

Prof.dr hab.Małgorzata Stahl  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

## R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej pana mgr Piotra Janiaka

„Koncepcja uczestników postępowania sądowoadministracyjnego”,  
przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Barbary Adamiak

1. Pan mgr Piotr Janiak jest autorem rozprawy „Koncepcja uczestników postępowania sądowoadministracyjnego” przygotowanej pod kierunkiem promotora pani prof. dr hab. Barbary Adamiak w r.2020. Po ukończeniu studiów prawniczych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu rozpoczął studia doktoranckie, zakończone przedłożoną do recenzji rozprawą.
2. Przede wszystkim bardzo wysoko oceniam wybór tematu rozprawy i sposób ujęcia. Doktorant, co zdarza się nieczęsto, podjął ambitną próbę takiego opracowania tematu, które, w zakresie wyznaczonym na wstępie rozprawy, można uznać za „koncepcję omawianej instytucji prawnej”. Sądowa kontrola administracji stanowi konieczny element demokratycznego państwa prawnego, służąc przede wszystkim ochronie praw jednostki, w tym jej prawa do sądu oraz ochronie obiektywnego porządku prawnego. Rozprawa doktorska pana mgr P.Janiaka ma dwa wymiary i w obu Doktorant porusza się umiejętnie, wykazując się erudycją, znajomością poglądów doktryny i metod badawczych. Pierwszy to wymiar teoretyczny badanej instytucji i szerzej sądowej kontroli, drugi to zarówno teoretyczny jak i empiryczny proces stosowania prawa przez sądy administracyjne. Wybrany temat pozwolił Doktorantowi na analizę wielu istotnych kwestii proceduralnych, budzących

wiele wątpliwości w doktrynie i nadal spornych, także w orzecznictwie. Rozprawa „Koncepcja uczestników postępowania sadowoadministracyjnego” stanowi w pełni udaną próbę rozwiązania ważnego problemu teoretycznego, kompleksową i wyczerpującą, opartą na wnikliwej, rzetelnej analizie bogatego piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego. Należy podkreślić, że poglądy doktryny cechuje w odniesieniu do badanej instytucji i pojęć znacząca niejednorodność, co znacząco rzutuje na rozumienie i stosowanie tej instytucji i pojęć w orzecznictwie, również niejednorodnym. Nie tylko wypełnia ona istotną lukę w doktrynie ale również dorobek tej doktryny wzbogaca. Z tych względów rozprawa zasługuje na opublikowanie.

3. Pan mgr Piotr Janiak instytucję uczestników postępowania sadowoadministracyjnego rozważa na szerszej płaszczyźnie układów podmiotowych w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Zwraca przy tym uwagę na przesłanki decydujące o znaczeniu tej instytucji – możliwość pozbawienia strony obrony jej praw skutkującą nieważnością postępowania sadowoadministracyjnego, wpływ dopuszczenia do postępowania sądowego innych podmiotów niż strona na przebieg postępowania, jego ramy czasowe i na trwałość orzeczenia. Wskazane tylko przykładowo konsekwencje rozumienia i stosowania instytucji uczestników postępowania a szerzej układu podmiotowego tego postępowania podkreślają jej znaczenie i rolę w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Na gruncie rozważań dotyczących przepisu art. 33 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Doktorant badał m.in. istotne problemy doktrynalne, o dużym znaczeniu proceduralnym – pojęcie interesu prawnego i postępowania administracyjnego. Są to pojęcia uznawane za wieloznaczne, niejednolicie rozumiane. Zasadnie zatem pan mgr P.Janiak podjął próbę i to próbę udaną ustalenia ich zakresu znaczeniowego w odniesieniu do instytucji uczestników postępowania sadowoadministracyjnego. Kolejnym i również istotnym celem, jakie postawił sobie Autor jest – w sytuacji gdy rozszerzany jest zakres



sądowej kontroli - poszukiwanie odpowiedzi na pytanie , czy instytucja uczestników postępowania sądownoadministracyjnego jest właściwa dla wszystkich postępowań przed sądem administracyjnym. Równie spornym w piśmiennictwie terminem jest kluczowe dla rozprawy pojęcie „uczestnika postępowania”. Pojęcie to uczynił Doktorant przedmiotem pogłębionej i interesującej analizy naukowej jako kategorii normatywnej .Autor zawęził przedmiot szczegółowych rozważań do jednej kategorii uczestników postępowania *sensu stricto*, wyznaczonej przez pojęcie interesu prawnego , uzupełnionej o kategorię organizacji społecznej dopuszczonej do udziału w postępowaniu.

Wszystkie założone cele Doktorant zrealizował w sposób zasługujący na wysoką ocenę merytoryczną. Konstrukcja rozprawy jest rozbudowana a w konsekwencji przejrzysta. Na ”Koncepcję uczestników postępowania sądownoadministracyjnego” składa się siedem rozdziałów i wnioski a uzupełniają wykaz bardzo bogatej literatury(blisko 500 pozycji),wykaz równie bogatego i uporządkowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uchwał , wyroków i postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wyroków i postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych oraz wykaz źródeł prawa.

4. Rozprawę rozpoczyna rozdział I poświęcony omówieniu zagadnień wstępnych, do których Autor zaliczył cel i zakres pracy, metodę badań i zastosowane narzędzia badawcze. O celu i zakresie badań była już mowa wyżej, na wysoką ocenę zasługuje szczegółowe wskazanie i uzasadnienie metod badań ( logiczno-językowej, badania prawa jako zjawiska życia prawnego i wynikające z niego szczegółowe metody badawcze zjawisk administracyjnoprawnych, metodę empiryczną, historyczno-prawną, z wyłączeniem metody komparatystycznej z uwagi na to, że instytucja uczestników postępowania administracyjnego stanowi samodzielną konstrukcję prawną procedury sądownoadministracyjnej) oraz narzędzi

badawczych (zwłaszcza pojęcia stosunku administracyjnoprawnego, materialnoprawnego i spornoadministracyjnego) oraz wielopłaszczyznowe podejście, niezbędne w sytuacji gdy rozważane pojęcia i instytucje budzą liczne wątpliwości doktrynalne.

Po tych wstępnych rozważaniach Doktorant w rozdziale II przeszedł do badań dotyczących kwestii ogólnej, wprowadzającej do zasadniczego przedmiotu rozprawy, czyli zagadnienia prawa do sądu (administracyjnego) jako prawa podmiotowego (z uwagi na zakres rozważań Doktorant mógł zastosować określenie lokujące bezpośrednio to prawo na płaszczyźnie prawa publicznego, czyli określić je jako publiczne prawo podmiotowe). Przeprowadzona analiza obejmuje krajowe i międzynarodowe regulacje prawne dotyczące prawa do sądu a w szczególności konstytucyjne prawo do sądu a zwłaszcza sądu administracyjnego. Pan mgr Piotr Janiak badał podmiotowy zakres prawa do sądu (administracyjnego), szeroko rozumiany przedmiot ochrony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w tym legitymację skargową, możliwość cofnięcia skargi, niezwiązanie sądu zarzutami i wnioskami skargi, zakaz *reformationis in peius* oraz kompetencje orzecznicze sądu. Ten fragment rozprawy ma w dużej mierze charakter opisowy, ale jest to opis obszerny, wnikliwy, rzetelny i szczegółowy.

Rozdział III rozprawy poświęcony został genezie i rozwojowi regulacji prawnej układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego, Autor badał dwie koncepcje tego układu – pierwszy, na gruncie zmieniających się przepisów o postępowaniu przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym i drugi, na gruncie przepisów powojennego sądownictwa administracyjnego. Był to zabieg uzasadniony i przydatny, m.in. z uwagi na samodzielny charakter instytucji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego i ówczesne doktrynalne uzasadnienia, z których wiele zachowuje znaczenie. Z tego punktu widzenia bardzo interesujące są spostrzeżenia Autora i wyniki z



nich pytania w kwestii celów tego postępowania , w tym m.in. tego czy przyznać legitymację do wniesienia skargi każdemu obywatelowi, nie tylko uprawnionemu, lecz także zainteresowanemu a nawet "wykonującemu kontrolę w imię cudzych uprawnień". W tym kontekście zadane przez Doktoranta pytanie o skutki takiego stanowiska w odniesieniu do instytucji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego a szerzej o to, czy cele (funkcje) sądowej kontroli oddziałują na układ podmiotowy tego postępowania jest w pełni uzasadnione.

W kolejnych rozdziałach Doktorant zasadniczym przedmiotem badań uczynił zagadnienia bezpośrednio dotyczące tematu rozprawy. W rozdziale IV zatytułowanym „Konfiguracje układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego” analiza została przeprowadzona w trzech obszarach: konstytucyjnych determinant układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego; klasycznego (podstawowego układu tego postępowania oraz w obszarze rozszerzonego układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego. W pierwszym podrozdziale p.mgr P.Janiak rozważa czy z punktu widzenia wartości konstytucyjnych i zdeterminowanej przez nie funkcji sądownoadministracyjnej kontroli uzasadniona jest interpretacja przepisów ustaw określających sytuację prawną uczestników postępowania zmierzająca do przyznania prawa udziału w procesie i związanych z nim praw jak najszerszej grupie podmiotów czy też raczej podejście zawężające i ostrożne rozszerzanie kręgu podmiotów postępowania sądowego. Odpowiedź zasadnie uzależnia od perspektywy odniesienia czyli normy konstytucyjnej, będącej podstawą wykładni. Podzielam wątpliwości i ostateczne stanowisko Autora w tej kwestii , że nie ma umocowania w Konstytucji rozszerzenie prawa do sądu przez korzystanie pośrednie z tego prawa przez włączenie się do obrony swoich praw na drodze sądowej uruchomionej przez inny podmiot. Jednocześnie Autor przytacza

argumenty przemawiające za przyznawaniem , choć ostrożnym, praw procesowych innym podmiotom niż strony a także argumenty uzasadniające szerokie dopuszczanie do postępowania sądowego innych podmiotów , m.in. z uwagi na ochronę obiektywnego porządku prawnego. Wywody zawarte w tej części rozprawy noszą znamiona erudycji, cechuje je rzetelność i obiektywizm naukowy. Tę ocenę można odnieść także do dalszych części rozprawy. Równie dobrze skonstruowane i przeprowadzone są rozważania zawarte w drugim i trzecim podrozdziale rozdziału IV, Autor poddał w nich analizie klasyczny (podstawowy) i rozszerzony układ podmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego. W tych fragmentach Doktorant analizował koncepcję uczestników postępowania na gruncie przepisów prawa pozytywnego, wyróżniając , zgodnie z przyjętymi założeniami ,klasyczny układ podmiotowy , obejmujący skarżącego, organ i sąd administracyjny oraz rozszerzony, w skład którego wchodzi też podmioty określane mianem uczestników *sensu largo*. Rozważał stosunki prawne łączące podmioty uczestniczące w układzie klasycznym i w układzie rozszerzonym , w tym drugim przypadku rozpoczynając ustalenia od wyjaśnienia zakresu pojęcia i wyróżnienia kategorii uczestników postępowania, niejednolicie ujmowanej w piśmiennictwie i na płaszczyźnie prawnej. Pan mgr Piotr Janiak rozbudował zakres pojęcia uczestników postępowania i wyróżnił różne ich klasyfikacje, koncentrując się na rozróżnieniu uczestników postępowania w wąskim znaczeniu *sensu stricto*, uczestników w szerokim znaczeniu *sensu largo* oraz uczestników postępowania w najszerszym znaczeniu *sensu largissimo* .Na podkreślenie zasługuje sposób prowadzenia wywodów naukowych, jasny i klarowny, ale także krytyczne spojrzenie nie tylko na treść regulacji prawnych ale ,przede wszystkim , na poglądy doktryny i poglądy wyrażane w orzecznictwie sądowym. Ustalenie treści terminu „uczestnik postępowania sądownoadministracyjnego” i skoncentrowanie rozważań na wąskiej kategorii podmiotów (obejmującej osoby na których interesy prawne będzie miał wpływ



wynik postępowania i organizacje społeczne zainteresowane udziałem w postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe) , merytorycznie uzasadnione, dało podstawy do dalszych pogłębionych rozważań dotyczących kryterium interesu prawnego i postępowania administracyjnego. W dalszych rozważaniach Doktorant zajął się także analizą zagadnień temporalnych rozszerzonego podmiotowego układu postępowania, powstających przede wszystkim w orzecznictwie.

W rozdziale V przedmiotem badań stały się problemy materialnego kryterium rozszerzenia układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego w kontekście *res iudicata* w związku z interesem prawnym jednostki oraz form działania organów administracji . W polskim piśmiennictwie nie było dotychczas analiz o takim zakresie i sposobie ujęcia , Doktorant szeroko analizował *res iudicata* jako przesłankę rozszerzenia układu podmiotowego postępowania sądowego ,odnosząc rozważania rodzajów aktów i czynności (także ich braku) poddawanych sądowej kontroli. Rozważania zamykają spostrzeżenia dotyczące weryfikacji „interesu prawnego” przez sąd administracyjny. Jak wielokrotnie i zasadnie podnosi Doktorant pojęcie interesu prawnego jest zaliczane do niedookreślonych i różnie definiowanych, wymaga zatem interpretacji a status uczestnika postępowania *sensu stricto* jest nierozzerwalnie związany z tym właśnie kryterium interesu prawnego. Autor zwraca uwagę także na inne kontrowersyjne kwestie m.in. możliwości badania przez sąd interesu prawnego osób, które brały udział w postępowaniu administracyjnym i przekonująco uzasadnia swoje stanowisko . Ponownie należy podkreślić wykazywana przez Doktoranta i kulturę naukowej dysputy, której wyrazem mogą być m.in. rozważania zawarte na s.210-226.

W rozdziale VI poświęconym analizie „Kryterium formalnego rozszerzenia układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego” pan mgr Piotr Janiak na wstępie rozważa pojęcie „postępowania administracyjnego”. To

pojęcie będąc pojęciem nie tylko prawnym ale i prawniczym jest zarazem pojęciem szeroko diskutowanym i niejednoznacznym. Problem rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” nabrał szczególnego znaczenia na płaszczyźnie procedury sądowoadministracyjnej w związku z zakresem sądowej kontroli, obejmującej zróżnicowane formy działania organów administracji. Ma rację Doktorant, że jego rozumienie odgrywa istotną rolę w procesie ustalania treści pojęcia „uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego” i w związku z tym podejmuje obszerną analizę poglądów dotyczących zakresu pojęcia postępowanie administracyjne, wąskiego i szerokiego, przy jednoczesnym braku zgody co do ich zakresów, ostatecznie opowiadając się za wąskim rozumieniem tego postępowania. Podaje przy tym wiele, szeroko uzasadnionych argumentów, Jestem wprawdzie innego zdania, ale uznaję rzetelność analizy i płynących z niej wniosków.

Z uwagi na przyjętą po przeprowadzonej analizie koncepcję zakresu pojęcia „uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego” ostatni VII rozdział poświęcił Doktorant zagadnieniom związanych ze statusem organizacji społecznych jako uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego. analizując zarówno treść pojęcia organizacji społecznej (bardzo dyskusyjną) jak i przesłanki oraz tryb dopuszczania organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Po raz kolejny Autor wykazał umiejętność dostrzegania najbardziej istotnych i najbardziej spornych problemów ( m.in. statusu fundacji ).

5.Przeprowadzone badania potwierdziły wagę podjętej problematyki i jej praktyczne, nie tylko doktrynalne znaczenie. Rozprawę doktorską pana mgr Piotra Janiaka „Koncepcja uczestników postępowania sądowoadministracyjnego” oceniam wysoko z merytorycznego punktu widzenia. Doktorant wykazał się głęboką wiedzą i dojrzałością prawniczą ,



umiejętnością prowadzenia badań naukowych i dyskursu prawniczego, znajomością technik wykładni. Wykorzystał w swoich badaniach blisko 500 pozycji literatury i bogate orzecznictwo oraz materiał normatywny. Sprawilo to, że formułowane spostrzeżenia i wnioski są przemyślane i uzasadnione. Przedstawiona próba zbudowania koncepcji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego jest w pełni udana, na wysokim poziomie merytorycznym, zasługująca na publikację. Konkluzje i wnioski Autora, sposób prowadzenia rozważań i polemiki naukowej cechuje wnikliwość i rzetelność. Doktorant podjął się rozwiązania istotnego problemu naukowego, zrealizował cel rozprawy i znalazł odpowiedzi na postawione wcześniej pytania.

Zważywszy na powyższe, stwierdzam, że pan mgr Piotr Janiak spełnił wszystkie wymogi określone przepisem art. 13 ustawy z dnia z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) i w tej sytuacji zasługuje na podjęcie dalszych kroków w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

