrukcji rozpraw naukowych. Właściwa konstrukcja pracy jest pomocą dla jej autora w umiejętnym rozłożeniu akcentów prowadzonego wywodu, aby osiągnąć zamierzony rezultat. Czytelnik, spoglądając na wstęp i zakończenie pracy, ma także określone oczekiwania co do ich treści.

Pozostając nadal przy pierwszym rozdziale pracy, zawiera on zarówno elementy właściwe dla wstępu jak i rozważania odnoszące się do tytułowego zagadnienia modyfikacji postępowania administracyjnego. Piszac w § 1 o celu rozprawy, Autor nakreślił zjawisko dekodyfikacji, przedstawiając poglądy wybranych badaczy. Następnie odwołując się do paremii *lex specialis derogat legi generali*, trafnie zauważył, że modyfikacja może występować w wariancie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Po ustaleniu znaczenia tego pojęcia Doktorant przeszedł do rozumienia terminu proces inwestycyjno-budowlany. W dalszej kolejności zamieszczono właściwe dla wstępu rozważania dotyczące celu pracy, kwestii natury metodologicznej oraz struktury pracy. Podstawową metodą w przeprowadzonych rozważaniach była metoda dogmatycznoprawna. Jej uzupełnieniem była metoda historycznoprawna. Autor wyjaśnił, że skorzystał także z metody analizy funkcjonalnej. W mojej ocenie analiza funkcji poszczególnych regulacji odbyła się w ramach wykładni funkcjonalnej. Doktorant trafnie zwrócił uwagę, że dyrektywy wykładni pierwszego stopnia znalazły zastosowanie w ramach metody dogmatycznej. W swoich rozważaniach Autor skupił się na polskim porządku prawnym. Traktując o mankamentach procesu (de)kodyfikacji, w tym słabnącej praktycznej roli k.p.a., można było sięgnąć do opracowań zagranicznych, obrazujących wyzwania, z jakimi mierzą się prawodawcy innych państw w tym samym obszarze (zob. chociażby wskazaną już pracę F. Uhlmanna). Poszerzyłoby to perspektywę badawczą przedstawioną w pracy.

Mocną stroną recenzowanej rozprawy jest podsumowanie. O jego wartości merytorycznej będzie jeszcze mowa. Teraz chciałbym zwrócić uwagę na jasność tej części. Autor w precyzyjny sposób skonstruował wnioski, udzielając odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane we wstępie. Nie wszystkie początkowe założenia zostały zweryfikowane pozytywnie. Doktorant za każdym razem wyjaśnił, jakie były przyczyny pozytywnej i negatywnej weryfikacji. Tak samo postulaty zmiany istniejącego stanu prawnego bądź praktyki zostały wyrażone w zrozumiały sposób. 12 stron podsumowania to niemal same konkrety obrazujące krytyczną i rzeczową ocenę stanu prawnego, w jakim znajduje się polskie prawo w obszarze modyfikacji (kodyfikacji) modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym.

III. Ocena strony językowo-formalnej pracy

Recenzowana rozprawa doktorska jest opracowaniem obszernym, liczącym ponad 400 stron. Mając na uwadze jej zawartość treściową, mogłaby zostać zredukowana pod względem objętości. Rozumiem, że Doktorant chciał ująć w poszczególnych rozdziałach możliwie cały

dorobek polskiej nauki postępowania administracyjnego. Samo jednak przywoływanie uwag innych badaczy, bez dokonania syntezy czy też zestawienia sformułowanych poglądów, skutkuje sprawozdawczym charakterem prowadzonego wywodu. Moim zdaniem mogły zostać zredukowane rozważania w pierwszych rozdziałach dotyczące istoty, celów, funkcji czy też kodyfikacji postępowań administracyjnych. Te ostatnie pojawiają się w pracy dosyć nieoczekiwanie. Nie dostrzegam ich powiązania z pozostałymi rozważaniami.

Pracę napisano jasno i komunikatywnie. Występują w niej drobne przejęzyczenia, które jednak mają zupełnie wyjątkowy charakter. Rozprawę tę przeczytałem z zainteresowaniem, nie będąc zmuszonym do koncentrowania się na uchybieniach językowych. Na podkreślenie zasługują ponadto bardzo ładne wydanie i oprawienie pracy.

IV. Ocena merytoryczna

IV.1. Uwagi ogólne

Od autora rozprawy doktorskiej oczekuje się zaprezentowania ogólnej wiedzy teoretycznej w danej dyscyplinie oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (art. 187 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm., dalej p.s.w.). Doktorant spełnił oba wymienione warunki. Lektura pracy upoważnia mnie do stwierdzenia, że zaprezentował On wiedzę teoretyczną w obszarze postępowania administracyjnego. Miał On swój pomysł na przedstawienie tematyki modyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjno-budowlanym, formułując we wstępie cele badawcze, a następnie dobierając do analizy konkretny materiał normatywny, przede wszystkim w postaci k.p.a., pr.bud., u.d.p., u.EURO i u.c.p.k. Prowadząc przede wszystkim analizę dogmatyczną, wybrał ze wskazanych aktów prawnych regulacje dobrze ukazujące zjawisko modyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego, dokonując krytycznej oceny poszczególnych rozwiązań. Jego rozważania zostały osadzone w bogatej literaturze przedmiotu a także w orzecznictwie sądowym. Recenzowana rozprawa świadczy nie tylko o umiejętności logicznego i racjonalnego myślenia, lecz przede wszystkim o zdolności prowadzenia pracy naukowej. Nawet jeżeli w pracy zdarzają się fragmenty odtwórcze, to w ostatecznym rozrachunku ma ona charakter oryginalny. Poziom oryginalności wzrasta z każdym kolejnym rozdziałem. Innymi słowy, w każdym kolejnym rozdziale więcej jest twórczej inwencji oraz prezentacji własnych poglądów przez Autora. Począwszy od rozdziału IV Doktorant w swobodny, krytyczny i zarazem logiczny sposób dokonuje wykładni przepisów, prezentując własne stanowisko oraz

argumentację na jego poparcie. Argumentacja ta niekiedy jest wielowymiarowa. Doktorant potrafi zidentyfikować racje przemawiające za przyjęciem różnych stanowisk, a także wymienić różne powody (bazujące na wynikach wykładni językowej, systemowej, funkcjonalnej, dyrektywach wykładni II stopnia) na poparcie przyjętego stanowiska. Wyróżniają się na tym tle uwagi podsumowujące w rozdziale V. Tytułem przykładu, na s. 286-287, Doktorat trafnie sięga do argumentacji prawnej i aksjologicznej, podsumowując analizę zabiegów dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w u.EURO.

Osobnej uwagi wymaga treść rozdziału VI, w którym zamieszczono podsumowanie całej pracy. Znalazły się w nim cenne refleksje na temat współczesnego obrazu (de)kodyfikacji postępowania administracyjnego, w tym osłabienia roli k.p.a. (s. 369 rozprawy), świadomości prawodawcy dokonującego zabiegów dekodyfikacyjnych (s. 371-372), korzyści i zagrożeń związanych z tym procesem (s. 372-373), postępującej fragmentaryzacji systemu prawnego (s. 374). Doktorant trafnie zauważył, że procedura „przestaje być postrzegana wyłącznie jako neutralny, jednolity mechanizm stosowania prawa, a coraz częściej staje się środkiem realizacji określonej polityki publicznej” (s. 375-376). Zgadzam się w pełni ze stwierdzeniem o konieczności zachowania kontroli przez prawodawcę nad „skalą, wzajemną spójnością i granicami dopuszczalnej przez prawodawcę ingerencji w podstawowe gwarancje proceduralne” (s. 376).

Na podkreślenie zasługują sformułowane przez Doktoranta postulaty. Niektóre z nich brzmią nieco idealistycznie, jak „wprowadzenie na poziomie ogólnym wyraźniejszych ustawowych zasad stanowienia przepisów proceduralnych poza k.p.a.” (s. 376), czy też „wyraźniejsze ustawowe wyznaczenie minimalnego, niepodlegającego dalszej redukcji, standardu gwarancyjnego strony w postępowaniach szczególnych” (s. 377). Inne są jak najbardziej wykonalne i zarazem trafne z teoretycznego punktu widzenia. Dotyczy to ujednolicenia tych instytucji procesowych, które „powtarzają się w licznych ustawach szczególnych w niemal identycznym albo bardzo podobnym kształcie” (s. 377), w tym ujednolicenia „regulacji dotyczących terminów instrukcyjnych i terminów stabilizacyjnych” (s. 377). Przemawia do mnie postulat „konsekwentnego różnicowania tych modyfikacji proceduralnych, które rzeczywiście wynikają ze specyfiki danego rodzaju inwestycji, od tych, które są jedynie powielanym automatycznym schematem legislacyjnym” (s. 379). To, czy „badane regulacje tworzą nie model proceduralny zorientowany na równorzędne wyważenie interesów inwestora i jednostki, lecz model, w którym gwarancje procesowe jednostki zostają podporządkowane nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji” (s. 380) uważam za kwestię do dyskusji. Z perspektywy jednostki, której prawa podlegają ograniczeniu, jest

pewnie tak, jak pisze Doktorant. Patrząc od strony innych podmiotów prywatnych, zainteresowanych korzystaniem z nowych urządzeń infrastrukturalnych, sytuacja kształtuje się odmiennie.

Lektura recenzowanej pracy dowodzi tego, że Doktorant potrafi zarówno identyfikować istotne zagadnienia badawcze, jak i proponować oryginalne dla nich rozwiązania. Towarzyszą Jemu przy tym skrupulatność oraz niezależność w formułowaniu sądów, które połączone zostały z szacunkiem dla odmiennych stanowisk, w tym osób, które je prezentują. Samo natomiast napisanie tak obszernej rozprawy wiązało się zapewne z dużym wysiłkiem organizacyjnym i czasowym, który także trzeba docenić.

IV.2. Uwagi szczegółowe

Przechodząc do zagadnień natury szczegółowej chciałbym zwrócić uwagę na te spośród nich, które wzbudziły moje szczególne zainteresowanie. Jednocześnie zastrzegam, że poglądy Doktoranta, których nie podzielam, nie są dowodem niskiego poziomu dysertacji – wprost przeciwnie, świadczą one o tym, że przeczytałem ją z zainteresowaniem i że wyrażone przez Doktoranta opinie skłoniły mnie do podjęcia z Nim polemiki czy do chęci zadania pytania.

Na s. 51 Doktorant cytuje P. Daniela i F. Geburczyka, którzy trafnie zauważyli, że przepisy procesowe nie są już tylko narzędziem realizacji prawa materialnego, stając się stopniowo samoistnym i autonomicznym instrumentem podejmowania decyzji i rozstrzygania sporów. W kolejnym akapicie Autor cytuje W. Dawidowicza, który stwierdził w 1983 r., że normy prawa procesowego pełnią służebną rolę względem prawa materialnego. Czy Doktorant rzeczywiście sprowadza współcześnie prawo procesowe jedynie do funkcji służebnej?

Na s. 54 wyrażono cenną myśl, że zasada dobrej administracji „staje się nie tylko tłem aksjologicznym dla dalszych rozważań, lecz także jednym z kryteriów oceny dopuszczalnych granic modyfikacji postępowania administracyjnego”. W dalszych częściach pracy zabrakło nawiązania do tego spostrzeżenia. Być może pozwoliłoby ono Autorowi na wyraźniejsze zarysowanie granic niedopuszczalnej modyfikacji.

Nie podzielam entuzjazmu Doktoranta na temat znaczenia zasady z art. 7a k.p.a., wyrażonego na s. 70-74 rozprawy. Moim zdaniem, jest ona tylko ozdobnikiem niemającym praktycznego znaczenia w orzecznictwie sądowym. Poza tym przepis ten jest wewnętrznie niespójny (jak można, tytułem przykładu, mówić o interesach osób trzecich, na które wynik

postępowania ma bezpośredni wpływ – czy nie powinny one wówczas być stronami postępowania?).

Na s. 224 Autor powołuje się na praktykę podnoszenia przez stronę zarzutu nieprzedstawienia przez wnioskodawcę, na etapie inicjowania postępowania, wariantów alternatywnych realizacji inwestycji. Myślę, że w tym miejscu warto było przywołać w przypisie przykłady takiej praktyki (choćby przez wskazanie orzeczeń sądowych, gdzie taki zarzut został podniesiony).

Nie podchodzę aż tak krytycznie jak Doktorant do nowego art. 10b ust. 1 pr.bud. Większa aktywność odwołującego się na etapie wnoszenia środka zaskarżenia może przysłużyć się załatwieniu sprawy zgodnie z jego oczekiwaniami. Dla oceny, czy obowiązek wskazania w odwołaniu zarzutów będzie stanowił przeszkodę w realizacji zasady dwuinstancyjności, decydująca będzie praktyka stosowania tego przepisu. Dodatkowo, brzmienie art. 10b ust. 2 pr.bud. osłabia ewentualne ostrze nadmiernego formalizmu w konstrukcji odwołania.

Na s. 240-241 Autor krytycznie wyraził się na temat art. 11g ust. 1a u.ZRID wskazując, że wprowadzono tym samym rozwiązanie typowe dla postępowania sądowoadministracyjnego, a nie administracyjnego, co rzekomo doprowadziło do zatarcia granicy pomiędzy tymi postępowaniami. Nie uważam, żeby tak w istocie było, a tym bardziej, żeby wprowadzenie obowiązku wskazania w odwołaniu zarzutów zacierało granice pomiędzy postępowaniami administracyjnym i sądowoadministracyjnym. One służą innym celom, prowadzone są podmioty należące do dwóch odrębnych władz (wykonawczej i sądowniczej). Mają różny przebieg i końcowy rezultat.

Nie upatruję w art. 11g ust. 2 u.ZRID naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, zwłaszcza gdy terminowi na rozpoznanie skargi przez sąd administracyjny nadawany jest charakter instrukcyjny (s. 242-243).

Trafna i cenna jest uwaga Doktoranta na s. 287 rozprawy, że zawarcie w jednej decyzji lokalizacyjnej różnych rozstrzygnięć wchodzących w obręb procesu inwestycyjno-budowlanego „podnosi stawkę błędu, bo wadliwość decyzji dotyczy wielu sfer naraz”.

Tak samo zgadzam się ze spostrzeżeniem, że „współczesna dekodyfikacja polega nie na usunięciu instytucji kodeksowych, lecz na ich funkcjonalnym przekształceniu w taki sposób, aby priorytet zyskały trwałość i wykonalność decyzji inwestycyjnej” (s. 366).

Czytając pracę, zastanawiałem się także nad tym, na ile prawo unijne wpływa na proces (de)kodyfikacji polskiego postępowania administracyjnego. Niektóre z poddanych

analizie w rozprawie doktorskiej ustaw przynajmniej częściowo zawierają unormowania wdrażające dyrektywy unijne. Podjęcia tego wątku w pracy Doktoranta zabrakło.

V. Konkluzja

Zaprezentowane uwagi uprawniają do sformułowania wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana mgr Aleksandra Hyżorka stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu postępowania administracyjnego. Autor wykazał solidną znajomość literatury oraz orzecznictwa sądowego, umiejętnie analizując przepisy prawne. Merytoryczna wartość rozprawy stanowi dowód na to, że Pan mgr Aleksander Hyżorek posiada wiedzę w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych w zakresie zagadnienia prawnego będącego przedmiotem rozprawy, o czym stanowi art. 187 ust. 1-2 p.s.w. Z tych powodów wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

