

dr hab. Robert Sawuła

RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pana mgra Aleksandra Hyżorka** jest Jego praca pt. „Modyfikacje modelu ogólnego postępowania administracyjnego w procesie budowlanym. Studium na przykładzie Prawa budowlanego i wybranych specustaw inwestycyjnych” (Warszawa 2026, ss. 403) napisana pod kierownictwem **Pana dr hab. Pawła Daniela prof. USWPS** w Instytucie Prawa SWPS. Na podstawie uchwały Rady Naukowej Instytutu Prawa w Uniwersytecie SWPS z 9 czerwca 2026 r. w przedmiocie powołania mnie na recenzenta w tym przewodzie, przedkładam niniejszą recenzję z pozytywnymi wnioskami, co do dalszych czynności.

Tytuł, przedmiot, cele, metody i konstrukcja pracy

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób, który wymagał wpierw od Autora objaśnienia użytych w nim oznaczonych elementów, tak co do pojęć, którymi się posłużono, jak i znaczenia językowego sformułowania „modyfikacje”. Konstrukcja pracy obejmuje sześć rozdziałów, przy czym pierwszy i ostatni śmiało można byłoby określić mianem wstępu i zakończenia (liczące odpowiednio 18 i 12 stron), znalazły w niej miejsce także „Wykaz skrótów” i „Bibliografia” obejmująca cytowane publikacje naukowe oraz wykorzystane w niej orzecznictwo. Oprócz pierwszego i ostatniego rozdziału, pozostałe rozdziały (od II do V) liczą odpowiednio: 30, 80, 60, 167 stron. Struktura pracy – z zastrzeżeniem powyższym odnośnie traktowania pierwszej i ostatniej części pracy jako jej rozdziałów – jest przejrzysta, pewną uwagę wypadnie zgłosić wobec numerowania poszczególnych części pracy. Rozdziały ponumerowano przy użyciu cyfr rzymskich, podrozdziały numerowano przy użyciu oznaczenia kolejnymi „§”, a najmniejsze części w podrozdziałach znowu opatrzone cyframi rzymskimi. Taki podział struktury pracy nie jest korzystny, skoro ten sam sposób numerowania dotyczy najobszerniejszych partii pracy, jak i jej najmniejszych części, powoduje to pewną dezorientację, bowiem w poszczególnych rozdziałach występują tak samo ponumerowane części pracy. Nie przekonuje mnie przy tym odrębnie

strukturalne potraktowanie zagadnień rozważanych w rozdziałach II („Pojęcie postępowania administracyjnego”) i III („Postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego”), sędzę, iż lepszym rozwiązaniem byłoby scalenie tych wątków w jeden rozdział pracy z nowym, lepiej odzwierciedlającym zawartość tytułem i pewne skrócenie tekstu w tym zakresie. Dodatkowo nie wydaje się celowe, aby – uwzględniając zasadniczy cel rozprawy – trzeba było przywoływać w niej wiadomości na temat kodyfikacji polskiego postępowania administracyjnego. Zresztą, uwagi w tym ostatnim zakresie z natury rzeczy mają dość skrótowy charakter.

Wybór tematu ze wszech miar zasługuje na zdecydowaną afirmację, trafnie przywołano chociażby dane statystyczne odnoszące się do ilości wydawanych w Polsce w stosunku rocznym decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i ilości przekazywanych do użytkowania obiektów budowlanych (s. 24), zasadnie uwypuklając znaczenie gospodarcze i społeczne procesu inwestycyjno-budowlanego. Wskazując na brak opracowania, które kompleksowo traktowałoby zagadnienie modyfikacji postępowań administracyjnych w procesie budowlanym, dostrzegając opracowania przyczynkarskie w tym względzie (np. artykuł E. Szewczyk), Autor przekonująco wskazuje, że obszar ustawodawstwa normującego proces budowlany jest predestynowany do tego, aby objąć go uwagą, gdy idzie o modyfikację postępowania administracyjnego w tym zakresie. Lektura rozprawy w pełni uprawnia już w tym miejscu do stwierdzenia, że zamysł projektu naukowego ujawniony w tytule pracy w pełni powiódł się, treść pracy odpowiada w pełni obranemu tytułowi. Odnotowuje przy tym Doktorant niepowodzenie w uchwaleniu „Kodeksu urbanistyczno-budowlanego”, słusznie uznając, że Prawo budowlane (uPb) i tzw. specustawy inwestycyjne, „stanowią szczególnie użyteczny obszar analizy, ponieważ pozwalają uchwycić pełne spektrum modyfikacji postępowania administracyjnego – od zmian o charakterze sektorowym i uzupełniającym, po rozwiązania dalece ingerujące w klasyczny model procedury jurysdykcyjnej” (s. 23).

Zawartość merytoryczna

Punktem wyjścia do podjęcia tematu rozprawy jest obserwowane od wielu już lat w Polsce zjawisko dekodyfikacji postępowania administracyjnego uregulowanego przede wszystkim w Kodeksie postępowania administracyjnego (K.p.a.). Zasadnie

Doktorant dokonuje wpiętyw egzegezy składników tematu pracy, zaczynając od wyjaśnienia sposobu rozumienia „modyfikacji” przepisów (s. 15-17) postępowania administracyjnego rozumianego jako „szczególne unormowanie proceduralne pozostające w relacji do modelu ogólnego wyrażonego w K.p.a., które nie znosi administracyjnego charakteru danego postępowania, lecz wprowadza odmiennosć w zakresie przesłanek, przebiegu, uczestników, środków zaskarżenia albo skutków prawnych rozstrzygnięcia” (s. 18). W dalszej kolejności ujęto, że pod pojęciem procesu inwestycyjnego, rozumianego także jako „proces inwestycyjno-budowlany” obejmuje „całokształt działań zmierzających do przygotowania, realizacji i zakończenia inwestycji, w tym czynności o charakterze prawnym, organizacyjnym, technicznym i finansowym” (s. 20). Jako cele pracy wskazano ustalenie: 1) intencji wprowadzenia modyfikacji postępowań administracyjnych występujących w K.p.a.; 2) czy wprowadzenie modyfikacji postępowań w przepisach regulujących proces inwestycyjno-budowlany stanowi ułatwienie postępowań dla inwestora lub innych stron, czy wprowadza dodatkowe – nadmierne – obowiązki; 3) 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. Zarazem formułuje Doktorant szereg pytań badawczych: 1. Czy proces dekodyfikacji norm postępowania administracyjnego ma na celu zwiększenie przejrzystości i elastyczności przepisów oraz ułatwienie ich stosowania w praktyce obrotu? 2. Czy przepisy modyfikujące postępowania administracyjne, które występują w aktach prawnych innych niż Kodeks postępowania administracyjnego, sprawiają, że przepisy te są łatwiejsze do identyfikacji i zastosowania w konkretnym postępowaniu? 3. Czy jeżeli przepisy postępowania administracyjnego zawarte są w innych aktach prawnych niż Kodeks postępowania administracyjnego, to łatwiej je znowelizować – uwzględniając potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego? 4. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, ma na celu bardziej szczegółowe i precyzyjne regulowanie stosunków w zakresie konkretnych postępowań administracyjnych? 5. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w Kodeksie postępowania

administracyjnego, nie wpływa na zjawisko nadmiernej dekodyfikacji postępowań administracyjnych i nie sprzyja fragmentaryzacji systemu prawnego? 6. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w K.p.a., nie powoduje obowiązywania nadmiernej i nieuzasadnionej liczby aktów prawnych? 7. Czy włączenie do ustaw szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, które modyfikują ogólne zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym określonych w K.p.a., utrudnia zorientowanie się stronom stosunków w systemie prawnym oraz wymaga zapewnienia koordynacji i spójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi, aby dało się uniknąć ryzyka niejasności? W pierwszej partiipracy jasno i klarownie przedstawiono zatem cel rozprawy, jak i oczekiwania co do wyników podjętych naukowych dociekań.

W rozdziale I „Zagadnienia wprowadzające” przywołano także metody, którymi Doktorant się posłużył rozwijając zagadnienia ujęte obranym tematem pracy. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w rozprawie jest metoda dogmatycznoprawna (zwana również metodą formalno-dogmatyczną), która służy rekonstrukcji obowiązujących norm prawa administracyjnego procesowego zarówno o charakterze ogólnym, wyrażonych w K.p.a., jak i norm szczególnych zawartych w przepisach Prawa budowlanego (uPb) oraz w wybranych specustawach inwestycyjnych. Analiza dogmatycznoprawna obejmowała badanie treści przepisów, ich struktury, wzajemnych relacji oraz konsekwencji normatywnych wynikających z zastosowania reguły *lex specialis derogat legi generali*. W ramach metody dogmatycznoprawnej wykorzystano klasyczne dyrektywy wykładni prawa, w szczególności wykładnie: językową, systemową oraz funkcjonalną. Jako pomocniczą wykorzystano metodę historycznoprawną w celu ukazania genezy współczesnego modelu postępowania administracyjnego i jego stopniowej dekodyfikacji, co z kolei miało pozwolić na „osadzenie współczesnych modyfikacji postępowań administracyjnych w szerszym kontekście rozwoju prawa administracyjnego oraz na wykazanie, że zjawisko to nie ma charakteru incydentalnego, lecz stanowi trwałą tendencję legislacyjną” (s. 26). Autor wskazuje ponadto, że szczególną rolę w rozprawie odegrała metoda analizy funkcjonalnej, a jej zastosowanie pozwoliło na ocenę modyfikacji postępowań administracyjnych przez pryzmat funkcji, które postępowanie administracyjne pełni w systemie prawa, w tym funkcji ochronnej, porządkującej i instrumentalnej. Analiza ta z kolei, umożliwiła 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. Dobór metod badawczych jest w pełni uzasadniony, w pracy wykorzystano dorobek doktryny i judykatury, dokonując ich analizy w celu weryfikacji przyjmowanych założeń badawczych. Miało to służyć nie tylko oświetlaniu aktualnego stanu prawnego w aspekcie zagadnień podejmowanych w ramach dysertacji, ale przede wszystkim jego krytycznej oceny i sformułowaniu ewentualnych wniosków.

Pierwsza część pracy zawiera także charakterystykę jej struktury, zrekapitulowano tu treść poszczególnych rozdziałów przekonując, że ich kolejność nie jest przypadkowa, ale stanowi logiczny ciąg prowadzący od ustaleń pojęciowych i systemowych do szczegółowej analizy konkretnych modeli postępowań administracyjnych. Kolejność zagadnień roztrząsanych w poszczególnych rozdziałach jest logiczna, zostały one ujęte w podrozdziały i punkty. Doktorant poprawnie systematyzuje poszczególne wątki pod względem merytorycznym, rozpoczynając od zagadnień o charakterze ogólnym i definicyjnym, by w kolejnych wywodach koncentrować się na zagadnieniach bardziej szczegółowych. Podkreślić wypadnie komunikatywne przedstawienie w rozdziale I zasadniczego celu pracy, użytych metod oraz samej koncepcji rozprawy. W pełni ta część pracy – nadal sądzę, że powinna być oznaczona jako „Wstęp” lub „Zagadnienia wprowadzające” – spełnia swoją rolę, nie jest przesadnie rozbudowana, wszystko czego należałoby się spodziewać w prawidłowo skonstruowanym tego rodzaju elemencie opracowania, zostało w nim zawarte.

Rozdział II zatytułowano „Pojęcie postępowania administracyjnego”, tu starano się – wbrew zbyt wąskiemu tytułowi tej partii pracy – przedstawić istotę tej procedury, jej cele i funkcje. Jak zadeklarował Doktorant rozdział ten ma wyznaczać model referencyjny postępowania administracyjnego, względem którego w kolejnych częściach pracy oceniane będą rozwiązania szczególne. Starano się w tym rozdziale roztrząsać zagadnienie sprawy administracyjnej (choć zaskakuje brak dostrzeżenia np. monografii T. Kielkowskiego poświęconej temu zagadnieniu), kompetencji (tu także żałować wypadnie brak odnotowania monografii M. Matczaka „Kompetencja organu administracji państwowej” 2004). Doktorant starał się zrekapitulować cele postępowania administracyjnego uwypuklając: przestrzeganie kompetencji jako element przestrzegania praworządności w działaniu organów, realizacji i ochronie

indywidualnych praw jednostki, szybkość i skuteczność działania administracji. Ta rekapitulacja z natury rzeczy, pamiętając o zasadniczym celu dysertacji, musiała mieć ograniczony zakres objętościowy tekstu, wobec tego ma bardziej charakter relacyjny, niekiedy lakoniczny i w zasadzie sprowadzający się do przywoływania treści przepisów K.p.a. (por. „V. Postępowania nadzwyczajne” – s. 42-43). Nie ustrzegł się tu Autor znacznych uproszczeń i niezbyt trafnych zwrotów, np. wskazując iż „tryb postępowania głównego kończy się rozstrzygnięciem administracyjnym”, zaś porównawczo i przeciwstawnie przywołując postępowanie nadzwyczajne, którego istotą „jest nie rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w sposób merytoryczny, lecz przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w uprzednio prowadzonym postępowaniu głównym” (s. 33). Samo określenie „rozstrzygnięcie” w K.p.a. zarezerwowano dla składnika decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 5 K.p.a.), nadto niektóre administracyjne postępowanie główne może zakończyć się ugodą administracyjną (art. 114 K.p.a.). Nie jest też ściśle wywodzenie, że każdy tryb nadzwyczajnego postępowania administracyjnego nie może rozstrzygać „sprawy administracyjnej w sposób merytoryczny”. Jeśli rozumieć, że owo „merytoryczne” rozstrzygnięcie sprawy Autor rozumie jako rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do jej istoty (czego jednak w pracy wyraźnie nie przesądzono), to wszak postępowanie wznowieniowe kończy się niekiedy decyzją uchylającą decyzję dotychczasową i wydaniem nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a.). Czyżby to nie było rozstrzygnięcie „merytoryczne” w ramach postępowania nadzwyczajnego? Poza tym, samo pojęcie sprawy administracyjnej *sensu largo* obejmuje także „sprawę proceduralną”, w tym znaczeniu sprawa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w trybie nadzwyczajnym unormowanym przepisami K.p.a. (art. 156-159) i orzeczenie o stwierdzeniu nieważności danej decyzji lub odmowie stwierdzenia nieważności jest „merytorycznym” rozstrzygnięciem tak rozumianej sprawy proceduralnej. Lapsusem jest ponadto twierdzenie o „konieczności stosowania przez stronę „środków przymusu”, aby zdyscyplinować organ do podejmowania działań (s. 41). Środki prawne, które ma do dyspozycji strona, aby przeciwdziałać przewlekłości lub bezczynności organu, bo o tych zjawiskach jest tu mowa, nie można zamiennie traktować jako „środki przymusu” wobec organu. Zresztą, w pracy nie wskazano, o jakie to „środki przymusu” będące do dyspozycji strony wobec organu chodzi. Podtrzymuję pogląd, że problematyka podejmowana w ramach tego – stosunkowo

krótkiego – rozdziału II, powinna być scalona z kolejnym rozdziałem, w ramach jednej części pracy. Intrygująco posłużono się przy tym, charakteryzując służebną funkcję procedury, określeniem jej „paradygmatu”, zastanawiające, że zignorowano – prezentowaną w doktrynie prawa administracyjnego terminologię odwołującą się do aksjomatów, w tym aksjomatów postępowania administracyjnego (por. prace J. Zimmermanna).

Kolejna partia wywodów (Rozdział III) zatytułowana została „Postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego” (s. 61-140), jej lektura wskazuje, że w istocie Doktorant charakteryzuje tu – dostrzegalne na poziomie tegoż Kodeksu – modyfikacje ogólnych rozwiązań normatywnych w nim zawartych, a zatem odnosi się do tych konstrukcji, które już w ramach samego K.p.a. przewidują oznaczone odstępstwa zapewniając elastyczność jego norm. Z tego względu tytułatura tegoż rozdziału nie jest w pełni adekwatna do zawartości tej części pracy, gdzie analizie poddano wybrane instytucje procesowe: zasady ogólne, terminy załatwienia spraw, doręczenia, zawiadomienia, decyzje, milczące załatwienia sprawy oraz niektóre środki zaskarżenia, eksponując w ten sposób, że modyfikacje procedury administracyjnej nie są wyłącznie domeną tzw. specustaw, lecz przewidziane są już w samym K.p.a.

Po uwagach ogólniejszej natury, dotyczących zakresu obowiązywania K.p.a. i kwestii właściwości organu (s. 61-67, tu można byłoby skorzystać z monografii autorstwa C. Martysza „Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym” 2000), analizie poddano wybrane te instytucje procesowe i przepisy, które – „...pozwalają uchwycić podstawowe osie napięcia pomiędzy sprawnością postępowania, a ochroną praw jednostki.”, zdaniem Autora, to te same elementy („osie”), które ujawniają się ze znacznie większą intensywnością w regulacjach uPb i specustaw inwestycyjnych. Z racji obranego tematu rozprawy roztrząsania te nie mogły mieć pogłębionych ram, co w pełni zrozumiałe, należało jednak unikać niezbyt zręcznych sformułowań i dalej idących uproszczeń (np. odnosząc się do zasad ogólnych K.p.a. z art. 6-16 stwierdzono, iż „...mają one charakter bardzo ogólnikowy” s. 68; z takim stwierdzeniem rzecz jasna trudno się zgodzić. „ogólnikowy” to inaczej „niekonkretny”, „mglisty”, „powierzchowny”).

Uwypuklono wprawdzie, w ramach przyjętego założenia odnośnie uwypuklenia modyfikacji oznaczonych rozwiązań normatywnych Kodeksu, zasadę *in dubio pro libertate* z art. 7a § 1 K.p.a. i odstępstwa od niej. Analiza tych przypadków prowadzi

Autora do wniosku, że obrazuje ona „charakterystyczne dla postępowania administracyjnego napięcie pomiędzy gwarancyjną funkcją procedury, a jej funkcją instrumentalną, służącą zabezpieczeniu interesu publicznego” (s. 74). Ciekawie przedstawiono zagadnienie odstępstwa od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym ogólnym w ramach milczącego załatwienia sprawy, już w tym miejscu formułując postulat rekonstrukcji art. 122d § 1 K.p.a., częściowego, a nie całkowitego wyłączenia gwarancji wynikających z art. 10 i art. 79a K.p.a. W szczególności postuluje zachowanie „po stronie uczestnika postępowania” (s. 81, Autor zapewne ma na myśli stronę postępowania) milczącego co najmniej prawo dostępu do akt sprawy, prawo do uzyskania informacji o niespełnionych przesłankach zależnych od strony, jeżeli organ takie braki identyfikuje, oraz prawo do uzupełnienia materiału przed upływem terminu milczącego załatwienia sprawy. Doktorant opowiada się za pozostawieniem wyłączenia jedynie końcowego wypowiedzenia się strony co do całego materiału dowodowego, uznając, że takie rozwiązanie lepiej realizowałoby standard proporcjonalności. Przywołując z kolei epizodyczną ustawę tzw. Covidową za uzasadnione uznaje ewentualną modyfikację poprzez dodanie w K.p.a. „przepisu podobnego” do nieobowiązującego już art. 15zzzzzn pkt 1 tej ustawy (s. 84). Roztrząsając kwestię zasady szybkości i prostoty postępowania spraw Autor niejako przy okazji dochodzi do wniosku, że termin „niezwłocznie” na gruncie K.p.a. oznaczać ma maksymalnie 7 dni (s. 88). Nie rozumiem przy tym, z jakich powodów zasadę tę rozważa się w pracy odrębnie od zagadnienia terminów załatwiania spraw (odpowiednio pkt V i VII w § 2 rozdz. III), są to wszak problemy ściśle ze sobą sprzężone, co zresztą w pracy odnotowano (s. 91). Nie jestem przekonany o potrzebie ustawowego zdefiniowania „sprawy szczególnie skomplikowanej” (s. 93), Autor takiej propozycji tu nie precyzuje.

Sporo uwagi poświęcono zagadnieniu doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym (s. 96-102) odnotowując wprowadzenie do procedury administracyjnej ogólnej reguły doręczeń elektronicznych, co sprzyjać ma sprawności postępowania, przy zachowaniu w oznaczonych przypadkach alternatywnych form. Równie, stosunkowo obszernie potraktowano zagadnienie „Zawiadomień” (s. 102-112). Nie można jednak podzielić – wbrew deklaracjom odnośnie wywodów, jakie miały znaleźć się w rozdziale III – aby przywoływany tam art. 49 § 1 K.p.a. stanowił „wewnątrzkodeksową” modyfikację rozwiązań ogólnego modelu proceduralnego, skoro odnosi się on do uregulowań przewidzianych przepisami szczególnymi.

Potwierdzają to przykłady takich regulacji wskazanych w pracy (s. 105-108). Uzasadnione było z kolei zwrócenie uwagi na konstrukcję zawartą w art. 49a K.p.a. w przypadku większej ilości stron postępowania.

Analizując wątki dotyczące przepisów odnoszących się do decyzji administracyjnej i przedstawiając alternatywne formy załatwienia sprawy administracyjnej pominięto przewidzianą przepisami K.p.a. ugodę administracyjną, przywołując zaś „porozumienie administracyjne”, do którego wszak przepisy Kodeksu co do reguły nie mają zastosowania (s. 112). Odnosząc się do składników decyzji trafnie zwrócono uwagę na możliwość pominięcia uzasadnienia decyzji uwzględniającej wszystkie żądania stron (s. 116 i n.), zasadnie wskazując ponadto na szczególne składniki decyzji, o ile przewidywać będą je przepisy szczególne, w tym przepisy specustaw inwestycyjnych. Za modyfikację procedury administracyjnej uznano także milczące załatwienie sprawy, jest to – po nowelizacji K.p.a. z 2017 r. – instytucja także uzależniona od dopuszczającego ją przepisu szczególnego (szkoda, że nie skorzystano przy tym z opracowania na ten temat pod red. Z. Kmieciaka i M. Gajdy-Durlik, „Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji państwowej” 2019). Gdy chodzi o środki odwoławcze przedmiotem uwagi jako przykład modyfikacji procedury jest zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania. Zagadnieniu temu Doktorant poświęcił sporu uwagi, ocenia je krytycznie (s. 127), do tego poglądu w pełni się przychylam. Konstrukcja ta w praktyce powoduje sporo problemów interpretacyjnych, czego dowodem spory w judakturze. W rozdziale III zrekapitulowano ponadto zasadnicze odstępstwa od modelu ogólnego postępowania administracyjnego, jakie przyniosły uregulowania postępowania uproszczonego (art. 163b-163g K.p.a.).

Rozdział IV zatytułowany został „Postępowanie administracyjne w Prawie budowlanym”, tu uwaga Doktoranta skupia się na tych regulacjach uPb, które mając wymiar procesowy, stanowią *legis specialis* względem przepisów K.p.a. Zwraca także uwagę, że uPb jako ustawa sektorowa stanowi istotne ogniwo pośrednie pomiędzy ogólną procedurą administracyjną, a szczególnymi reżimami proceduralnymi właściwymi dla inwestycji publicznych o znaczeniu strategicznym, to zaś pozwala Mu traktować tę ustawę jako podstawowy wzorzec analizy modyfikacji postępowania administracyjnego w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego.

Roztrząsaniu poddano kolejno konstrukcje: obwieszczenia jako formy zawiadomienia o postępowaniu dotyczącym obiektu liniowego (art. 5a uPb);

odwołania od decyzji lub zażalenia na postanowienie wydane na podstawie przepisów uPb; strony w postępowaniu w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę; terminów w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę; elementów decyzji o pozwoleniu na budowę; wygaśnięcia, uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę; przeniesienia pozwolenia na budowę. Analizując te rozwiązania uPb modyfikujące ogólną procedurę administracyjną uwypukla, że przywoływane konstrukcje dowodzą, iż ustawa ta stanowi model modyfikacji selektywnej i proporcjonalnej, odmienny od dalej idących rozwiązań przyjmowanych w specustawach inwestycyjnych. Celem takiego działania ustawodawcy jest pogodzenie dwóch wartości – sprawności działania organów i gwarancyjnej ochrony praw stron (np. w odniesieniu do obwieszczenia z art. 5a uPb). Krytycznie ocenia sformalizowanie wymogów środków odwoławczych przewidziane w dodanym art. 10b uPb, wytyka brak uzasadnienia w projekcie nowelizacji dla tego zabiegu legislacyjnego (s. 151 i n.).

Obszernie potraktowano zagadnienie kręgu stron w sprawie o pozwolenie na budowę, podejmując tę analizę Autor przywołuje koncepcję tzw. prawa refleksowego, szkoda iż nie wykorzystano w tym względzie dość obfitego dorobku doktrynalnego (por. prace: W. Jakimowicza: „Publiczne prawa podmiotowe” 2002; „Wolność zabudowy w prawie administracyjnym” 2012; A. Skóry, „Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym” 2009; T. Kielkowskiego, „Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej” 2012). Obszernie za to przywoływano dorobek jurydyczny w tym zakresie, zwracając szczególną uwagę na zagadnienie wyznaczenia tzw. obszaru oddziaływania (s. 163 i n.), jak również wyłączenie stosowania instytucji dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Ocena kształtu regulacji normatywnej w zakresie kręgu stron w sprawie o pozwolenie na budowę – zdaniem Doktoranta – nie jest jednoznaczna, a stanowi „jedną z najbardziej wyrazistych ilustracji ambiwalentnych skutków dekodyfikacji postępowania administracyjnego” (s. 174), służąc przede wszystkim zwiększeniu sterowalności i sprawności postępowania, nawet kosztem osłabienia klasycznej, kodeksowej koncepcji udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

Nie wydaje się trafne potraktowanie w recenzowanej pracy jako elementu modyfikującego ogólne postępowanie administracyjne zagadnienia dotyczącego kary pieniężnej z tytułu braku wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora, stosownie do art. 35 ust. 3

uPb. Wprawdzie określono ten wątek jako dotyczący terminów w postępowaniu w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę (ppkt V § 2 rozdziału IV), lektura wywodów tam zawartych zdaje się wskazywać, iż jednak chodzi o to, że termin powyższy nie zastępuje terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 K.p.a., ale „funkcjonuje względem nich w odmiennym, autonomicznym wymiarze normatywnym wyłącznie w zakresie dotyczącym kary” (s. 181), z tym stwierdzeniem Autora w pełni się zgadzam. Oryginalne jest stwierdzenie – odnoszące się do treści decyzji o pozwoleniu na budowę, że jest aktem „o zwiększonej gęstości normatywnej, łączącym w sobie elementy decyzji klasycznej z cechami aktu zarządzania procesem inwestycyjnym” (s. 183).

Uwypuklono wreszcie w tej części pracy istotne modyfikacje proceduralne związane z wygaśnięciem, uchyleniem i stwierdzeniem nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Trafnie wskazano na samoistną przesłankę wygaśnięcia pozwolenia na budowę z art. 37 ust. 1 uPb (szkoda, że nie dostrzeżono monografii A. Matana, „Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej” 2020), trafnie odnotowano dopuszczalność wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, w której roboty budowlane zostały zakończone, gdy wydane uprzednio pozwolenie zostało wzruszone w trybie uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (s. 187 i n.), a co oznacza odejście od klasycznego rozumienia takiej decyzji jako aktu wyłącznie prospektywnego. Sporo uwagi poświęcono „skróceniu” terminu na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę na 5 lat, od dnia jej doręczenia, w porównaniu do ogólnego rozwiązania zawartego w K.p.a. przewidującego termin dwukrotnie dłuższy. Odnotowano, że taka regulacja jest świadomym zabiegiem ustawodawcy osłabiającego zasadę legalizmu na rzecz zasady stabilności stosunków administracyjnych. Ostatnim zagadnieniem poruszonym w rozdziale IV jest kwestia przeniesienia pozwolenia na budowę, tu przywołano przesłanki jej dokonania, zwracając uwagę, że art. 40 uPb jest samodzielną, szczególną podstawę sukcesji singularnej, której funkcją jest umożliwienie kontynuacji procesu inwestycyjnego w warunkach zmiany inwestora, bez konieczności ponownego wszczynania pełnego postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, przy ograniczonym do inwestora i nowego inwestora – katalogu stron tej procedury przeniesienia pozwolenia na budowę.

Rozdział V „Specustawy inwestycyjne jako szczególny przypadek modyfikacji postępowania administracyjnego”, już w tytule samej rozprawy sygnalizowano, że

będą to wybrane specustawy, w których dochodzi do – nie tylko punktowego korygowania poszczególnych instytucji postępowania, lecz często także do ukształtowania postępowania w sposób, który ma cechy procedury częściowo autonomicznej – skoncentrowanej wokół jednego rozstrzygnięcia o charakterze zintegrowanym, wywołującego szerokie skutki materialnoprawne (w tym w sferze prawa własności), a jednocześnie wyposażonego w mechanizmy mające minimalizować ryzyka opóźnień inwestycyjnych. Ich analiza – jak wskazuje Doktorant – ma obejmować co najmniej mechanizmy inicjowania i prowadzenia postępowania (w tym stopień formalizacji i zakres postępowania wyjaśniającego), kształt udziału podmiotów zainteresowanych (w szczególności stron „trzecich” względem inwestora), model weryfikacji rozstrzygnięcia (instancyjny i sądowy) oraz dopuszczalność i realność zastosowania trybów nadzwyczajnych (s. 203). Jako reprezentatywne do prowadzenia roztrząsań naukowych Autor uznał trzy ustawy: o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (specustawa drogowa), o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (uEURO 2012), o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (uCPK). Taki dobór i jego kryteria w pracy objaśniono (s. 204 i n.), rekomendowane zostały jako umożliwiające ich analizę w ujęciu dynamicznym i porównawczym – od regulacji inicjujących model specustawowy, przez rozwiązania incydentalne i sektorowe, aż po współczesne regulacje o najwyższym stopniu ingerencji w standard postępowania administracyjnego, ich dobór nie budzi moich wątpliwości. Dodałbym, że specustawy te były uchwalane w pewnych odstępach czasu (2003, 2007, 2018), co także pozwala na oznaczone uwagi co do następczego działania prawodawcy.

Pierwszą na tapet wzięto specustawę drogową, trafnie przypomniano jej początkową rolę jako ustawę epizodyczną o końcowej dacie obowiązywania, zresztą kilkakrotnie zmienianą, by w końcu przekształcić ją w trwały element porządku prawnego, jako instrumentu realizacji polityki infrastrukturalnej państwa. Zgodzić się zatem należy z tezą, że przyjęty w tej ustawie model proceduralny został uznany przez ustawodawcę za efektywny i adekwatny do specyfiki inwestycji drogowych. Zwrócono uwagę na odesłanie modyfikujące stosowanie K.p.a. w sprawach poddanych specustawie drogowej, zawarte w art. 11c tej ustawy, które przerzuca ciężar rekonstrukcji reżimu proceduralnego na uczestników postępowania (jeśli to szersze określenie obejmujące np. strony i inne podmioty chociażby opiniujące

wniosek inwestora, to użycie tego określnika uznać wypadnie za prawidłowe) oraz organy administracji publicznej. Zwraca się uwagę na właściwość wojewody i starosty (w zależności od kategorii drogi, której dotyczy inwestycja) do wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (decyzja zrid), jako aktu o charakterze zintegrowanym. Doktorant trafnie zwraca uwagę na szczególny termin 90 dni na wydanie decyzji zrid, który nie jest jedynie instrumentem ochrony przed opieszałością organu, lecz elementem konstrukcyjnym procedury, mającym zapewnić sprawność postępowania, niezależnie od aktywności uczestników. Odnotowano także konstrukcję kary za każdy dzień zwłoki za brak wydania w terminie decyzji zrid, uwypuklając, że jej istnienie powoduje, iż tracą na znaczeniu klasyczne konstrukcje proceduralne służące zwalczaniu bezczynności. Wskazano nadto, że wniosek o wydanie decyzji zrid winien być poprzedzony uzyskaniem stosownych opinii innych, właściwych organów, co także zmienia ogólny kształt procesowy współdziałania organów przy rozstrzyganiu sprawy kończącej się decyzją administracyjną (s. 220 i n.) redefiniuje funkcję postępowania wyjaśniającego, modyfikując funkcjonalnie zasadę oficjalności oraz prawdy materialnej. Przywołano zróżnicowane reguły zawiadamiania o wszczęciu postępowania – gdzie „pozostałe strony” (pomijając wnioskodawcę, właścicieli i wieczystych użytkowników nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji zrid) zawiadamia się w formie obwieszczenia, jak również modyfikację polegającą na wyłączeniu w tych sprawach przepisów art. 30 § 1, art. 34, art. 97 § 1 pkt 1-3 K.p.a. oraz wyznaczaniu przez organ prowadzący postępowanie przedstawiciela uprawnionego do działania w sprawie. Zrekapitulowano treść decyzji zrid podkreślając jej wieloaspektowość i przyznając organowi możliwość formułowania dodatkowych obowiązków i ograniczeń „w razie potrzeby”. Uwypuklono, że decyzję zrid doręcza się wyłącznie wnioskodawcy, jednocześnie zawiadamiając pozostałe strony o możliwości zapoznania się z nią, co ma oznaczone skutki dla biegu terminu odwoławczego.

Dyskusyjne dla mnie jest przyjęcie, iż w art. 155 K.p.a. sformułowano regułę, wedle której zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej uprawniającej następuje za zgodą „wszystkich stron”. Ciekaw byłbym pogłębionej analizy takiego stwierdzenia, skoro wykorzystano go dla podkreślenia, że na gruncie specustawy drogowej zmiana decyzji zrid wymaga wyłącznie zgody wnioskodawcy inwestycji.

Przywołano jako modyfikację sformalizowanie elementów odwołania od decyzji zrid, co nastąpiło w wyniku nowelizacji roztrząsanej ustawy, dalszym *novum*

jest ustalenie innego, niż w postępowaniu ogólnym terminu na rozpatrzenie odwołania, a także ograniczenia możliwości wzruszenia decyzji zrid, jeśli zająd przesłanki z art. 11g ust. 3 specustawy drogowej, trafnie zauważa się, że te modyfikacje proceduralne pozwalają na stwierdzenie, że ustawodawca świadomie przyjął rozwiązanie, w którym stabilność decyzji zrid oraz ciągłość realizacji inwestycji publicznych uzyskują wyraźne pierwszeństwo nad pełnym standardem kontroli legalności. Odnutowano także mechanizm subsydiarnego stosowania przepisów uPb oraz wyłączenie stosowania przepisów planistycznych i ustawy o rewitalizacji, co oznaczać ma, że ustawodawca tworzy hybrydowy model proceduralny, w którym decyzja zrid staje się centralnym instrumentem rozstrzygającym o dopuszczalności i warunkach realizacji inwestycji drogowej kosztem klasycznego rozdzielenia etapów procesu inwestycyjno-budowlanego. Przywołano wreszcie regulację z art. 31 specustawy drogowej, gdzie wprowadzono prekluzję dla dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji zrid, zarazem przewidując analogiczne rozwiązanie w procedurze sądowoadministracyjnej.

Podsumowując tę partię wywodów Doktorant przekonuje, że specustawa drogowa nie stanowi jedynie szczególnej regulacji proceduralnej, lecz realizuje konsekwentną koncepcję dekodyfikacji i funkcjonalizacji postępowania administracyjnego, w której klasyczne instytucje K.p.a. zostają przekształcone w instrumenty służące realizacji celu inwestycyjnego. Model ten wzmacnia pozycję inwestora i organu administracji publicznej kosztem pozycji procesowej pozostałych stron oraz ogranicza skuteczność kontroli instancyjnej i sądowej. Tym samym specustawa drogowa staje się przykładem trwałego przełamania jednolitego standardu postępowania administracyjnego, a nie jedynie jego czasowego dostosowania do szczególnych potrzeb inwestycyjnych.

W kolejności – jako druga ze specustaw inwestycyjno-budowlanych – przedmiotem roztrząsania w rozdziale V pracy jest uEURO 2012, zrazu charakteryzowana przez Doktoranta jako specustawa o charakterze zadaniowo-wydarzeniowym, nawiązując do uzasadnienia jej projektu. Określając charakterystyczny rys jej przepisów Autor dowodzi, że są one przykładem celowej ingerencji ustawodawcy w klasyczne mechanizmy postępowania administracyjnego, uzasadnionej potrzebą zapewnienia terminowości, przewidywalności oraz skuteczności procesu inwestycyjnego. Już na poziomie przepisów ogólnych widoczna jest dominacja kryterium sprawności i efektywności nad standardowymi

gwarancjami proceduralnymi, co zbliża tę regulację do innych specustaw inwestycyjnych, mimo jej formalnie incydentalnego charakteru (s. 255). Wpiew zrekonstruowano zakres przedmiotowy omawianej ustawy podkreślając znaczenie enumeratywnego wyliczenia oznaczonych przedsięwzięć inwestycyjnych w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów, do których miał zastosowanie reżim uEURO 2012.

Przedmiotem bardziej szczegółowych uwag stała się decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012, jako akt o charakterze planistycznym odpowiadający decyzjom lokalizacyjnym z innych specustaw inwestycyjnych, jednocześnie odbiegający od klasycznego aktu planistycznego przewidzianego w przepisach ogólnych. Zwrócono przeto uwagę na właściwość organu do wydania takiej decyzji (wojewoda), jednomiesięczny termin na jej wydanie, elementy wniosku o jej wydanie, gdzie posłużono się sformułowaniem „w szczególności”. Trafnie, jako znaczącą modyfikację proceduralną, wskazano na zakres opinii właściwych organów, które musiały być dołączone do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej w trybie cyt. specustawy, stanowiąc odejście do klasycznego modelu współdziałania opartego na przepisach art. 106 K.p.a. Zauważono nowelizację uEURO 2012 w tym względzie, w ramach której wprowadzono fikcję prawną braku zastrzeżeń do przedsięwzięcia w razie bezskutecznego upływu 30 dni od otrzymania wniosku w tym aspekcie. Rozwiązanie polegające na zebraniu aktów współdziałania przez inwestora przed złożeniem wniosku, zastępujące tego typu akty w toku postępowania w sprawie administracyjnej, oceniono jako wprowadzające wysoce skoncentrowany, przyspieszony i sformalizowany model postępowania lokalizacyjnego, w którym klasyczne gwarancje proceduralne ulegają istotnej modyfikacji na rzecz efektywności i terminowości realizacji przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu publicznym, wpisując się w tendencję redukcji aktów administracyjnych kosztem doniosłości pojedynczego rozstrzygnięcia.

Dalsze modyfikacje proceduralne na gruncie uEURO 2012 odnotowano w zakresie: zawiadamiania o wszczęciu postępowania w sprawie lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 (standardowym instrumentem zawiadamiania pozostałych stron jest obwieszczenie, natomiast doręczenie indywidualne zostaje ograniczone do wąsko określonej grupy podmiotów, co wykazuje wyraźne podobieństwo do modelu przyjętego w specustawie drogowej); treści decyzji lokalizacyjnej (gdzie użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że ustawodawca

formalnie pozostawia organowi możliwość uzupełnienia treści decyzji o inne elementy wynikające z przepisów prawa, co także wykazuje podobieństwo do decyzji zrid); reguł doręczania decyzji lokalizacyjnej EURO 2012 (gdzie przeniesiono na strony ryzyko braku faktycznego zapoznania się z decyzją). Obok zasadniczych wątków dotyczących modyfikacji proceduralnych Autor przywołał także te konstrukcje, które określają skutki materialnoprawne decyzji lokalizacyjnej EURO 2012 oraz relację tej decyzji do ogólnych aktów planistycznych i uPb (s. 266-269).

Szczególnie podkreślono natychmiastową wykonalność decyzji podejmowanych w reżimie uEURO 2012 oraz skrócenie terminu do wniesienia odwołania od takiej decyzji do 7 dni od dnia jej doręczenia, albo 14 dni od dnia obwieszczenia o jej wydaniu lub zawiadomienia o wydaniu takiej decyzji, jak również określenie odmiennego niż w K.p.a. terminu na rozpoznanie odwołania (14 dni). Przywołano także – co formalnie wykracza poza zakres tematu pracy – wyznaczenie szczególnych terminów w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdy jej przedmiotem jest decyzja wydana w reżimie uEURO 2012. Jako najbardziej restrykcyjną regulację stabilizującą decyzje administracyjne w polskim prawie inwestycyjnym Doktorant ocenia przepis art. 36 uEURO 2012. Zgodnie z nim nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w związku z realizacją przedsięwzięcia EURO 2012 na podstawie uPb, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa przedsięwzięcia EURO 2012 została rozpoczęta. Porównując tę konstrukcję z regulacjami trybu nieważnościowego z K.p.a., jak również 5-letnim terminem stabilizacyjnym z art. 37b uPb Autor nie ma złudzeń, że dostrzegalna jest radykalna stabilizacja decyzji wydawanych w trybie rozważanej ustawy. Takie rozwiązanie stanowi ponadto istotny dowód na to, że specustawy nie tylko modyfikują tok postępowania administracyjnego, lecz również ingerują w samą konstrukcję nadzwyczajnych trybów kontroli decyzji przez ograniczenie ich zakresu w sposób dalece wykraczający poza model ogólny przewidziany w przepisach K.p.a. Ustawodawca ogranicza możliwość stwierdzenia nieważności przez organ administracji, jak również ogranicza zakres kompetencji sądu administracyjnego do eliminowania decyzji wydawanej w reżimie uEURO 2012 z obrotu. Uwagi dotyczące sądowej kontroli takich decyzji (s. 281-283) formalnie wykraczają poza temat rozprawy doktorskiej. Analizie poddano także art. 38 uEURO 2012, zgodnie z którym z zastrzeżeniem przepisów ustawy do realizacji

przedsięwzięć EURO 2012 określonych w rozporządzeniu EURO 2012 stosuje się przepisy K.p.a., co ma mieć fundamentalne znaczenie dla określenia charakteru normatywnego całej uEURO 2012 oraz jej relacji do modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Doktorant słusznie stwierdza, że ustawa ta realizuje typową dla ustaw inwestycyjnych konstrukcję, tj. zachowanie ogólnego reżimu proceduralnego jako podstawy, przy jednoczesnym wprowadzeniu selektywnych, często daleko idących wyjątków podporządkowanych nadrzędnemu celowi sprawnej realizacji inwestycji publicznych, ustawodawca konstruuje procedurę, w której klasyczne funkcje wynikające z przepisów K.p.a. (jak przykładowo: gwarancyjna, kontrolna, partycypacyjna) zostają zrelatywizowane na rzecz funkcji sprawnościowej i stabilizacyjnej. W uwagach podsumowujących Autor wywodzi, że dostrzegalna w uEURO 2012 dekodifikacja potwierdza, że ma charakter nie tyle wyłomu w K.p.a., ile „proceduralnej architektury równoległej” (s. 287).

Najobszerniej w rozdziale V potraktowano zagadnienia modyfikacji postępowania administracyjnego dostrzegalne w przepisach uCPK, którą określono wprost jako „najbardziej zaawansowany model specustawy”. Wybór specustawy o CPK jako ostatniego analizowanego aktu w części poświęconej specustawom pozwalać ma w sposób syntetyczny pokazać punkt dojścia procesu legislacyjnego, w którym rozwiązania wyjątkowe przestają mieć charakter jedynie incydentalny i stają się kompleksową metodą organizowania procesu inwestycyjnego. Przywołano wprawdzie założenia projektu tej ustawy, jej ustalenia definicyjne, uwypuklając przy tym, że to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa wykaz gmin lub ich części, na których terenie, w określonych celach, mają być stosowane szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji, a także szczególne zasady nabywania nieruchomości lub udostępniania nieruchomości na cele badań przyrodniczych.

W pierwszej kolejności zajęto się charakterem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK uwypuklając, że można jej dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nadto zobowiązującej gminy do ich sporządzenia lub zmiany takiego planu, przywołując stosowny mechanizm łagodzący taką jednostronną relację (s. 297 i n.). Decyzja lokalizacyjna w reżimie analizowanej ustawy jest instrumentem kompleksowego zarządzania procesem inwestycyjnym i jego oddziaływaniem przestrzennym, mając charakter także reglamentacyjny i wyłączeniowy. Przywołano zagadnienie właściwości wojewody

do wydania decyzji lokalizacyjnej (s. 300) oraz treść decyzji lokalizacyjnej, której charakter jest bardziej zintegrowany niż klasyczne decyzje lokalizacyjne występujące w systemie ogólnym, a nawet bardziej skondensowany niż wiele rozwiązań znanych z wcześniejszych specustaw.

Analizie poddano zagadnienie koncentracji materiału dowodowego na etapie formalnie poprzedzającym wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej w reżimie uCPK, nie chodzi tu o klasyczne współdziałanie organów prowadzone w toku postępowania administracyjnego, lecz o uprzednie zgromadzenie rozbudowanego pakietu stanowisk sektorowych, które mają zostać dołączone do wniosku inicjującego postępowanie. Rozwiązanie to jest charakterystyczne dla specustaw inwestycyjnych i koresponduje z wcześniej analizowanymi mechanizmami występującymi na gruncie specustawy drogowej, czy uEURO 2012, staje się przy tym jednym z podstawowych instrumentów przyspieszania procedury. Autor dostrzega, że przenoszenie zasadniczej części materiału dowodowego i koordynacji między organami na etap poprzedzający wszczęcie postępowania właściwego jest jedną z podstawowych technik modyfikowania postępowania administracyjnego w specustawach, służy koncentracji postępowania, ale zarazem osłabia klasyczny model oficjalności i rozproszonego, etapowego wyjaśniania sprawy w toku postępowania. Uwypuklono skutki wydania decyzji lokalizacyjnej dla pozostałych aktów, jak i jej wiążący charakter dla wyspecjalizowanych organów (np. organów ochrony zabytków, ULC). Uwypuklono znaczenie art. 44a uCPK odnośnie nadawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji rygoru natychmiastowej wykonalności, który jest modyfikacją ogólnego modelu, stając się przy tym źródłem rozszerzonego pakietu skutków materialnoprawnych i procesowych. Odnotowano także obowiązek doręczania tej decyzji organom samorządu terytorialnego, skoro wywołuje ona skutki w sferze planowania przestrzennego i administrowania obszarem gminy.

W dalszej kolejności uwagą objęto zagadnienie decyzji o pozwoleniu na budowę wydawaną w reżimie uCPK eksponując przy tym, szczególną formę pozwolenia na prace przygotowawcze (s. 315 i n.), co pozwala uruchomić roboty jeszcze przed wejściem w zasadniczą fazę robót budowlanych dotyczących bezpośrednio samej inwestycji. Za szczególnie doniosłe uznaje Autor regulacje zawarte w art. 76a ust. 5-14 uCPK odnoszące się do pozwolenia na prace przygotowawcze, gdzie ustawodawca konstruuje wyraźnie odrębny, przyspieszony i silnie ochronny wobec inwestora model postępowania administracyjnego i

sądowoadministracyjnego. Ustawodawca obejmuje tę decyzję szczególnym reżimem proceduralnym, który istotnie modyfikuje klasyczne zasady wynikające z K.p.a. oraz Ppsa, jednak funkcja gwarancyjna tam zawartych konstrukcji zostaje wyraźnie osłabiona na rzecz sprawności, szybkości i nieodwracalności działań przygotowujących realizację inwestycji. Przywołano zatem: szczególny termin załatwienia sprawy, natychmiastową wykonalność decyzji, oznaczony sposób liczenia terminu do wniesienia odwołania i termin jego rozpoznania, jak również wyłącznie stosowania art. 135 K.p.a. (s. 321). Uwypuklono tam, że w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji, w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji w zakresie CPK. Autor czyni ponadto obszerną uwagę odnośnie regulacji szczególnych w roztrząsanej ustawie w obszarze postępowania sądowoadministracyjnego, choć formalnie te wywody wykraczają poza ścisłe rozumienie obranego tematu rozprawy (dotyczy to także wypowiedzi dotyczącej wyłączenia konstrukcji ochrony tymczasowej w tym postępowaniu – s. 331-335) .

Sporo miejsca poświęcono egzegezie przepisów rozdziału 9 uCPK „Postępowanie administracyjne” pełniącego raczej funkcję porządkującą, dopełniającą i wzmacniającą wcześniej przyjęty model, niż funkcję wyłącznego źródła rozwiązań proceduralnych zawartych w uCPK. Autor dostrzega, że – w myśl art. 82 uCPK – przepisy tegoż rozdziału stosuje się do postępowań w przedmiocie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK oraz pozwolenia na budowę – w tym do postępowań odwoławczych, zażaleniowych, a także wszczętych na podstawie art. 145, 154–156 i 161–163 K.p.a. Podkreśla przy tym, że rozciąga on specustawową logikę przyspieszenia, koncentracji i stabilizacji rozstrzygnięć nie tylko na postępowanie główne, lecz także na postępowania wtórne i następne – w tym nadzwyczajne, które w modelu kodeksowym mają przede wszystkim funkcję gwarancyjną i korekcyjną. Regułę tę nowelizacją uCPK z 2025 r. rozszerzono na postępowania dotyczących decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości oraz decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Przywołano regulację modyfikującą art. 21 § 1 pkt 1 K.p.a. zawartą w art. 83 uCPK, jak również przybliżono te przepisy uCPK, które dotyczą nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (s. 335-340). Doktorant z należytą dociekliwością przybliżył te modyfikacje zawarte w uCPK, które odnoszą się do zagadnienia zawieszenia postępowania

administracyjnego, reguł doręczania i treści zawiadomienia o postępowaniu, wyłączeniu stosowania art. 49a K.p.a., trafnie zauważając przy tym, że granice dopuszczalnej modyfikacji procedury administracyjnej wyznaczone są również poprzez szczególne wymagania ochrony środowiska (s. 351). Przybliżono także tę modyfikację, która odnosi się do konstrukcji art. 155 K.p.a. (w kwestii podmiotowego uściślenia co do zgody na weryfikację decyzji w tym trybie), jak i art. 161 K.p.a. (odnośnie niedopuszczalności wszczęcia postępowania w tym trybie na wniosek, a wyłącznie z urzędu). Obszernie potraktowano także w rozdziale V kwestię następstwa prawnego (s. 354-357). Zwrócono również uwagę na ograniczenie kompetencji organu odwoławczego, polegające na wyłączeniu możliwości uchylecia decyzji w całości w sytuacji, gdy stwierdzona wada dotyczy jedynie niektórych nieruchomości albo dających się wyodrębnić ich części, które mogą funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Trafna jest uwaga Doktoranta, że konstrukcję tę należy odczytywać jako „kolejną odsłonę charakterystycznej dla specustaw inwestycyjnych tendencji do fragmentaryzacji skutków kontroli instancyjnej” (s. 357). Poruszono wreszcie zagadnienie dotyczące stabilizacji decyzji podejmowanych w reżimie uCPK i ograniczenie ich administracyjnej oraz sądownoadministracyjnej weryfikacji (to ostatnie zagadnienie znowu formalnie zadaje się wykraczać poza zakres objętego tematu pracy). Trafnie zidentyfikowano modyfikację zawartą w art. 94 ust. 1 uCPK, który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, przy odpowiednim stosowaniu art. 158 § 2 K.p.a. Podobnie restrykcyjny charakter ma art. 94 ust. 2 uCPK, zgodnie z którym nie uchyla się decyzji w wyniku postępowania wznowieniowego, jeżeli wniosek o wznowienie został złożony po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Przepis art. 94 ust. 3 uCPK reguluje natomiast szczególną sytuację związaną z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym. W przypadku zlokalizowania i zrealizowania inwestycji celu publicznego na takiej nieruchomości nie uchyla się decyzji z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., z powodu braku udziału strony w postępowaniu bez jej winy. Organ stwierdza jedynie wydanie decyzji z naruszeniem prawa, odpowiednio stosując art. 151 § 2 K.p.a.

Podsumowując wywody dotyczące dostrzeżonych modyfikacji proceduralnych na gruncie uCPK, Doktorant wyraża pogląd, że ustawa ta jest najbardziej

rozwinęty i zarazem najbardziej konsekwentnym przykładem specustawowej ingerencji w ogólny model postępowania administracyjnego spośród aktów prawnych omawianych w rozdziale V pracy. Ustawa ta stanowi punkt dojścia procesu dekodyfikacji, w którym przepisy szczególne przestają pełnić rolę jedynie korekty modelu kodeksowego, a zaczynają funkcjonować jako rozbudowana alternatywa wobec niego.

Ostatni, rozdział VI określony jest jako „Podsumowanie”, to zdecydowanie najlepsza część pracy, syntetycznie, ale nie lakonicznie, istotnie podsumowująca prowadzone roztrząsania. Doktorant swe wywody kończy interesująco rekapitulacją swoich dociekań, rozdział ten w pełni odpowiada oczekiwaniom, jakie wiązać należałoby z tą częścią dysertacji. Przypomniano w nim zasadniczą ideę rozprawy doktorskiej, jej główny cel, węzłowe wnioski i ustalenia. Doktorant trafnie zauważa, że zjawisko modyfikacji postępowań administracyjnych należy obecnie do podstawowych przejawów ewolucji polskiego prawa administracyjnego procesowego, a przy tym, nie ma ono charakteru incydentalnego ani wyłącznie technicznego, lecz „stanowi trwały i świadomie wykorzystywany przez ustawodawcę instrument kształtowania relacji pomiędzy ogólnym modelem postępowania administracyjnego a potrzebami regulacyjnymi poszczególnych działów administracji” (s. 368). Raz jeszcze wywodzi, że nie chodzi tu o każdą odmienność normatywną względem przepisów kodeksowych, lecz o takie przekształcenie modelu proceduralnego, które zachowując ogólną konstrukcję postępowania administracyjnego, ingeruje w jego określone komponenty – zmienia układ praw i obowiązków stron postępowania, kompetencji organu albo następstw wydawanego rozstrzygnięcia. Zauważa również, że procedura administracyjna miała i ma charakter dwuwymiarowy, służyła zabezpieczeniu jednostki przed arbitralnym działaniem administracji, z drugiej zaś umożliwiała skuteczne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza z kolei, że napięcie pomiędzy gwarancyjnym a instrumentalnym wymiarem postępowania jest zjawiskiem nie nowym, lecz wpisanym w samą naturę tej instytucji. Przekonuje, że współczesne modyfikacje postępowania administracyjnego nie tworzą tego napięcia, lecz je radykalizują, a ich sens polega bowiem właśnie na tym, że ustawodawca wychodzi od modelu kodeksowego, ale dokonuje przesunięcia akcentów aksjologicznych i funkcjonalnych. Uwypukla zmianę funkcji K.p.a., który coraz częściej pełni rolę punktu odniesienia, wspólnego języka pojęciowego oraz rezerwowego zbioru reguł sybsydiarnych, a nie wyłącznego źródła proceduralnego

standardu. Celnie zauważa, że proces dekodyfikacji K.p.a. prowadzi nie do zaniku Kodeksu, lecz do jego częściowej relatywizacji (s. 369). Przywołując wywody zawarte w rozdziale IV Doktorant dowodzi, że uPb wprowadzie nie ustanawia pełnej autonomii proceduralnej, ale wprowadza takie modyfikacje proceduralne, w których silniej podkreśla się sprawność i koncentrację postępowania, nawet kosztem osłabienia gwarancyjnej funkcji instancyjnej kontroli rozstrzygnięć, ustawa ta „nie tyle znosi model kodeksowy, ile sektorowo go kalibruje” (s. 370). Rozważane w pracy unormowania proceduralne zawarte w specustawach inwestycyjno-budowlanych przekonywać mają, że posłużono się w nich powtarzalnym zespołem technik legislacyjnych, których wspólnym mianownikiem jest podporządkowanie procedury celowi inwestycyjnemu. Do technik tych należą przede wszystkim koncentracja rozstrzygnięć w jednym akcie administracyjnym, ograniczenie liczby postępowań częściowych, centralizacja kompetencji na poziomie administracji rządowej, szerokie stosowanie obwieszczeń zamiast doręczeń indywidualnych, osłabianie suspensywnego i gwarancyjnego znaczenia środków zaskarżenia, wprowadzanie krótkich terminów stabilizacyjnych oraz redukcja skutków nadzwyczajnych trybów kontroli decyzji. Roztrząsając przywołane w pracy specustawy, Autor przekonuje, że wskazują one zarazem gradację natężenia modyfikacji procesowych w tych ustawach, o ile specustawa drogowa wyraźnie ingeruje w model kodeksowy, o tyle uCPK stanowi już przykład niemal pełnego, wielopoziomowego zarządzania procedurą administracyjną z perspektywy celu inwestycyjnego. Z tego względu, mgr A. Hyżorek dowodzi, że ustawodawca w obszarze inwestycji publicznych coraz częściej „nie tyle wykorzystuje procedurę administracyjną, ile ją projektuje na nowo pod kątem zarządzania dużym przedsięwzięciem infrastrukturalnym” (s. 371).

W „Podsumowaniu” Autor zasadnie stwierdził, że przeprowadzone przezeń badania pozwoliły na realizację celów rozprawy, przekonując w pierwszej kolejności, że zabiegi legislacyjne odnośnie modyfikacji konstrukcji proceduralnych w specustawach są konsekwencją „świadomego zabiegu legislacyjnego, podporządkowanego przede wszystkim zwiększeniu sprawności postępowania, koncentracji materiału procesowego, ograniczeniu wieloetapowości rozstrzygnięć oraz wzmocnieniu stabilności decyzji administracyjnych, zwłaszcza w obszarze inwestycji publicznych” (s. 371). Za niejednoznaczne Doktorant podaje ocenę co do wniosków odnośnie modyfikacji proceduralnych w tych ustawach, gdy przyjąć czy stanowią one ułatwienie postępowań, czy też generują niekiedy nadmierne

obciążenia proceduralne. Przywołując nowelizację uPb odnośnie sformalizowanego odwołania i zażalenia w sprawach poddanych reżimowi tej ustawy, dowodzi, że modyfikacje proceduralne „należy postrzegać nie tyle jako neutralne technicznie ułatwienia procedury, ile jako świadome przeważenie aksjologiczne modelu postępowania administracyjnego” (s. 372).

Doktorant w ostatnim rozdziale udziela rzeczowych odpowiedzi na sformułowane w pierwszej partii pracy pytania badawcze. Zauważa, iż proces dekodyfikacji pozwala ustawodawcy tworzyć rozwiązania bardziej adekwatne do specyfiki określonej kategorii spraw i szybciej reagować na praktyczne trudności pojawiające się w stosowaniu prawa. W tym znaczeniu sprzyjać to ma elastyczności regulacyjnej oraz sektorowej funkcjonalizacji procedury. Z perspektywy systemu prawa prowadzi to jednak do osłabienia przejrzystości. Wnioskuje, że dla strony postępowania, a niekiedy również dla organu, konieczność równoczesnego uwzględniania przepisów K.p.a., przepisów materialnych, przepisów szczególnych proceduralnych oraz orzecznictwa rekonstruującego ich wzajemne relacje istotnie zwiększa stopień złożoności prawa. Włączenie norm proceduralnych do ustaw szczególnych ułatwia ich nowelizowanie oraz lepsze dostosowanie do specyfiki określonych stosunków społecznych. Szczególne przepisy proceduralne umożliwiają bardziej precyzyjne uregulowanie specyficznych stanów faktycznych niż kodeksowy model ogólny. Nie zmienia to jednak faktu, że precyzja sektorowa osiągnięta jest za cenę osłabienia ogólności i jednorodności prawa proceduralnego. Autor potwierdza się obawy dotyczące wpływu dekodyfikacji na fragmentaryzację systemu prawnego, co zwiększa ryzyko utraty wspólnego standardu proceduralnego. W konsekwencji system prawa administracyjnego procesowego coraz mniej przypomina jednolitą strukturę, a coraz bardziej zbiór powiązanych, lecz częściowo odrębnych reżimów. Wzrost liczby aktów prawnych zawierających normy proceduralne utrudnia zachowanie spójności i przejrzystości systemu. Wreszcie stwierdza, że modyfikacje postępowań administracyjnych w uPb i w specustawach inwestycyjnych tylko częściowo spełniają deklarowany cel uproszczenia procedury, a uproszczenie to ma charakter selektywny. Uproszczenie dla inwestora oznacza bowiem komplikację albo osłabienie gwarancji dla właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych, organizacji społecznych czy innych podmiotów, których sytuacja prawna zostaje dotknięta skutkami inwestycji (s. 374).

W „Podsumowaniu” mgr Aleksander Hyżorek stwierdza, że główny cel rozprawy został osiągnięty, udało się Mu bowiem zrekonstruować zarówno intencje ustawodawcy przy wprowadzaniu modyfikacji postępowań administracyjnych, jak i ich konsekwencje. Intencje te dają się sprowadzić do chęci zwiększenia sprawności postępowań, ograniczenia przewlekłości, zapewnienia większej przewidywalności procesu inwestycyjnego, ochrony decyzji przed destabilizacją w wyniku środków zaskarżenia oraz koncentracji rozproszonych rozstrzygnięć w możliwie niewielkiej liczbie aktów administracyjnych. Rozprawa wykazała także, że osiąganie tych celów następuje poprzez systematyczne ograniczanie znaczenia klasycznych gwarancji proceduralnych. Często ustawodawca dokonuje raczej przeważenia aksjologicznego procedury, nadając pierwszeństwo wartościom sprawnościowym nad gwarancyjnymi. Zdaniem Autora ocena tego procesu nie może być jednoznaczna, za wyzwanie dla procedury administracyjnej uznaje wypracowanie takich granic i takich technik modyfikacji, które pozwolą zachować równowagę pomiędzy efektywnością działania administracji a minimalnym, lecz realnym, standardem ochrony procesowej jednostki.

Doktorant formułuje katalog wniosków *de lege ferenda*, postulując: wprowadzenie na poziomie ogólnym wyraźniejszych ustawowych zasad stanowienia przepisów proceduralnych poza K.p.a.; rozważenie częściowej rekodyfikacji wybranych instytucji procesowych, które dziś powtarzają się w licznych ustawach szczególnych w niemal identycznym albo bardzo podobnym kształcie; wyraźniejsze ustawowe wyznaczenie minimalnego, niepodlegającego dalszej redukcji, standardu gwarancyjnego strony w postępowaniach szczególnych; rozważyć większe ujednolicenie regulacji dotyczących terminów instrukcyjnych i terminów stabilizacyjnych; w obszarze inwestycji publicznych bardziej wyważone ukształtowanie relacji pomiędzy potrzebą szybkości postępowania a ochroną praw właścicieli nieruchomości oraz innych uczestników postępowań; bardziej powściągliwe kształtowanie przepisów wyłączających albo ograniczających sądowoadministracyjną ochronę tymczasową; porządkowanie relacji pomiędzy decyzją administracyjną a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w tych ustawach szczególnych, które dopuszczają przełamywanie ustaleń planistycznych przez rozstrzygnięcia indywidualne; konsekwentne różnicowanie tych modyfikacji proceduralnych, które rzeczywiście wynikają ze specyfiki danego rodzaju inwestycji, od tych, które są jedynie powielanym automatycznie schematem

legislacyjnym. Postulaty te zostały syntetycznie rozwinięte. Końcowo Doktorant stwierdza, że specustawowy wzorzec postępowania administracyjnego ma charakter wyraźnie „inwestorocentryczny”, a ochrona praw jednostki przybiera w nim częściej postać ograniczoną, następczą i kompensacyjną niż pełną i uprzednią ochronę proceduralną. Ostatni rozdział pracy stanowi jej przejrzystą rekapitulację, prawidłowo i wyczerpująco podsumowano obfite wywody merytoryczne. Postulaty Autora, choć nie do wszystkich bym się przyłączył, jasno wyrażają Jego stanowisko *meriti*.

Uwagi warsztatowe

Język pracy jest jej silną stroną. Autor konstruuje wypowiedzi w postaci zdań nieprzesadnie często złożonych, jego stwierdzenia – choć oczywiście z uwagi na przedmiot dysertacji wymagały posługiwania się wyrażeniami specjalistycznymi z obszaru prawa administracyjnego – cechuje komunikatywność w daleko posuniętym zakresie. To język właściwy dla dojrzałego przedstawiciela doktryny, który formułuje swe wypowiedzi korzystając z doskonałej polszczyzny. Nie oznacza to, że dostrzec można pewne drobne potknięcia, niezbyt zręczne sformułowania, ale mają one zdecydowanie charakter incydentalnych.

W pracy dopatrzeć się można pojedynczych błędów językowych, nie jest jednak ich dużo, raczej uznać je wypadnie za tzw. „wypadki przy pracy”. Np. zamiast „wskakuje” (s. 107), powinno być „wskazuje”; nie „upraszczenie”, a „uproszczenie” (s. 174). Jeśli używa się liczby mnogiej, to konsekwentnie (s. 228 – nie: „... to ci właściciele są stroną postępowania”, ale „...to ci właściciele są stronami postępowania”). Drobna niekonsekwencją są przypadki nieskorzystania ze skrótownica „WSA” (np. s. 147). W pracy użyto oznaczeń – na przywołanie niektórych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego sprzed 2004 r. – sugerujących, że siedziba tegoż sądu w tym czasie mieściła się w wielu polskich miastach (por. wykaz orzeczeń s. 393 i stosowne przypisy w tekście). Tymczasem były to ośrodki zamiejscowe (OZ) tegoż sądu, którego siedzibą była i jest Warszawa. Nie było potrzebne – w przypadku przywoływania orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego – podawania siedziby tegoż sądu, skoro to oznaczenie podawano raz jeszcze w przypisie, co uznawałbym za wystarczające.

Nie jest poprawne określenie „w sentencji decyzji” (s. 121, 302), to częsty w praktyce błąd (na szczęście u Doktoranta mający charakter incydentalny), utrwalany

przez niezrozumiałą praktykę wielu organów administracyjnych, ale także używane w niektórych uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych. K.p.a. nie zna pojęcia „sentencji decyzji”, decyzja jako swój składnik ma po prostu „rozstrzygnięcie”. Nie ma żadnych podstaw merytorycznych, aby to „przydawanie sobie” przez niektóre organy wagi wydanego aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia) poprzez nawiązywanie do tej części wyroku sądu, który jest jego sentencją, utrwalac – przeciwnie, sądzę, że zjawisko to należy energicznie zwalczać. Jego używanie w odniesieniu do decyzji administracyjnej umacnia przekonanie przy tym w osobach nieorientowanych w prawie, że wyrażenia „sentencja decyzji” i „sentencja wyroku”, to w istocie tożsame elementy takich aktów stosowania prawa. Nic bardziej błędnego. Wystarczy sięgnąć do art. 138 Ppsa i przekonać się co zawiera sentencja wyroku, m. in. rozstrzygnięcie sądu. Konsekwentnie nie jest trafne wywodzenie o doręczaniu rozstrzygnięć (s. 346), doręcza się decyzje, postanowienia.

Nieźręczne jest także określenie, wedle którego „Ustawodawca, uchwalając w 1994 r. Prawo budowlane, wskazał w uzasadnieniu...” (s. 141), to nie ustawodawca, a projektodawca, z przypisu 157 wynika wszak jednoznacznie, że projektodawcą, a zatem autorem uzasadnienia projektu ustawy był rząd, zatem nie „ustawodawca”). Jeśli Autor traktuje o nowelizacji ustawy uchwalonej w 2002 r., to lepiej było użyć czasu przeszłego i zamiast: „Podstawowym celem nowelizacji jest...”, winno być: Podstawowym celem nowelizacji było...” (s. 145). To uchybienie ma charakter powtarzalny, odnotować go wypadnie także w innych partiach pracy (np. s. 207, 229, 255). Nie jest także poprawny językowo zwrot „...specustawy inwestycyjne dedykowane poszczególnym rodzajom inwestycji” (s. 200), to przykład zbędnego anglicyzmu, dedykować, to inaczej ofiarować coś komuś. Nie jest także zręczne zdanie ze s. 271 – „Trybunał Konstytucyjny uchylił przepisy nowelizujące ustawę o przygotowaniu turnieju EURO 2012 w kierunku przedłużenia jej zastosowania po zakończeniu turnieju, gdyż uznał je za niezgodne z Konstytucją RP jako naruszające zasadę *lex retro non agit*”. Trybunał Konstytucyjny nie uchyla ustaw, ale orzeka m. in. o ich zgodności z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Dodatkowo w przywołanej wypowiedzi bliżej nie określono, o jakie to „przepisy nowelizujące” Autorowi chodzi, co powoduje, że nie jest to zbyt konkretne stanowisko.

Autor na ogół ustrzegł się – poza uwagami o charakterze rekapitulacyjnym, zawartymi w poszczególnych rozdziałach – powtórzeń. Dostrzegalne są wyłącznie

incydentalne przypadki takich powtórzeń, albo zbędnego „przegadania” w tekście (np. s. 233). Na uznanie zasługuje rzetelne wykorzystanie przypisów, z dużą dbałością technicznej poprawności potraktowano przypisy bibliograficzne.

Sposób wykorzystania dorobku doktrynalnego nie budzi zasadniczych uwag krytycznych, przeciwnie – dostrzec trzeba dążenie Autora do dbałości o precyzję przywoływania wykorzystanych źródeł. Nie znaczy to jednak, że pewnych źródeł nie można było wykorzystać, zwłaszcza opracowań monograficznych, które odnoszą się do zagadnień ściśle związanych z wątkami poruszonymi w pracy (niektóre przywołano w recenzji). Zdziwienie budzi chociażby brak wykorzystania przez Doktoranta opracowań zawartych w pracy zbiorowej „Specustawy inwestycyjno-budowlane” pod red. naukową T. Bąkowskiego (Gdańsk 2020), zdecydowana większość z nich odnosi się do zagadnień poruszanych przez Autora (chociażby por. zamieszczony w niej tekst K. Kaszubowskiego „Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego” s. 273-288). To pewien mankament dysertacji. Docenić za to należy wysiłek w zgromadzeniu i sensownym wykorzystaniu trafnie dobranego dorobku judykacyjnego, Doktorantowi nie sprawia żadnych kłopotów ilustrowanie oznaczonych wywodów przykładami z judykatury, czyni to umiejętnie.

Podsumowanie

W moim przekonaniu praca **Pana mgra Aleksandra Hyżorka** prezentuje wysoki poziom naukowy, jej przedmiotem jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, odnosi się do zagadnienia niewątpliwie ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego, a prawa procesowego administracyjnego w szczególności, mającego także duże praktyczne znaczenie. Lektura pracy dowodzi, że Doktorant potrafi z należytym znawstwem analizować zagadnienia objęte obranym tematem pracy, identyfikować istotne konstrukcje normatywne stanowiące o istocie roztrząsanych zagadnień. Z pełnym przekonaniem dochodzę do wniosku, że Doktorant wykazał się rzetelnym warsztatem naukowym i pożądanym stopniem znajomości dorobku doktrynalnego oraz orzeczniczego w aspekcie zagadnień poruszonych w pracy. Jego wywody cechuje dociekliwość, rzetelność w prezentowaniu poszczególnych wątków oraz logika w kolejności prowadzonych wywodów, lektura pracy przekonuje zaś, że Autor konstrukcję swej rozprawy miał

przemyślaną. Język pracy jest jej silną stroną, to wyjątkowo dobra polszczyzna, Doktorant starał się uczynić swe wywody komunikatywnymi, Jego wysiłki w pełni należy w tym względzie docenić, tekst pracy „dobrze się czyta”.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Pana mgra Aleksandra Hyżorka praca spełnia wymogi stawiane kandydatowi do uzyskania stopnia naukowego doktora ujęte w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2024, poz. 1572 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauki prawne, potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i może stanowić podstawę podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 13 sierpnia 2025 r.

(dr hab. Robert Sawuła)

