

dr hab. *Robert Sawuła*
prof. nadzw. WSPiA
Rzeszowskiej Szkoły Wyższej



Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pana mgra Jakuba Turskiego** jest Jego praca pt. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym” (Gdańsk 2025, ss. 507) napisana pod kierownictwem **Pana dr hab. Marusza Bogusza prof. UG** na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z 30 czerwca 2025 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 zwięzły i komunikatywny, choć użyto w nim pojęcia doktrynalnego – „decyzja kasacyjna”, we „Wstępie” przekonująco Autor wyjaśnia sposób jego rozumienia, dokonując wprost wskazania, że chodzi o decyzję organu odwoławczego wydawaną na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (K.p.a.), mocą której organ drugiej instancji uchyla zaskarżoną odwołaniem decyzję organu pierwszej instancji, a sprawę przekazuje mu do ponownego rozpatrzenia. Pojęcie to jest powszechnie używane w doktrynie procesu administracyjnego (choć dostrzec należy pewne zniuansowanie terminologiczne tego typu decyzji w niektórych podręcznikach akademickich postępowania administracyjnego), nie sposób przeto czynić zarzutu w posłużeniu się nim w tytule pracy. Węzłowy przedmiot naukowych dociekań – sprzeciw – stanowi szczególny środek zaskarżenia w procesie sądowoadministracyjnym, szczególnej pod pewnymi względami decyzji wydanej w odwoławczym postępowaniu administracyjnym. Środek ten wprowadzony został do K.p.a., a przede wszystkim do ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ppsa) w 2017 r.



Wybór tematu ze wszech miar zasługuje na zdecydowaną afirmację, konstrukcja sprzeciwu, o którym traktuje rozprawa, mimo, że wprowadzona do porządku prawnego już ponad 8 lat temu, istotnie nie doczekała się pełnego monograficznego opracowania. Autor na wstępie skromnie wyraża oczekiwanie, by recenzowana praca aspirowała do wypełnienia takiej luki. 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 przekonuje, że odpowiada w pełni obranemu tytułowi.

Za podstawy cel pracy postawiono dokonanie analizy i oceny prawnej instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, przez pryzmat jego konstrukcji jako „środka zaskarżenia”. Jako hipotezę wyjściową przyjęto, że sprzeciw mieści się kategorii takich właśnie środków. Jako cele szczegółowe wskazano analizę i oceny prawne oznaczonych zagadnień: sprzeciwu jako środka zaskarżenia inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne, decyzji kasacyjnej jako przedmiotu sprzeciwu, podmiotu uprawnionego do wniesienia sprzeciwu, „pozostałych przesłanek” dopuszczalności wniesienia sprzeciwu, postępowania wywołanego wniesionym sprzeciwem oraz cech odróżniających sprzeciw od skargi (należałoby zapewne dodać skargi sądowoadministracyjnej, brak takiego określnika może wprowadzać pewną wątpliwość, skoro na gruncie K.p.a. funkcjonują także skargi w rozumieniu Działu VIII tegoż Kodeksu).

We wstępie przekonująco również wyjaśniono, że podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna, w ramach której przeprowadzono szczegółową analizę konkretnych przepisów Ppsa i K.p.a., zasadniczo ściśle związanych z problematyką objętą tematem pracy. Uzupełniając zastosowano metody: historycznoprawną, aksjologiczną i prawnoporównawczą, ograniczoną do polskiego systemu prawa, w tym ostatnim zakresie odnosząc się do pewnych regulacji zawartych w postępowaniach cywilnym i karnym. Nie można czynić żadnego wyrzutu Autorowi, gdy idzie o brak badań komparatystycznych, słusznie w tym względzie dostrzegając, że konstrukcja sprzeciwu wzorowana była na zażaleniu od wyroku kasacyjnego sądu w polskim postępowaniu cywilnym unormowanym przepisami Kodeksu postępowania cywilnego (K.p.c.). Zaniechanie skorzystania z metody statystycznej w odniesieniu do sprzeciwu, choć rozumiejąc trudność w ich przeprowadzeniu, jest jednak pewną słabością pracy, zwłaszcza gdy uwzględni się, że zamysł wprowadzenia do procedury sądowoadministracyjnej sprzeciwu jako

środka zaskarżenia decyzji podejmowanej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., był tłumaczony potrzebą zmniejszenia ilości tego typu decyzji i chęcią szybszego uzyskania decyzji rozstrzygającej sprawę administracyjną co do jej istoty. Nadto, możliwe byłoby wykorzystanie w pewnych aspektach danych zawartych w opracowaniach statystycznych zawartych w informacjach rocznych dotyczących działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Konstrukcja pracy, oprócz Wstępu, obejmuje: pięć rozdziałów, Zakończenie, Wykaz aktów prawnych, Wykaz literatury oraz Wykaz orzecznictwa, nie licząc oczywiście spisu treści i wykazu skrótów. Jest ona w pełni przejrzysta, widać dbałość o stronę formalną pracy. Gdyby można było coś tu zasugerować, to być może użycie czcionki pogrubionej w spisie treści dla tytułów poszczególnych rozdziałów pozwoliłoby wizualnie na ich wyodrębnienie w spisie treści.

Język pracy odwołujący się do szeregu pojęć doktrynalnych i normatywnych, wymagał przy budowaniu jej treści posłużenia się takimi środkami, które ułatwiłyby śledzenie wywodów, pozwoliłyby także orientować się w każdym miejscu lektury co do poruszanej problematyki i jej osadzenia w systematyce dzieła. Autor w budowie tej konstrukcji zasadniczo udanie i komunikatywnie posługuje się tytułaturą rozdziałów i podrozdziałów, tam gdzie to uznano za konieczne, zastosowano dodatkowe określenia nazewnicze, ujawniające zawartość bieżących wywodów. Może warto było zachować w tytułaturze poszczególnych podrozdziałów rozdziału 1. konwencję liczby pojedynczej („decyzja kasacyjna”). Nieco krytyczną uwagą wypadnie opatrzyć tytuł rozdziału 4. „Pozostałe przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego”, co związane jest z ujmowaniem tytułu rozdziału poprzedniego (3. „Podmiot uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego”), również jako przesłanki dopuszczalności takiego środka zaskarżenia. Zabieg ten nie jest *prima facie* oczywisty. Nawet nie podzielenie takiego ujęcia nie dyskwalifikuje takiego zabiegu nazewniczego poszczególnych części pracy, pominięcie wyrażenia „Pozostałe...” w tytule rozdziału 4. w moim przekonaniu byłoby z korzyścią. Dopiero na s. 194 w rozdziale 4, Doktorant wyjaśnia, że zagadnienia istnienia decyzji kasacyjnej i legitymacji do wniesienia sprzeciwu traktuje również jako przesłanki dopuszczalności sprzeciwu, te zaś kwestie porusza w uprzednich rozdziałach pracy.

Na aprobatę zasługuje zawarcie w każdym rozdziale na jego końcu takiej części, która jednolicie określona jest jako „Podsumowanie”, Doktorant stara się w nich zrekapitulować zasadnicze wątki, jakie w danej partii pracy się pojawiły. Jest to niewątpliwie udany zabieg syntetyzujący rozważania. Nawet dłuższa partia wywodów spotyka się z wyszczególnieniem tam ich esencji.

Podkreślić również wypadnie komunikatywne przedstawienie we „Wstępie” zasadniczego celu pracy, celów szczegółowych, użytych metod oraz samej koncepcji rozprawy. W pełni ta część pracy spełnia swoje zadanie, a przy tym nie jest przesadnie rozbudowana, wszystko czego należałoby się spodziewać w prawidłowo skonstruowanym tego rodzaju elemencie opracowania, zostało w nim zawarte.

Kolejność zagadnień roztrząsanych w poszczególnych rozdziałach jest logiczna, zostały one w ramach tych części pracy ujęte w podrozdziały i punkty, tam zaś gdzie uznano to za potrzebne, zastosowano dalszy podział na podpunkty. 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. Ta jednolitość konstruowania rozdziałów jest konsekwentna.

Docenić należy ogromny wysiłek w zgromadzeniu i sensownym wykorzystaniu trafnie dobranego dorobku doktrynalnego (wykaz wykorzystanej literatury liczy 1195 pozycji), a także judykacyjnego – w pracy powołano kilkaset orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (to najliczniejsza grupa judykatów, bo licząca kilkaset orzeczeń), sądów powszechnych, wykorzystano także kilkanaście orzeczeń trybunałów europejskich. To olbrzymia baza bibliograficzna, a przy tym Autorowi udało się ją z dużym znanstwem wykorzystać. Doktorantowi nie sprawia żadnych kłopotów ilustrowanie oznaczonych wywodów przykładami z judykatury, czyni to umiejętnie.

Zawartość merytoryczna

Rozdział I. zatytułowano – i słusznie – „Uwagi ogólne”, za punkt wyjścia przyjmując wątki odnoszące się do zasady skargowości w postępowaniu sądowoadministracyjnym i prawa do sądu. Autor trafnie stwierdza, że kontrola decyzji opartej na normie z art. 138 § 2 K.p.a., jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1

Konstytucji RP, a równocześnie „kontrolą administracji publicznej” z art. 184 ustawy zasadniczej. Na użytek swego opracowania przyjmuje, że sprzeciw od decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 K.p.a. jest środkiem zaskarżenia. Przywołano tu wątki natury historycznej, przypominając ten kierunek orzeczniczy, reprezentowany zwłaszcza w stosownych uchwałach Sądu Najwyższego, w którym w latach 1980-1995 (uwzględniając oczywiście ówczesną treść w/w przepisu) nie dopuszczano możliwości wnoszenia skargi na decyzję kasacyjną. Odnotowano w pracy, że stan ten zmieniło wejście w życie ustawy z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a do 2017 r. decyzja tego typu była zaskarżana skargą sądowoadministracyjną na zasadach ogólnych. Te uwagi natury historycznej potraktowano dość skromnie objętościowo, nie poświęcając im szczególniejszej uwagi.

Autor inspirację do wprowadzenia sprzeciwu do Ppsa i K.p.a. upatruje w przykładach z procedury karnej i cywilnej, gdzie wprowadzono tzw. zażalenie na orzeczenie kasatoryjne. Przypominając uzasadnienie projektu nowelizacji K.p.a. i Ppsa z 2017 r. przywołano tam ujawnione *ratio legis* wprowadzenia sprzeciwu, które prawodawca upatrywał przede wszystkim w chęci uzyskania szybszego rozstrzygnięcia w sprawie, przy łącznym uwzględnieniu czasu trwania postępowań administracyjnego i sądowoadministracyjnego (s. 56-65).

W rozdziale I Doktorant uwypuklił miejsce sprzeciwu w systemie środków prawnych wszczynających postępowanie sądowoadministracyjne, trafnie dostrzegając, że wskutek szeregu odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów o skardze sądowoadministracyjnej, jest on środkiem zaskarżenia o niesamodzielnym i niewyczerpującym zakresie unormowania. Dostrzega, że wprowadzeniu sprzeciwu nie towarzyszyło skorelowanie specyfiki tego środka chociażby np. w regulacjach regulaminowych dotyczących sądów administracyjnych. Doktorant rekapitułuje odrębności regulacji odnoszących się do sprzeciwu (s. 69-70), który określa w ślad za literaturą przedmiotu jako nadzwyczajny środek prawny o charakterze zewnętrznym, ponieważ inicjuje tryb kontroli decyzji kasacyjnej (posiadającej przymiot ostateczności) na drodze sądowoadministracyjnej (poza postępowaniem administracyjnym). Ostrożnie traktuje te wypowiedzi doktrynalne, gdzie tryb postępowania ze sprzeciwu bywa opatrywany różną kwantyfikacją, czerpaną z procesualistyki karnej lub cywilnej, co raczej winno prowadzić do inspiracji, niż wiernej implementacji (s. 75). Ta część pracy stanowi rozsądne wprowadzenie do dalszych merytorycznych roztrząsań.

Drugi rozdział pracy został zatytułowany „Decyzja kasacyjna wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jako przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego”, w jego treści skoncentrowano uwagę na charakterze decyzji kasatoryjnej podejmowanej na gruncie Kodeksu. Przypominając spostrzeżenia przedstawicieli doktryny dotyczące unormowań zawartych w art. 3 § 2 pkt 1 i art. 3 § 2a Ppsa, gdzie określono odpowiednio przedmiot skargi i sprzeciwu, słusznie opowiada się za tym, by w przypadku wątpliwości co do rodzaju środka zaskarżenia decyzji administracyjnej, uwzględniać zasadę *exceptiones non sunt extendendae*.

Doktorant przeprowadza dość wnikliwą analizę charakteru decyzji kasacyjnej eksponując, że jej konstrukcja jest dwuczłonowa i zawiera: uchylenie decyzji organu pierwszej instancji oraz równoczesne przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Dokonuje porównania rozstrzygnięcia kasacyjnego z innymi decyzjami organu odwoławczego. Przyłącza się do tezy, wedle której przedmiotem sprzeciwu są również decyzje kasacyjne wydawane na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. podejmowane w postępowaniach administracyjnych szczególnych. Afirmuje pogląd P. Gołaszewskiego, że – mimo niedopuszczalności stosowania art. 138 § 2 K.p.a. przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze rozpoznające wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 K.p.a., w razie wydania takiej decyzji środkiem zaskarżenia powinien być sprzeciw, nie zaś skarga (s. 88). W tym względzie brak jednak własnej i szerszej argumentacji. Z kolei w odniesieniu do decyzji autokontrolnej podejmowanej w wyniku wniesienia skargi sądowoadministracyjnej, przyłącza się twierdzenia, wedle którego środkiem zaskarżenia takiej decyzji powołującej się także na art. 138 § 2 K.p.a., powinna być jednak skarga do sądu administracyjnego, a nie sprzeciw. Analizuje także specyficzną grupę decyzji podejmowanych na podstawie przepisów szczególnych, nie zawierających przesłanek z art. 138 § 2 K.p.a., których rozstrzygnięcia jednakowoż sprowadzają się do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia (s. 90 i n.), a to w aspekcie niedopuszczalności wniesienia na taką decyzję sprzeciwu sądowoadministracyjnego. Utraciły aktualność uwagi Autora odnoszące się do zaskarżenia skargą postanowień wydawanych na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. (s. 93), a to wobec zmian w tym względzie wprowadzonych na mocy ustawy z 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego

(Dz. U. 2025, poz. 769), zatem wedle nowszego stanu prawa. Dodać wypadnie, że w pracy prospektywnie proponowano rozszerzenie konstrukcji sprzeciwu właśnie na postanowienia.

W dalszych rozważaniach rozdziału II. (ppkt 2.2.3.) zaprezentowano gruntowne wywody nad przesłankami wydania decyzji kasacyjnej, pozytywnymi i negatywnymi, zauważyć wypadnie dość zdecydowane i krytyczne osądy odnośnie do oznaczonych stanowisk doktrynalnych, gdy idzie zakres zastosowania przepisów art. 136 K.p.a. (s. 117). Autor, choć pozytywnie ocenia możliwość skorzystania przez strony z negatywnej przesłanki wydania decyzji kasacyjnej, wynikającej z przepisów art. 136 § 2-3 Kodeksu, wyraża przekonanie, że w praktyce to rozwiązanie ma niewielkie znaczenie, postulując rozszerzenie obowiązkowych pouczeń w decyzji. Znalazło tu swoje miejsce także zagadnienie dopuszczalności zaskarżenia sprzeciwem samego uzasadnienia decyzji kasacyjnej, przyłączam się do trafnego i odbiegającego poglądu od stanowiska części doktryny, że tzw. wytyczne w decyzji kasacyjnej mają charakter obligatoryjny (s. 126). Dostrzega także specyfikę orzekania w ramach tzw. ustaw szczególnych, gdzie decyzja organu odwoławczego może przybierać postać częściowo kasacyjną, opowiadając się za uregulowaniem sygnalizowanego przypadku, przyjmuje za punkt wyjścia prymat skargi na tego typu decyzję (s.131). Nie sądzę, aby należało w pracy z kolei podnosić kwestię tzw. nieaktu (pkt 2.5.), to jednak wątek odrębny, choć Doktorant w ten sposób ukazuje, że ma wiedzę dotyczącą tego zagadnienia.

W kolejnym rozdziale uwaga została skoncentrowana na podmiocie uprawnionym do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Tu Autor stawia sobie za zadanie rozstrzygnięcie problemu: czy legitymacja do wniesienia sprzeciwu ma charakter materialny czy formalny? Rozważaniom tym towarzyszy ocena odnośnie relacji między koncepcją legitymacji do wniesienia sprzeciwu, a funkcjami sądownictwa administracyjnego. Wpierw przywołano zagadnienia dotyczące pojęcia samej strony w rozumieniu art. 28 K.p.a., jest to solidna egzegeza poglądów doktrynalnych. Doktorant stwierdza, że przez odwołanie się w art. 64a Ppsa do pojęcia strony z kwantyfikacją – „niezadowolonej z decyzji”, nawiązano do norm prawnych mających zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Zasadniczo wyklucza dopuszczalność wniesienia sprzeciwu przez podmiot, który błędnie został potraktowany przez organ odwoławczy jako strona postępowania przyjmując, że nie ma potrzeby zapewnienia prawa do zainicjowania kontroli przed sądem

administracyjnym, chyba że „uzasadnienie decyzji kasacyjnej zawiera treści dotyczące jej sytuacji prawnej” (s. 155). Trochę szkoda, że nie wskazuje zarazem w tym miejscu skutków braku owej legitymacji strony u wnoszącego sprzeciw. Przedmiotem krytycznego roztrząsania jest także afirmowane w judykaturze i doktrynie, choć nie wyłączne, stanowisko o dopuszczalności wniesienia sprzeciwu przez podmioty na prawach strony – prokuratora, rzecznika Praw Obywatelskich czy dopuszczoną do udziału w postępowaniu organizację społeczną. Doktorant opowiada się za niedopuszczalnością sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie, zwracając m. in. uwagę, że dla podmiotów wymienionych w art. 8 § 1-3 Ppsa nie wskazano prawa do wnoszenia sprzeciwu od decyzji. Nadto korzysta z wykładni historycznej (s. 175) odnoszącej się do kwestii podmiotowej, gdy idzie o zaskarżanie decyzji administracyjnej do sądu. Można mieć w tym względzie odmienny pogląd, upatrując tej legitymacji właśnie w normie art. 64a Ppsa. Wykluczenie z grona podmiotów legitymowanych do wnoszenia sprzeciwu organu orzekającego w pierwszej instancji było zarazem okazją do przywołania skomplikowanego zagadnienia, gdy gmina jest stroną postępowania administracyjnego, a jej organ wykonawczy wydaje decyzję administracyjną (s. 177-180). Autor konsekwentnie opowiada się za nakazem odrzucenia sprzeciwu, gdy wnosi go podmiot legitymowany formalnie, gdy zaś badanie tej legitymacji wymaga interpretacji przez sąd przepisów prawa lub zbadania twierdzeń skarżącego o posiadaniu interesu prawnego, trafne ma być wyrokowanie o oddaleniu sprzeciwu (s. 184). W podsumowaniu tego rozdziału wskazuje się, że wniesienie sprzeciwu przez podmiot do tego nielegitymowany należy oceniać według reguł utrwalonych w postępowaniach ze skarg na decyzje administracyjne (czyli w istocie Ppsa), sąd powinien postanowieniem odrzucić sprzeciw, gdy brak legitymacji wnoszącego sprzeciw jest oczywisty *a limine*.

Czwarty rozdział pracy zatytułowano „Pozostałe przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego”. Tu kolejno rozważaniom poddawane są oznaczone konstrukcje, które formalnie warunkują dopuszczalność rozstrzygnięcia wyrokiem w sprawie ze sprzeciwu na decyzję kasacyjną. Zwrócono uwagę przeto kolejno na: kwestię braku wyłączenia właściwości sądu administracyjnego, zachowania reguł intertemporalnych wniesienia sprzeciwu, braku stanu *lis pendens* i *res iudicata*, posiadanie zdolności sądowej przez strony (w tytule pkt 4.5. raczej zbędnie wskazuje się, że chodzi o „obie strony”)

postępowania ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej oraz posiadanie zdolności procesowej przez skarżącego; zachowanie terminu i trybu wnoszenia sprzeciwu. Obszernie potraktowane także zagadnienia odnoszące się do wymogów formalnych sprzeciwu, gdy idzie o jego składniki oraz wymogi fiskalne związane z jego wniesieniem. Autor w tych wywodach prowadzi ciekawe rozważania odnoszące się ściśle do poszczególnych zagadnień ujawnionych w kolejnych punktach tej partii pracy, daje świadectwo gruntownej znajomości poglądów doktrynalnych oraz aktualnego orzecznictwa.

W rozdziale 4. podniesiono także kwestię wniesienia sprzeciwu abuzywnego rozważając, czy nie stanowi on ujemnej przesłanki procesowej. Autor dochodzi do wniosku, że *de lege lata* brak podstaw do traktowania kwerulanctwa jako przesłanki do odrzucenia sprzeciwu. Dostrzeżono ponadto zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu (dwutorowości) postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, mającego za przedmiot tę samą decyzję kasacyjną (s. 248-251).

Podsumowując tę część pracy Doktorant wskazuje, że przesłanki wniesienia sprzeciwu rodzajowo odpowiadają przesłankom zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, ulegając najczęściej modyfikacjom ukierunkowanym na usprawnienie i przyspieszenie postępowania ze sprzeciwu. Warunki formalne jego wnoszenia, w ocenie Autora „wpisują się zaś w zasadę umiarkowanego formalizmu procesowego” (s. 253).

Ostatni rozdział dysertacji „Postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej” to przede wszystkim dogłębna analiza tych przepisów Ppsa, które określają kształt rozważanej instytucji prawnej. Wpierw zwrócono uwagę na czynności wstępne organu odwoławczego w związku z wniesieniem sprzeciwu uwypuklając, że termin na ewentualną autokontrolę nie ma naturę terminu instrukcyjnego. Doktorant *de lege ferenda* opowiada się za dodaniem w art. 64c § 5 Ppsa sformułowania: „w tym przypadku sprzeciwowi nie nadaje się dalszego biegu”, aby nie przekazywać go sądowi administracyjnemu. W tym zakresie brak jednak wypowiedzi odnośnie potencjalnych kosztów postępowania sądowego, związanych ze sporządzeniem sprzeciwu. Obszernie i wnikliwie, a zarazem krytycznie oceniono regulację z art. 64c § 7 Ppsa, gdy idzie o możliwość rozpoznania sprawy przez sąd w oparciu o odpis sprzeciwu. Autor dopuszcza możliwość mediacji w sprawach ze sprzeciwu, choć nie spodziewa się, aby odegrać miała ona znaczącą

rolę. Określając skutki wniesienia sprzeciwu Doktorant postuluje, aby w Ppsa uregulować, że na wniosek skarżącego wniesienie sprzeciwu zawieszaloby skutki prawne decyzji kasacyjnej i wstrzymywało obowiązek ponownego prowadzenia postępowania przez organ I instancji. Mam neutralny stosunek do takiej propozycji, są „plusy dodatnie” i „plusy ujemne” takiego rozwiązania, oczekiwałbym od Autora pewnej rozwagi w zbyt obfitym proponowaniu szeregu zmian legislacyjnych. Można wszak zadać pytanie, na jaki czas następowałaby „hibernacja” stanu sprawy administracyjnej, czy ewentualny wyrok oddalający sprzeciw oznaczałby uchylenie takiego stanu zawieszenia, czy też należałoby oczekiwać dopiero prawomocnego orzeczenia w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny? Przecież w realiach dzisiejszych to sytuacja, w której sprawa administracyjna zostanie zastopowana na kilka lat? Czy istotnie warto – choć istotnie podzielić wypadnie część obaw o ewentualne zagrożenia wynikające z aktualnego stanu prawnego – decydować się na wprowadzenie proponowanego rozwiązania, skoro efektem może być przysłowiowe „wybicie zębów” podstawowej cesze sprzeciwu – szybkości załatwienia sprawy?

Kolejno rozważaniom poddano zagadnienia: niejawności rozpoznawania sprzeciwu, składu orzekającego sądu wojewódzkiego, terminu rozpoznania sprzeciwu. Dokonywano w tym zakresie oceny obowiązujących rozwiązań normatywnych. Obszerniej potraktowano kwestię ograniczenia zakresu podmiotowego postępowania wszczętego sprzeciwem od decyzji kasacyjnej (pkt 5.3.4.), uwypuklając brak zastosowania konstrukcji z art. 33 Ppsa i wykluczenie możliwości udziału w postępowaniu uczestników. Jednoznacznie Autor wypowiada się za niekonstytucyjnością regulacji z art. 64b § 3 Ppsa, wykluczającego udział w postępowaniu ze sprzeciwu tym podmiotom, które sprzeciwu nie wniosły, ale ich interesu prawnego dotyczy wynik postępowania ze sprzeciwu. Tak trafna krytyka (s. 293-295) jest precyzyjna i bardzo dobrze uargumentowana. Doktorant opowiada się przy tym za możliwością wzięcia udziału w postępowaniu ze sprzeciwu podmiotów instytucjonalnych ujętych w przepisach art. 8 Ppsa.

W pkt 5.3.5. „Zakres rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej” słusznie rozwinięto najistotniejsze wątki związane z rozpoznaniem przez sąd administracyjny w sprawie ze sprzeciwu, to jedna z najlepszych części recenzowanej pracy. W szczególności doceniam rozważania odnoszące się do kwestii braku związania zarzutami sprzeciwu, ciekawa jest także zaproponowana przez Doktoranta figura

„warstw” oceny przez sąd administracyjny trafności wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. (s. 301-303). Zaprezentowano tu interesującą i krytyczną ocenę stanowisk doktrynalnych odnośnie wykładni art. 64e Ppsa. Nie pominięto także aspektów zawieszenia i umorzenia postępowania ze sprzeciwu (pkt 5.3.6.).

Równie obszernie porusza się w pracy kwestie dotyczące stadium orzeczniczego w sprawie ze sprzeciwu, rekapituluje podstawy i przesłanki uwzględnienia i oddalenia tegoż środka zaskarżenia (pkt 5.4.1.). Trafnie dostrzeżono kontrowersyjną kwestię (nie)dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji kasacyjnej w sprawie wywołanej sprzeciwem (s. 324), słusznie i krytycznie oceniono jednostkowe praktyki stosowania art. 135 Ppsa w sprawie ze sprzeciwu. Ciekawa, choć dyskusyjna jest propozycja wprowadzenia – za wzorem K.p.c. – konstrukcji „zasadniczych motywów rozstrzygnięcia” o oddaleniu sprzeciwu (s. 327). Równie interesująco potraktowano różnorodne aspekty wiążące się z możliwością orzekania o grzywnie wobec organu odwoławczego, przy okazji uwzględnienia sprzeciwu (s. 329 i n.). Oceniając danie możliwości sądowi orzekania o grzywnie, Doktorant zgłasza potrzebę wprowadzenia przepisów określających obligatoryjność jej wymierzania, nie podzielam tej propozycji, ciekaw byłbym pogłębionej argumentacji za wprowadzeniem takowego rozwiązania.

Wreszcie w rozdziale 5. odniesiono się także do kwestii kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w sprawie ze sprzeciwu, analizując stosowne zagadnienia dotyczące wnoszenia skargi kasacyjnej i zażalenia na orzeczenia sądu pierwszej instancji wywołane owym środkiem zaskarżenia. Przywołując liczne stanowiska doktrynalne, Autor staje po stronie tych poglądów, w ramach których art. 151a § 3 Ppsa wykluczający zaskarżenie wyroku uwzględniającego sprzeciw ocenia się jako rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją RP. Zaletą tej krytyki jest wskazanie remedium – skrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na takie orzeczenie i rozszerzenie zakresu art. 182a Ppsa o rozpoznanie skargi kasacyjnej w 30-dniowym terminie. Znalazły tu swoje miejsce także wywody dotyczące egzegezy rozwiązań zawartych w w/w przepisie. Zrekapitulowano tam kwestie dotyczące terminu rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku wydanego w sprawie ze sprzeciwu, możliwości skierowania takiej sprawy na rozprawę, treści wyroków wydawanych w tych sprawach przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Doktorant swe wywody kończy interesująco całościową rekapitulacją swoich wywodów, „Zakończenie” 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, uwypukla się *ratio legis* wprowadzenia sprzeciwu do porządku prawnego, którym była zasada szybkości postępowania. Doktorant przekonuje, że w efekcie sprzeciw stał się trzecim – obok skargi i wniosku – środkiem uruchamiającym postępowanie sądowoadministracyjne, charakteryzuje przy tym sprzeciw jako środek o umiarkowanym stopniu formalizmu. Podkreśla, że postępowanie ze sprzeciwu nie jest w żadnym razie wypadkowym czy ubocznym. Posiłkowe stosowanie do tegoż postępowania przepisów o skardze sądowoadministracyjnej nie niweczy poglądu, wedle którego ów sprzeciw stał się odrębnym środkiem zaskarżenia decyzji, który kwalifikuje do środków nadzwyczajnych (s. 360), z tym ostatnim stwierdzeniem polemizowałbym. Autor sam nawet przyznaje, że „nadzwyczajność” sprzeciwu nie powinna być wiązana z występowaniem wad kwalifikowanych decyzji. Przypominając przesłanki wniesienia sprzeciwu raz jeszcze podtrzymano krytykę posłużenia się w art. 64a Ppsa kwantyfikatorem „strony niezadowolonej” z wydanej decyzji kasacyjnej, wykluczając prawo wniesienia tego środka zaskarżenia przez podmioty biorące udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony.

Autor krytycznie ocenia konieczność przekazania przez organ odwoławczy akt ze sprzeciwem także wówczas, gdy uwzględnia go w ramach autokontroli, za wystarczająco – z punktu widzenia gwarancji dla ochrony interesu skarżącego – uznając prawo do wniesienia skargi na decyzję autokontrolną. Trafnie zauważa przy tym, że organ odwoławczy nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi na sprzeciw. Równie krytycznie ocenia regulację zawartą w art. 67c § 7 Ppsa, gdy chodzi o możliwość rozpoznania sprawy w oparciu o odpis sprzeciwu, postuluje derogację lub nowelizację tego przepisu (art. 365). Opowiada się za tym, że przepisy art. 61 § 2-6 Ppsa nie znajdują zastosowania w sprawie ze sprzeciwu, nadto wskazuje, że ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie obligatoryjnego zawieszenia, na wniosek skarżącego, „ponownego postępowania administracyjnego” do czasu prawomocnego zakończenia postępowania ze sprzeciwu. Krytycznie ocenia milczenie ustawodawcy, gdy idzie o brak przesłanek określających powody skierowania sprawy ze sprzeciwu do rozpoznania na rozprawę. *De lege ferenda* postuluje interwencję prawodawcy w tym zakresie. Za sprzeczne z art. 45 ust. 1

Konstytucji RP ocenia rozwiązanie przewidziane w art. 64b § 3 Ppsa, gdy chodzi o pozbawienie prawa udziału w postępowaniu ze sprzeciwu tych podmiotów, które nie będąc skarżącymi, mają jednak interes prawny w sprawie.

Doktorant systematyzuje trzy grupy „warstw” przesłanek, których spełnienie warunkuje wydanie decyzji kasacyjnej i je w „Zakończeniu” wyszczególnia (s. 367). Przychyla się do tych judykatów i poglądów nauki procesu sądowoadministracyjnego, które aprobuje taki stan, w którym sąd rozpoznający sprzeciw nie może dokonywać swych ocen w oderwaniu od norm prawa materialnego. Podkreśla, że sprzeciw nie inicjuje postępowania ukierunkowanego na kompleksową ocenę legalności całości sprawy administracyjnej, ale odnosi się do jej wycinku, który dotyczy istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Kierunkowo pozytywnie ocenia wprowadzenie możliwości orzekania przez sąd grzywny w razie uchylecia decyzji o sprzeciwie, choć ocenia tę konstrukcję, jako martwą w praktyce. Z tego względu postuluje dookreślenie przypadków, w których orzeczenie o grzywnie byłoby obligatoryjne. Dodatkowo uznaje za potrzebne wyposażenie sądu w kompetencje odnośnie do przyznawania skarżącemu sumy pieniężnej na wzór sprawy ze skargi na bezczynność/przewlekłość. To ciekawa i odważna propozycja, choć mam pewne wątpliwości, co do jej przeforsowania na forum parlamentarnym.

Przywołując możliwe orzeczenia sądu pierwszej instancji w sprawie ze sprzeciwu, krytycznie oceniono art. 151a § 3 Ppsa jako sprzeczny z licznymi przepisami Konstytucji RP. Autor upatruje potrzebę innych mechanizmów niż wyłączenie kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw, np. w postaci skróconych terminów procesowych na wniesienia skargi kasacyjnej i złożenia odpowiedzi na nią. W pracy na końcu zrekapitulowano także najważniejsze elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu (s. 373).

Konkludując, w kilku punktach Doktorant dokonuje oceny instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Niektóre rozwiązania, jak skrócenie terminów na czynności procesowe strony, ocenia pozytywnie. Niektóre konstrukcje normatywne ograniczają efektywność sprzeciwu, ale są konsekwencją uproszczeń wprowadzonych do procesu przez ustawodawcę. Niektóre z nich wymagają – w ocenie Doktoranta – doprecyzowania, mimo iż są oparte na kierunkowo poprawnych założeniach. Wreszcie, są takie rozwiązania, które w jego ocenie są sprzeczne z Konstytucją RP i powinny zostać derogowane z porządku prawnego. Nieco zaskakuje postulat zwiększenia kompetencji orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego do

orzekania reformacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, nie wskazano w „Zakończeniu” na czym miałyby polegać owe zwiększenie kompetencji, ciekaw byłbym sprecyzowania tegoż postulatu. Pomimo częściowo krytycznych ocen, finalnie roztrząsaną instytucję, głównie z powodu ukierunkowania na szybkość i efektywność, Autor ocenia zasadniczo pozytywnie.

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 i sądownoadministracyjnego – cechuje komunikatywność w daleko posuniętym zakresie. To język właściwy dla dojrzałego przedstawiciela doktryny, który formułuje swe wypowiedzi korzystając z doskonałej polszczyzny. Jest pewnym zaskoczeniem dla mnie, że prezentuje go aspirant nauki prawa. Doktorant nie stroni wprawdzie od pokusy korzystania ze zwrotów obcojęzycznych (zwłaszcza wyrażen języka łacińskiego), czyni to jednak poprawnie i z elegancją. Zbędne było przy tym wyjaśnianie pewnych zwrotów łacińskich (np. s. 193), praca adresowana jest do takiego czytelnika, któremu z reguły owe powszechnie używane przez prawników wyrażenia nie powinny być obce.

W pracy dopatrzyć się można pojedynczych błędów językowych, nie jest jednak ich dużo, raczej uznać je wypadnie za sytuacje incydentalne, tzw. „wypadki przy pracy”. Na ogół to nieprawidłowa forma gramatyczna, błąd deklinacji, brak lub omyłka w literze. Jednostkowo zdarzył się: błąd szyku wyrazów w zdaniu: nie „lecz jej wymaga interpretacji...” (s. 112), ale „lecz wymaga jej interpretacji...”; odnotować można błąd koniugacji: „nie w decyzji kasacyjnych” (s. 158), ale „w „decyzjach kasacyjnych”; brak wyrazu: „Normatywne pokrzywdzenie kasacyjną” (s. 160), powinno być „Normatywne pokrzywdzenie decyzją kasacyjną”. Uwzględniając objętość tekstu, ilość takich usterek nie jest znaczna.

Nie jest poprawne określenie „sentencja” decyzja kasacyjnej (s. 155), wyrażenie tego typu dość często zdarza się, zwłaszcza w praktyce organów administracyjnych. W K.p.a. nie występuje wyrażenie tego typu, decyzja ma „rozstrzygnięcie” (art. 107 § 1 pkt 5), „sentencja” to element orzeczenia sądu. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby to wyrażenie rozciągać na składnik decyzji

administracyjnej, szczęśliwie jest to jednostkowy przypadek w pracy. Nie ma potrzeby upowszechniać wyrażen – niestety masowo używanych w programach publicystyki politycznej – np. typu „doszczegółowić” (s. 324), poprawniej będzie – „uszczegółowić”, lepiej – „doprecyzować”. Podobnie nie jest poprawne użycie sformułowania „zapis”, zamiast „przepis” (s. 161), to także językowy eksces.

Nie dostrzegam w tekście szczególnych – poza uwagami o charakterze rekapitulacyjnym, zawartymi w podpunktach w poszczególnych rozdziałach oznaczonych jako „Podsumowanie” – powtórzeń. Jeden wyjątek w tym względzie to s. 95, gdzie fragment zdania z tekstu głównego powtórzono na początku przyp. 579. Incydentalnie także odnotować można zbędne dublowanie wypowiedzi (np. s. 202 – „Takie wnioskowanie jest jednak zawodne. Taka interpretacja byłaby zawodna”).

Podział tekstu na poszczególne części, rozdziały, punkty i podpunkty już był przedmiotem afirmatywnej oceny. Dodatkowo widać, że Autor starał się w najwyższym stopniu uczynić tekst przyjaznym do lektury, dokonując dalszych wypunktowań, jeśli w Jego ocenie wymagał tego. Na szczególne podkreślenie zasługuje wręcz wzorcowe wykorzystanie przypisów na dole strony, nie unikano w tym obszarze dodatkowych objaśnień, rozwijania pewnych wątków nie poruszonych w tekście głównym, z dużą dbałością technicznej poprawności potraktowano przypisy bibliograficzne.

Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku doktrynalnego nie budzi uwag krytycznych, przeciwnie – dostrzec trzeba dążenie Autora do dbałości o precyzję przywoływania wykorzystanych źródeł, zarówno co do ich ilości (blisko 1200 pozycji), jak i ich adekwatności. Doktorant umiejętnie posługuje się obszernie zgromadzoną literaturą przedmiotu, nie stroni od dorobku naukowego z innych gałęzi prawa, co świadczy o sporych Jego horyzontach badawczych. Gdy idzie o przywoływanie cudzych wypowiedzi, nawet tych, których Autor nie podziela, uczyniono to w sposób, który cechuje takt, bez niepotrzebnej napastliwości i przesadnego krytykanctwa. Autor z należnym szacunkiem odnosi się i nie pomija poglądów odmiennych, zarazem nie przyjmuje pozy „wazelinarskiej”, nie czuje oporu przed poddaniem poglądów środowiska naukowego eleganckiej krytyce. Tak samo czyni w odniesieniu do wyważonej krytyki orzeczeń sądowych, to dobrze świadczy o Nim.

Podsumowanie

W moim przekonaniu praca **Pana mgra Jakuba Turskiego** prezentuje wysoki poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia niewątpliwie ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego, a prawa procesowego administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego w szczególności, mającego także duże praktyczne znaczenie. Recenzowana dysertacja stanowi pierwszą tak całościową i wielowątkową opracowanie zagadnienia specyficznego środka zaskarżenia. Lektura pracy dowodzi, że Doktorant potrafi z należytym znawstwem analizować instytucję określoną obranym tematem pracy, identyfikować istotne konstrukcje normatywne stanowiące o istocie roztrząsanych zagadnień. Trafnie ilustruje swe wywody korzystając z dorobku judykatury i doktryny. Nawet w tych przypadkach, gdy nie podzielałbym stanowiska Autora odnośnie oceny obowiązujących konstrukcji normatywnych, czy zgłaszanych propozycji nowelizacji przepisów prawa, nie można nie zauważyć logicznej argumentacji w warstwie aksjologicznej takich supozycji. Podkreślić także wypadnie, że Autorowi nie jest obcy także pożądany stopień powściągliwości przed ferowaniem radykalnych osądów czy stwierdzeń, co zwykle nie jest cechą młodych aspirantów nauki. Zarazem nie jest w swych wypowiedziach kunktatorski, jeśli uznaje oznaczoną wypowiedź doktryny za nietrafną, nie waha się przed jej krytyką, zawsze jednak jest to krytyka, a nie krytykanctwo.

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 dobra polszczyzna, Doktorant stosując zaś w każdym rozdziale zabieg polegający na wydzieleniu jego części określonej jako „Podsumowanie”, starał się uczynić swe wywody komunikatywnymi, nadto spójnymi.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Pana mgra Jakuba Turskiego 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, 3 września 2025 r.

(dr hab. Robert Sawuła)

