

prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Kierownik Zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego



## Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Jakuba Turskiego

*„Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym”,*

przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Mariusza Bogusza, prof. UG,

Gdańsk 2025, ss. 507.

1. Postępowanie odwoławcze prowadzone na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego ukształtowane zostało jako postępowanie merytoryczne. Szczególnym elementem podkreślającym taki jego charakter są rodzaje decyzji kończących postępowanie wywołane wniesieniem odwołania, z których wymiar zasadniczy uzyskują dwie decyzje: utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję oraz uchylająca zaskarżoną decyzję i orzekająca o istocie sprawy. Wśród decyzji organu odwoławczego wyjątkiem staje się zaś decyzja kasacyjna, tj. decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.). Jej niemerytoryczny charakter oraz zjawisko nadużywania w praktyce orzeczniczej skłoniło ustawodawcę do stworzenia odrębnego, z założenia szybkiego i prostego modelu jej kontroli w trybie sądowym. Dotychczasowe rozwiązania, traktujące decyzję kasacyjną tak samo jak każdą inną, oparte na skardze do sądu administracyjnego, nie spełniało – zdaniem ustawodawcy – wymogów gwarantujących szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, a tym samym sprawności działania organu administracji publicznej. W 2017 r. wprowadzono do regulacji postępowania sądowoadministracyjnego nowy instrument prawny w postaci sprzeciwu od decyzji kasacyjnej – instrument mający w założeniu prostszą konstrukcję, w określonych granicach mniej sformalizowany, a przede wszystkim realizowany w krótszych terminach, odniesionych tak dla wnoszącego sprzeciw, jak i dla sądu na jego rozpoznanie. Przyjętej „uproszczonej” konstrukcji środka prawnego towarzyszy niestety uproszczenie normatywne, wyrażające się w szczególności

w wymogu „odpowiedniego stosowania” do sprzeciwu przepisów o skardze, będące źródłem licznych wątpliwości interpretacyjnych. Posługiwanie się wymogiem odpowiedniego stosowania jest w wielu przypadkach koniecznością gwarantującą ujednolicenie mechanizmów, lecz z założenia wymaga właściwego i wyważonego ukształtowania wpierw danego instrumentu prawnego (w tym przypadku sprzeciwu), a dopiero w zakresie pozostałym odesłanie do innej stosowanej odpowiednio regulacji (przepisów o skardze). Przyjęta w 2017 r. regulacja nasuwała także pytanie o właściwe wyznaczenie przedmiotu sprzeciwu. Zasadne było pytanie, dlaczego sprzeciw obejmuje tylko decyzję kasacyjną, a nie odnosi się do postanowienia kasacyjnego. Rozwiązanie to stosowało uproszczenie wobec rozstrzygnięcia o charakterze głównym, a w stosunku do rozstrzygnięcia wypadkowego gwarantowało pełny mechanizm kontroli sądowej. Ten ostatni problem ustawodawca usunął dopiero w nowelizacji z 2025 r.

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska podejmuje zagadnienie sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Obejmuje stan prawny sprzed nowelizacji z 2025 r., która weszła w życie już po przedłożeniu rozprawy doktorskiej, co obiektywnie uniemożliwiło Doktorantowi uwzględnienie w pracy nowych rozwiązań prawnych. Można jedynie zaproponować Autorowi kontynuowanie badań nad instytucją sprzeciwu już z szerokim ukształtowaniem jego przedmiotu, obejmującym decyzję i postanowienie kasacyjne.

2. Przedłożona do recenzji rozprawa stanowi wypełnienie istniejącej w polskiej literaturze prawniczej luki w zakresie kompleksowego ukazania instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zagadnienia prawne sprzeciwu, odnoszące się do elementów statycznych tego środka prawnego, jak i sfery dynamiki (postępowania wywołanego jego wniesieniem), nie były dotychczas przedmiotem osobnego opracowania monograficznego. Podjęta w rozprawie doktorskiej problematyka ma zaś doniosłe znaczenie zarówno w sferze teoretycznej, jak i praktycznej, tak dla organów administracji publicznej (w zakresie istoty kontroli decyzji kasacyjnych oraz instytucji autokontroli), jak i sądów administracyjnych (w zakresie czynności postępowania sądowoadministracyjnego). Instytucja sprzeciwu była oczywiście przedmiotem zainteresowania nauki prawa procesowego (poświęcono jej uwagę w artykułach naukowych, w komentarzach do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jest przedmiotem wielu orzeczeń sądowych, natomiast

recenzowana rozprawa jest w tym zakresie opracowaniem systematycznym i pełnym (wymaga w przypadku skierowania do publikacji uzupełnienia o nowelizację z 2025 r.). Już ze względów wyżej wskazanych wybór tematu rozprawy zasługuje na wysoką ocenę. Znajduje ona potwierdzenie także w lekturze rozprawy. Podkreślić trzeba, że recenzowana rozprawa doktorska, ukazując kompleksowo instytucję sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, z wszystkimi jej elementami konstrukcyjnymi i wymiarem dynamicznym, wpisuje się do grupy podstawowych opracowań naukowych z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego.

3. Jako podstawową Doktorant wykorzystuje w rozprawie metodę dogmatyczną. Ustala treść norm prawnych, w szczególności z obszaru prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz kodeksu postępowania administracyjnego, wskazuje istniejące między nimi związki i w rezultacie wyznacza konstrukcję prawną sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Przyjętą metodą posługuje się w sposób prawidłowy. W pracy wykorzystuje także w wymiarze bardzo szerokim orzecznictwo sądowe, które poddaje ocenie, a tym samym uwzględnia elementy charakterystyczne metodzie badań empirycznych. Sięga do ponad 1330 judykatów sądowych, w tym z zakresu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także poglądów zgłaszanych przez wojewódzkie sądy administracyjne. W wąskim zakresie, jednak wystarczającym, wykorzystuje metodę historycznoprawną, wskazując na określone rozwiązania dotyczące kontroli sądowej decyzji kasacyjnej sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. Doktorant zrezygnował w rozprawie z metody prawnoporównawczej uzasadniając to polskimi uwarunkowaniami prawnymi, a nadto podkreślając, że pierwowzorem dla sprzeciwu jest instytucja zażalenia od wyroku kasacyjnego w postępowaniu cywilnym. Wydaje się, że można było jednak w tym zakresie podjąć bardzo ogólną próbę sprawdzenia w wybranych systemach obcych, czy istnieje w nich rozróżnienie mechanizmów kontroli rozstrzygnięć (decyzji/aktów) z uwagi na ich merytoryczny bądź kasacyjny charakter. Nawet ogólne spostrzeżenia w tym zakresie miałyby wartość badawczą.

Pozytywnie ocenić trzeba przyjęte przez Doktoranta zasadnicze założenie badawcze oraz szczegółowe cele pracy. Autor przyjmuje hipotezę badawczą, uznając

sprzeciw od decyzji kasacyjnej za środek zaskarżenia i jako cel pracy stawia analizę oraz ocenę regulacji sprzeciwu. Wskazuje sześć celów szczegółowych, którym następnie poświęca zasadnicze fragmenty pracy (rozdziały). W ujęciu teoretycznym sięga do określonych narzędzi badawczych, zwłaszcza posługuje się pojęciem instytucji prawnej, przesłanki czy czynności procesowej, choć zwykle szerzej ich nie wyjaśnia. Szczegółowe uwagi Autor zwykle poprzedza wyjaśnieniami co do ich treści, postaci oraz innych założeń.

4. Przyjęty układ rozprawy doktorskiej w warstwie formalnej jest w pełni prawidłowy. Z jednym zastrzeżeniem, nadto tylko do rozważenia, wysokiej oceny wymaga także systematyka merytorycznej warstwy pracy, uporządkowana tak co do zagadnień ogólnych, jak i szczegółowych. Autor prawidłowo porządkuje poszczególne zagadnienia badawcze, nie tylko w warstwie całościowej, ale i w obrębie każdego z poruszanych w osobnych rozdziałach rozprawy problemów badawczych. Kolejność badanych zagadnień odpowiada wyznaczonym we *Wstępie* rozprawy szczegółowym celom pracy – od ustaleń dotyczących pojęcia i charakteru prawnego sprzeciwu, przez jego przedmiot, podmiot uprawniony do wniesienia, przesłanek dopuszczalności wniesienia sprzeciwu, aż do zagadnień dynamiki procesowej – stadiów postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu od decyzji kasacyjnej.

Zastrzeżenie, o którym wspomniano dotyczy materii ujętej w rozdziale piątym, w części dotyczącej stadium rozpoznawczego postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Wyodrębnienie tego stadium w części dotyczącej dynamiki procesowej – oczywiście trafne – powinno koncentrować się na zagadnieniach czynności procesowych podejmowanych w tym fragmencie postępowania. Charakterystyka zaś takich zagadnień jak zasada niejawności, kolegialności i innych raczej powinna stanowić treść odrębnej części pracy – części, której można nadać wymiar ustrojowy i statyczny.

5. Doktorant realizuje w pracy wymogi wypływające z zasad proporcjonalności i kompletności ocen podjętych problemów badawczych. Formułowane wnioski są w pełni wyważone, usprawiedliwione przyjmowanymi założeniami. Podkreślić należy, że również w tych przypadkach, w których poglądy nauki i judykatury nie są jednolite, Doktorant po ich przytoczeniu zwykle zajmuje swoje stanowisko, przytaczając niezbędną argumentację.



Co charakterystyczne, po każdym rozdziale pracy Doktorant już dokonuje właściwego podsumowania danej materii, a następnie – po całym już wywodzie merytorycznym – wnioski końcowe ujmuje w sposób zbiorczy. Podsumowanie przeprowadzonych badań ma charakter rzeczowy i przekonujący. Zawiera także sugestie co do zmian obowiązującego stanu prawnego.

6. Rozprawa napisana jest poprawnym, dojrzałym językiem, z nielicznymi, jedynie drobnymi i z natury technicznymi, uchybieniami pisarskimi (np. na s. 202 pojawiają się dwa zdania: „Takie wnioskowanie jest jednak zawodne. Taka interpretacja byłaby jednak zawodna”). W warstwie argumentacyjnej rozważyłbym także unikanie twierdzeń o braku „wystarczająco silnych podstaw” – podstawy są lub ich nie ma, kwestia „siły” to już problem ocen. Język rozprawy jest także w pełni językiem przejrzystym.

7. Praca została udokumentowana w sposób wyczerpujący. Autor wykorzystał w niej 1195 pozycji literatury. Sięgnął nie tylko do literatury z zakresu postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego, ale także z obszaru prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, teorii prawa, postępowania podatkowego, a także prawa i postępowania cywilnego. Dobór literatury zasługuje na bardzo wysoką notę. Jak już wyżej podkreślono, Autor uwzględnił obszerne poglądy judykatury, w tym wypowiedzi TS, ETPCz, TK, SN, NSA, wojewódzkich sądów administracyjnych.

8. Zaprezentowanie problemu wskazanego w tytule pracy Doktorant rozpoczyna od wyjaśnienia związanych z nim podstawowych konstrukcji postępowania sądowoadministracyjnego oraz dokonuje stosowanych w dalszej części pracy ustaleń terminologicznych. Akcentuje treść zasady skargowości oraz prawa do sądu, wyznaczając w tym ostatnim zakresie elementy konstrukcyjne tego prawa. Podejmuje próbę rozgraniczenia pojęć „środek prawny” i „środek zaskarżenia”, zmierzając w konkluzji do zastosowania jako wiodącego pojęcia „środek zaskarżenia”. Założenia te wynikają w istocie z przyjętej przez Doktoranta konwencji terminologicznej. Pojęcie „środek prawny” także może być wykorzystane dla oznaczenia instrumentu zaskarżenia rozstrzygnięcia, (taki kierunek wyznaczyły już regulacje z okresu międzywojennego, np. ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych –

Dz.U. Nr 91, poz. 712; ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych – Dz.U. Nr 76, poz. 748). Przyjęte przez Autora znaczenie pojęcia „środek zaskarżenia” ocenić należy pozytywnie. Nasuwa jednak pewne zastrzeżenie (pewien niepokój) określanie sprzeciwu jako środka zaskarżenia z dookreśleniem „w postępowaniu sądownoadministracyjnym”. Tkwi ono w przedmiocie zaskarżenia, którym jest rozstrzygnięcie administracyjne, a nie sądowe. Może należałoby powiedzieć o środku zaskarżenia realizowanym w trybie sądowym i odróżnić od środków realizowanych w trybie administracyjnym. Trafna jest dalsza ocena Doktoranta, że sprzeciw nie jest odmianą ani szczegółową postacią skargi, lecz odrębnym środkiem zaskarżenia i związane z tym określenie relacji przepisów o sprzeciwie i przepisów o skardze (s. 71). Na tle proponowanych w nauce prawa różnorodnych podziałów postępowania sądownoadministracyjnego Autor właściwie odmawia postępowaniu wywołanym wniesieniem sprzeciwu charakteru postępowania wypadkowego/incydentalnego. Rozdział I obejmuje także przegląd historyczny rozwiązań prawnych kontroli decyzji kasacyjnych. Zawiera nadto udaną próbę ukazania motywów wprowadzenia tego mechanizmu do systemu prawnego. W pełni podzielam uwagi Autora o poprzestaniu w uzasadnieniu nowelizacji z 2017 na wyeksponowaniu aspektu szybkości postępowania, a pominięcie innych wartości procesowych, w szczególności ich ważenia.

Drugi rozdział rozprawy doktorskiej skoncentrowany został na wyznaczenie przedmiotu sprzeciwu do sądu administracyjnego. Autor trafnie przyjmuje, że jest nim nie tylko decyzja kasacyjna wydana wprost na podstawie 138 § 2 k.p.a., ale także wydana w postępowaniach administracyjnych szczególnych w oparciu o mechanizm „odpowiedniego stosowania” (s. 86-87). Wątpliwości w tej części rozprawy nasuwa proponowany przez Doktoranta kierunek niestosowania sprzeciwu w sprawach udostępniania informacji publicznej, w takim zakresie, w jakim załatwiane są one decyzją administracyjną. Zauważyć trzeba, że różnorodność przesłanek odmowy udzielenia informacji publicznej (sfera prywatności, chronione tajemnice czy też problem informacji przetworzonej) nie wyklucza wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Pozostawiając na uboczu zmianę stanu prawnego w 2025 r. (objęcie sprzeciwem także postanowień kasacyjnych), odnosząc się do tego zagadnienia Autor – uznając za trafny kierunek interpretacyjny wykluczający postanowienia jako przedmiot sprzeciwu – nie wyjaśnił jednak, w kategoriach teoretycznych, przyczyn przyjęcia takiej regulacji. Wysoko

ocenić należy uwagi Doktoranta dotyczące istoty decyzji kasacyjnej – jej wyjątkowości oraz przesłanek jej wydania, z wyraźnym podkreśleniem, że jest to także sfera wyjątkowa z tego względu, że ustawodawca te przesłanki uregulował, w przeciwieństwie do innych rodzajów decyzji organu odwoławczego. W pełni podzielam stanowisko Doktoranta dotyczące granic przeprowadzenia „postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy” w rozumieniu art. 136 § 2 i 3 k.p.a. (s. 116 i n.). Proponowane w nauce inne spojrzenia na tą regulację czynią z niej konstrukcję martwą. Taka zresztą jest ona w praktyce. Aprobaty wymaga pogląd Doktoranta dotyczący roli uzasadnienia decyzji kasacyjnej i granic jego zaskarżenia. Trafny jest postulat uregulowania przypadku zbiegu skargi i sprzeciwu (np. w odniesieniu do decyzji podzielnych). Postawić można pytanie, czy decyzja kasacyjna nie istnieje w przypadku nieuzewnętrznienia jej żadnemu z adresatów (tak przyjmuje Autor – s. 134), czy tylko w przypadku niedoręczenia żadnej ze stron.

W trzecim rozdziale rozprawy Doktorant podejmuje warstwę podmiotową sprzeciwu, wyznaczając podmiot uprawniony do jego wniesienia. Wysokiej oceny wymagają w tej części uwagi dotyczące pojęcia strony jako podmiotu uprawnionego do wniesienia tego środka. Uwzględniają w sposób pełny poglądy nauki i orzecznictwa sądowego, z wszelkimi rozbieżnościami i koncepcjami. Autor sygnalizuje problem mylnego potraktowania podmiotu jako strony w kontekście prawa do wniesienia sprzeciwu. Kwestia ta wymagałaby szerszego potraktowania, także z uwzględnieniem przesłanek wydania decyzji kasacyjnej. „Braki dowodowe” mogą nieraz rzutować na ustalenie statusu strony/stron postępowania. Ograniczenie bądź wyłączenie zatem prawa do sprzeciwu może być w określonych przypadkach ingerencją w prawo do procesu administracyjnego. Podzielam pogląd Autora dotyczący kryterium „niezadowolenia” z decyzji kasacyjnej. Autor trafnie dostrzega dwoistość poglądów dotyczących stosowania do sprzeciwu przepisu art. 50 § 1 P.p.s.a. Posługuje się przekonującą argumentacją na rzecz poglądu mniejszościowego, wykluczającego podmioty na prawach strony do złożenia sprzeciwu, który należy podzielić z uwagi na charakter tego środka prawnego. Takiej samej oceny wymaga propozycja stosowania art. 50 § 2 P.p.s.a.

Część statyczną rozprawy Doktorant kończy celnymi uwagami wyznaczającymi pozostałe przesłanki (poza przesłanką przedmiotową i podmiotową) dopuszczalności sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Przyjmuje trafną koncepcję posłużenia się konstrukcją



przesłanek procesowych dla wyznaczenia katalogu prawnych uwarunkowań dopuszczalności sprzeciwu. Akceptacji wymaga przyjęty ich zakres, z zastrzeżeniem utraty już w istocie aktualności przesłanki zachowania reguł intertemporalnych. Uwagi dotyczące poszczególnych przesłanek procesowych cechuje ich usystematyzowanie treściowe oraz rzeczowość i spójność. Doktorant stara się wyrazić ich istotę wpierw w oparciu o konstrukcje ogólne i teoretyczne, a następnie ukazuje ich właściwą treść. W każdym przypadku wskazuje na charakter przesłanki i oznacza konsekwencje jej niespełnienia. Charakterystyka niektórych z nich może wydawać się ogólna (zawarta w kilku akapitach, np. problem zachowania terminu do wniesienia sprzeciw), jednak sposób ich ujęcia ukazuje zdolność Doktoranta do posługiwania się mechanizmem wyrażenia/ujęcia syntetycznych, lecz zawsze realizujących założony cel. Nie chodzi bowiem, by każdy element wyjaśniać od podstaw (wówczas każdy mógłby stać się przedmiotem osobnego badania naukowego), lecz by wyłożyć jego istotne dla poruszanej materii charakterystyczne elementy. W ramach materii trybu wniesienia sprzeciwu Autor słusznie opowiada się za przyjętą zasadą i dopuszczalnością mechanizmu gwarancyjnego. Można w tym fragmencie postawić pytanie, czy rzeczywiście akceptacji wymaga pogląd judykatury (przywołany na s. 219), że mechanizm ten jest wykluczony, jeśli wnoszący sprzeciw został prawidłowo pouczony w decyzji kasacyjnej o trybie jego wniesienia. Ograniczenie to nie zdaje się wynikać z przepisu art. 64c § 3 P.p.s.a. Przesłankę zachowania wymagań formalnych Autor opiera na podziale braków formalnych na istotne i nieistotne. Kryterium to nie należy do jednoznacznych i jest źródłem dyskusji naukowych i orzeczniczych, co wykazała choćby kwestia braku wskazania numeru PESEL. Ten ostatni problem Doktorant dostrzega i zajmuje w odniesieniu do niego określone stanowisko. Prawidłowo odnosi się Autor do zagadnienia prekwalifikacji środka zaskarżenia. Wysokiej oceny wymaga sposób przedstawienia wymagań formalnych sprzeciwu wnoszonego w formie elektronicznej. Autor dostrzega związane z tą postacią odrębności formalne, ukazuje ich istotę oraz zajmuje określone stanowisko w odniesieniu do elementów spornych, zwłaszcza co do podpisywania załączników. Ten fragment pracy nasuwa także szczegółowe pytanie, które może wydawać się tylko technicznym, jednak ma ono doniosłe skutki prawne: czy rzeczywiście wystarczy przyjąć, że podpisem jest „znak ręczny” (s. 233), czy nie jest to nadmierne uproszczenie. Formuła ta może wskazywać na jeden znak. Problem ma w praktyce doniosłe znaczenie co do „zakresu”



podpisu, swoistej jego „długości” (składu znaków) i związane z tym konsekwencje (złożenia podpisu, rozgraniczenia podpisu od parafy). Interesującym zagadnieniem podjętym w tej części pracy jest problem nadużycia prawa procesowego w postaci wniesienia sprzeciwu. Doktorant w sposób wyczerpujący przedstawił zgłaszane poglądy nauki i judykatury w tej kwestii oraz zajął własne stanowisko, zasadniczo negatywne, choć nie zamyka możliwości dyskusji skoro wskazuje na „brak wystarczająco silnych podstaw”. Podzielić należy ustalenia Autora dotyczące istotnej zwłaszcza w warstwie praktycznej problematyce zbiegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu na decyzję kasacyjną z postępowaniem administracyjnym nadzwyczajnym i zwyczajnym. Materia ta wymagała jednak szerszego potraktowania w kontekście określenia skutków postępowania sądowoadministracyjnego dla postępowania administracyjnego zwyczajnego. Uwzględnienie sprzeciwu oddziałuje bowiem na wykonane już czynności w postępowaniu administracyjnym.

Piąty rozdział pracy Doktorant poświęca dynamice procesowej w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Dla jej zaprezentowania wykorzystuje tradycyjny model wyróżniający trzy stadia postępowania prawnego, tj. stadium wstępne, rozpoznawcze i orzecznicze. Z każdym z nich wiąże konieczny zakres czynności procesowych. Poruszone w rozprawie zagadnienie stadium wstępnego nasuwa pytanie, czy instytucja autokontroli jest elementem postępowania sądowoadministracyjnego (tak sugerowałby tytuł rozdziału), czy może czynnościami postępowania administracyjnego wykonywanymi w granicach postępowania sądowoadministracyjnego. Rozgraniczenie to mogłoby także posłużyć do rozstrzygnięcia charakteru terminu, o którym mowa w art. 64c § 5 P.p.s.a. Czynnością organu, a nie sądu administracyjnego jest także przekazanie sprzeciwu wraz z aktami sprawy do sądu. Wysoko w tym zakresie ocenić trzeba uwagi Doktoranta dotyczące wymierzenia organowi grzywny. Dostrzeżono w tej wypowiedzi wszystkie wątpliwości i niekonsekwencje regulacji prawnej, które ją dotyczą. W rozprawie należycie określono katalog czynności stadium wstępnego wykonywanych przez sąd administracyjny. Sformułowano trafne zastrzeżenia związane z postępowaniem mediacyjnym w sprawie ze sprzeciwu na decyzję kasacyjną. Podzielam także stanowisko Autora co do kwestii suspensywności sprzeciwu w aktualnym stanie prawnym – i jak wyżej już zasygnalizowano – wymaga ona jednak innego normatywnego rozwiązania w przepisach prawa. Z uwzględnieniem podniesionej wyżej uwagi dotyczącej umiejscowienia problematyki

zasady niejawności, składu sądu, terminu rozpoznania sprzeciwu, ich wysoka merytoryczna zawartość nie nasuwa wątpliwości. Doktorant dostrzega i podejmuje doniosły problem o podłożu konstytucyjnym w postaci ograniczenia, a istocie wyłączenia podmiotowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym sprzeciwem w przypadku wielości stron postępowania administracyjnego. Pozbawienie strony postępowania administracyjnego (a uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego w rozumieniu art. 33 § 1 P.p.s.a.) prawa do udziału narusza standard konstytucyjny i europejski, m.in. w postaci prawa do obrony. Trudny i niejednoznaczny problem zakresu rozpoznania sprzeciwu Doktorant prezentuje w sposób wyczerpujący. Podkreśla wyrażane w nauce i orzecznictwie sądowym rozbieżne stanowiska, przytacza bogatą argumentację, a następnie wyraża pogląd – słuszny także w ocenie recenzenta – o konieczności objęcia oceną wszystkich przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, z uwzględnieniem warstwy materialnoprawnej. Pewien niedosyt nasuwa lektura zasygnalizowanego w rozprawie problemu zawieszenia i umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Zwłaszcza co do pierwszej z tych konstrukcji dochodzi do wyraźnego konfliktu określonych wartości, z których jedną jest szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, a druga/innymi – wartość/wartości wynikająca/wynikające z przesłanki zawieszenia. Wymagały one ustalenia i sformułowania propozycji zmian w tym zakresie. Autor sam dostrzega, że ustawodawca mógł je ograniczyć. Pozytywnej oceny wymaga zaprezentowane w rozprawie stadium orzecnicze. Doktorant ukazuje ogólny model orzecniczy, a następnie podkreśla różnice regulacji prawnej w zakresie orzekania w postępowaniu ze skargi i ze sprzeciwu. Uwzględnia problem rodzajów naruszeń prawa i ich skutków, odnosi się do kwestii wpływu naruszeń na wynik sprawy, wskazuje sposób uwzględnienia sprzeciwu. Podejmuje także aspekt budowy orzeczenia, wskazując na rozstrzygnięcia dodatkowe. Za trafną ocenić należy argumentację Doktoranta wykluczającą stosowanie w postępowaniu wywołanym sprzeciwem przepisu art. 135 P.p.s.a. Ocena instrumentu jakim jest grzywna wymierzana organowi w przypadku uwzględnienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej nie należy do jednoznacznych. Autor dostrzega różnorodność poglądów, zajmując możliwe do akceptacji stanowisko o pozytywnym oddziaływaniu tego instrumentu. Nie przekonuje jednak wykorzystanie w tym względzie nawiązania do skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania. W przypadku sprzeciwu mowa jest

bowiem o aktywności organu, a nadto ta aktywność związana jest z określonym postrzeganiem „materialnoprawnym”. Rozwiązaniem problemu mogłoby być sformułowanie określonych przesłanek wymierzenia grzywny, co Autor sam postuluje. Ostatni fragment rozprawy obejmuje wybrane problemy kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Doktorant dostrzega podstawowy dla tej materii problem wyłączenia zaskarżalności wyroku uwzględniającego sprzeciw. Jest to ingerencja w standard konstytucyjny, a cele które rozwiązanie to ma osiągnąć (szybkość postępowania ze sprzeciwu) można zagwarantować w inny sposób. Rozprawa takie propozycje zgłasza i można je uznać za trafne. W sposób uporządkowany i wystarczający Doktorant przedstawia czynności postępowania kasacyjnego w sprawie orzeczenia wydanego ze sprzeciwu. Trafnie uwzględnia konsekwencje wynikające z wymogu „odpowiedniego stosowania” przepisów o skardze.

W ramach podsumowania warstwy merytorycznej rozprawy doktorskiej podkreślić należy, że prezentuje ona wysoki poziom rozważań, z pełnym wykorzystaniem podstaw normatywnych, ustaleń teorii prawa oraz poglądów nauki i judykatury. Doktorant we właściwy sposób przechodzi od zagadnień ogólnych do szczegółowych. Zachowuje niezbędne proporcje. Nie unika formułowania własnych ocen. Po przytoczeniu już zgłoszonych uprzednio poglądów wyraża zwykle w odniesieniu do nich własne stanowisko, uzasadniając należycie przyjętą ocenę.

## **Konkluzja.**

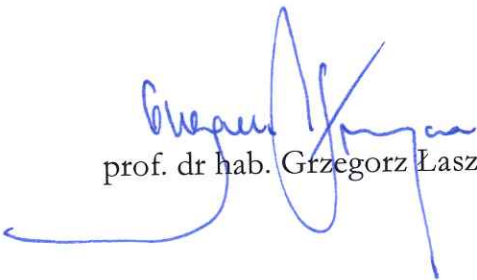
Przedstawione powyżej uwagi, wyłącznie o charakterze polemicznym, w żaden sposób nie umniejszają wysokiej, jednoznacznie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej mgra Jakuba Turskiego. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Stwarza jednoznaczną podstawę do podkreślenia, że Doktorant wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Recenzowana rozprawa spełnia zatem wszystkie wymagania określone w art. 187 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.).

Wnoszę zatem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.



Zgłaszam jednocześnie wniosek o uznanie niniejszej rozprawy doktorskiej  
za zasługującą na wyróżnienie.

Katowice, dnia 29 września 2025 r.



prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca