

dr hab. *Robert Sawuła*

prof. nadzw. Wyższej Szkoły Prawa i Administracji

Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pana mgra Grzegorza Karola Zalizowskiego** jest Jego praca pt. „*Odrzucenie skargi do sądu administracyjnego w świetle konstytucyjnego prawa do sądu*” (Wrocław 2020, s. 288) napisana pod kierunkiem **prof. dr hab. Barbary Adamiak** na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

#### Tytuł, przedmiot i cel pracy

Obrany przez Doktoranta tytuł rozprawy jest w pełni komunikatywny i jednoznaczny. Zasadniczym, deklarowanym celem pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie „Czy instytucja odrzucenia skargi przez sąd administracyjny nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu?”. Towarzyszące mu inne cele sprowadzają się do przeprowadzenia rozważań odnoszących się do poszczególnych przesłanek odrzucenia skargi przez sąd administracyjny, jak również roztrząsanie na ile przyjęte wymogi skargi sądownoadministracyjnej, których niespełnienie skutkuje jej odrzuceniem, stanowią naruszenie konstytucyjnego prawa w aspekcie dostępu do sądu. Autor już na wstępie przekonuje, że takie zakreślenie celu dysertacji uzasadniało objęcie jej przedmiotem także płaszczyzny dotyczącej środków zaskarżenia, umożliwiających jednostce zwalczenie orzeczenia sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi. Przywołanie zaś rozwiązań zawartych w art. 58 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ppsa) oraz w art. 199<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego (K.p.c.) w aspekcie związku między odrzuceniem pozwu a odrzucaniem skargi sądownoadministracyjnej, uzasadniać ma poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy spełniają one gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu oraz z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Doktorant użył – jak sądzić można – intuicyjnie określenia „instytucja” wobec zagadnienia odrzucenia skargi sądownoadministracyjnej, intuicyjnie – albowiem choć nim się kilkakrotnie posługuje, to faktu tego szczególnie nie eksponuje. Nazwa ta pochodzi od słowa *instytutio*, co w łacinie oznacza „urządzenie”, tym mianem w piśmiennictwie opatruje się zwykle wyodrębniony zespół norm prawnych, stanowiący

funkcjonalną całość, dotyczący oznaczonej sytuacji wyznaczonych prawem. Za Promotorem pracy przyjdzie uznać, że takie ujęcie jest użyteczne zwłaszcza w rozważaniach nad postępowaniem sędowoadministracyjnym, bowiem pozwala scalać treści prawne rozproszone w różnych przepisach. Nie budzi mojej wątpliwości, że odrzucenie skargi sędowoadministracyjnej śmiało może aspirować do zakwalifikowania tego konstruktów do kategorii instytucji prawnej procesu sędowoadministracyjnego, już uwagi wstępne Doktoranta pozwalałyby na czynienie w tym kierunku ostrożnej aprobaty, lektura pracy dowodzi zaś słuszności takiego stwierdzenia. Taki określnik został użyty wszak w końcowej części pracy („Wnioski” – s. 242), wydaje się, że Autor śmiało mógł to dobitniej podkreślać.

Wybór tematu pracy w pełni zasługuje na aprobatę. W dotychczasowym dorobku doktrynalnym związanym z procesem sędowoadministracyjnym brakowało całościowego opracowania zagadnienia dotyczącego odrzucenia skargi przez sąd administracyjny w takim aspekcie, w jakim ujęto to w rozprawie, tj. w kontekście potrzeby realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Trzeba zauważyć, że w pewnym zakresie problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie była przedmiotem odrębnej monografii autorstwa P. Razowskiego, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, Warszawa 2015, gdzie uwagę koncentrowano na braku właściwości sądu administracyjnego, w konsekwencji oznaczonego ujęcia sprawy sędowoadministracyjnej. Rozprawa autorstwa G. Zalizowskiego charakteryzuje się bardziej „proceduralnym” nachyleniem, nawet gdy pewne wątki obu przywołanych prac są wspólne, to nie można nie dostrzec, że Doktorant eksponuje właśnie zagadnienia procesowe.

### Konstrukcja pracy

Pod względem formalnym praca zbudowana jest prawidłowo, wywody zostały ujęte w pięciu rozdziałach, oprócz wniosków. Podano obszerny wykaz wykorzystanej literatury (blisko 350), sporządzono również wykaz powoływanych orzeczeń sądowych (nieco ponad 180), obejmujących w największej ilości orzeczenia sądów administracyjnych oraz wykorzystanych aktów prawnych. Na początku pracy zamieszczono wykaz skrótów. Już w tym miejscu wszakże wypadnie dostrzec pewien brak precyzji, bowiem po wielokroć w przywoływanych przez Doktoranta tezach cytowanych orzeczeń sądowych używano skrótu „PostAdmU” (np. s. 86), jak również skrótu „PostAdmU2” (np. 141). Oba skróty nie zostały wymienione w wykazie

skrótów na początku pracy, nadto z kontekstu ich używania wydaje się, że w obu tych przypadkach chodzi w istocie o przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zatem należało chyba posłużyć się przyjętym przez autora skrótem („p.p.s.a.”). Podobną uwagę wypadnie odnieść do powoływanego w cytowanych orzeczeniach sądowych skrótu „SamGminU” (np. s. 184).

Tematyka poszczególnych rozdziałów i podrozdziałów jest w pełni zrozumiała i przejrzysta, dobór oznaczonych wątków rozważanych w ramach poszczególnych rozdziałów jest w pełni logiczny, należycie przy tym umożliwiał roztrząsanie kwestii szczegółowych. Kolejność zagadnień merytorycznych ujętych w rozdziałach jest trafna, od zagadnień mających naturę ogólniejszą ku wątkom bardziej szczegółowym.

Tytułatura poszczególnych partii pracy niekiedy budzić może wątpliwości. W rozdziale III pkt 1 „Przesłanki wyznaczające niedopuszczalność zaskarżenia w aspekcie braku właściwości sądów administracyjnych” tekst główny podzielono na dalsze podpunkty, przy czym w ppkt 1.1. i 1.3. użyto konsekwentnie sformułowania „właściwości”, zaś w ppkt 1.2. skorzystano z określnika „kognicja”. Czy było to zamierzone, czy przypadkowe – tego lektura tej części pracy nie dowodzi, raczej potraktowano „kognicję” jako w pełni adekwatny zamiennik „właściwości”. Podobną uwagę można zgłosić wobec użytego wyrażenia w tytulaturze rozdziału V „Środki ochrony prawnej jednostki przed rozstrzygnięciem sądu o odrzuceniu skargi do sądu administracyjnego”, podczas gdy w podpunktach tego rozdziału Doktorant posługuje się wyrażeniem „środki obrony jednostki”. Niezależnie od powyższej uwagi sądzę, że tytuł powyższego rozdziału śmiało można byłoby – bez uszczerbku dla komunikatywności – skrócić, np. „Środki ochrony prawnej wobec odrzucenia skargi sądownoadministracyjnej”. Wyrażenie „przed rozstrzygnięciem sądu o odrzuceniu skargi” jest nieco mylące w kontekście czasu podjęcia owego środka ochrony prawnej, nie korzysta się z niego wszak „przed odrzuceniem”, a już po wydaniu postanowienia o odrzuceniu skargi. Nie jestem także przekonany do trafności tytułatury ppkt 2.1.3. („Rola skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” – rola w czym?) w rozdziale V, wydaje się, że wystarczające byłoby użycie określników, jak w ppkt 2.1.1 i 2.1.2. w tym rozdziale.

Wydaje się, że w konstruowaniu tytułatury poszczególnych części pracy wdarła się niekiedy pewna niestaranność (chyba w rozdziale III ppkt 2.3. nie powinien nosić nazwy „Skarga na bezczyrności po wydaniu decyzji w sprawie”, lecz „Skarga

na bezczynność po wydaniu decyzji w sprawie”; w rozdziale V pkt 2 „System środków obrony jednostki przez rozstrzygnięciem o odrzuceniu skargi” zamiast „przez” winno zapewne być „przed”). Można byłoby też rozważyć zamianę wyrażenia „opłaty sądowej” w ppkt 2.5. w rozdziale IV na jednoznaczne sformułowanie „wpis”, skoro opłatą sądową od skargi jest właśnie ów wpis.

Objętość poszczególnych rozdziałów jest zróżnicowana, najobszerniejszy rozdział III „Bezwzględne przesłanki odrzucenia skargi przez sąd administracyjny” liczy blisko 100 stron, najkrótsze rozdziały (II – „Granice prawa do sądu administracyjnego” oraz IV – „Względne przesłanki odrzucenia skargi przez sąd administracyjny”) mają po ok. 30 stron. To zróżnicowanie ma swoje uzasadnienie, gdy uwzględnić tematykę poruszaną w tych partiach pracy i konieczność dostosowania ich obszerności do rozważanych kwestii merytorycznych.

Można było także rozważyć wprowadzenie w oznaczeniach poszczególnych podrozdziałów dodatkowej cyfry poprzedzającej, która odpowiadałaby numerowi rozdziału. Ta uwaga nie ma jednak charakteru kategorycznego, choć niewątpliwie ułatwiałoby to lepszemu zorientowaniu się co do oznaczonych partii tekstu w ramach danego rozdziału.

Praca zawiera wnioski końcowe, w których Autor podsumowuje swoje rozważania, precyzuje oceny, stara się udzielić odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane na wstępie.

### Metoda

Autor za podstawową metodę pracy przybrał analitycznoprawną metodę badawczą, zakresem swych badań obejmując obowiązujące krajowe unormowania prawne. Waler teoretyczny stanowiąc ma analiza i weryfikacja ustaleń dogmatyki procesu sądownoadministracyjnego w zakresie rozważanej tematyki. Jako wstępną płaszczyznę badań przyjęto regulacje zawarte w Konstytucji RP, trafnie uznając, że główne zagadnienie pracy „jest silnie osadzone na konstytucyjnym prawie do sądu”.

Zasadniczy obszar badań sprowadza się do egzegezy regulacji zawartych w Ppsa, w niezbędnym zakresie sięgnięto także do rozwiązań unormowanych w K.p.c. W zagadnieniach wstępnych zadeklarowano także skorzystanie z metody empirycznej, dokonanie przeglądu i analizy orzecznictwa, w niezbędnym zakresie także sięgnięcie do metody historycznoprawnej, wszakże uznając ją za pomocniczą.

Za narzędzie badawcze Doktorant uznaje przesłankę procesową – w ogólnym rozumieniu przesłankę odrzucenia skargi traktuje jako „okoliczność, której zaistnienie obliguje sąd administracyjny do podjęcia orzeczenia odrzucającego skargę” (s. 15). Już w pierwszej części pracy dokonano klasyfikacji tych przesłanek na bezwzględne i względne, za czynnik determinujący ich przydział przybierając płaszczyznę nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Wybór metod i narzędzi badawczych uznać wypadnie za poprawny.

### Zawartość merytoryczna

W rozdziale I „Zagadnienia wstępne” wyłuszczonego sposobu rozumienia tytułu pracy, jej koncepcji, przedmiotu, metody i narzędzi badawczych. Autor stawia tu oznaczone pytania, wskazuje cele swej dysertacji. We wstępie dokonano ponadto scharakteryzowania poszczególnych części pracy, wyjaśnia się tu przyjętą metodę i techniki badawcze. Ta część rozprawy spełnia swą rolę. Wypadnie zwrócić uwagę na szczególnie rozsądne scharakteryzowanie już w tej części pracy, miejsca skargi sądowoadministracyjnej w systematyce ochrony praw jednostki. Traktując skargę sądowoadministracyjną jako środek zaskarżenia działania (bezczynności i przewlekłości) administracji publicznej, zarazem kwalifikowane pismo procesowe oraz instrument umożliwiający wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego i przeprowadzenie kontroli działalności organu administracji publicznej, eksponowane jest, że przy jej pomocy jednostka realizuje konstytucyjne prawo do sądu. G. Zalizowski analizując powyższe zagadnienie wyróżnia przy tym kilka płaszczyzn, w których jest ona środkiem wyłącznym, względnie przysługuje dopiero po wyczerpaniu prawem przewidzianych innych środków, względnie przysługuje jednostce fakultatywnie albo nie przysługuje. Przywołano oznaczone przykłady dla zidentyfikowania owych płaszczyzn. Przeprowadzone rozważania już w tym miejscu, przy dokonaniu rekapitulacji przedmiotu skargi z katalogu ujętego art. 3 § 2 Ppsa, skłoniły Doktoranta do wyrażenia aprobaty do niedawnego działania ustawodawcy, polegającego na rezygnacji z obligatoryjności wzywania organu do usunięcia naruszenia prawa, jako warunku dopuszczalności skargi (s. 32). Z tą oceną wypadnie się zgodzić, nie sądzę natomiast, aby sprzeciw od decyzji podejmowanej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. był przekonująco dobranym przykładem płaszczyzny, na której skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje, co pozwalałoby słusznie wywodzić, iż w ten sposób lepiej jednostce zagwarantowano realizację prawa do

sądu (s. 49). Jest to chyba daleko idące uproszczenie, skoro na skutek wniesienia sprzeciwu chociażby inne strony postępowania administracyjnego nie uzyskują statusu uczestników postępowania sądowego ze sprzeciwu. Nadto, skoro wyraźnie tematem pracy objęto zagadnienie odrzucenia skargi do sądu administracyjnego, nie zaś odrzucenia sprzeciwu do tegoż sądu, to zdobywając się na wypowiedź w powyższym zakresie, oczekiwałbym konsekwentnie wywodów odnośnie odrzucenia także sprzeciwu, skoro stosuje się doń, w zakresie nieuregulowanym, odpowiednio przepisy o skardze (art. 64b § 1 Ppsa). Tymczasem w innym miejscu Autor sygnalizuje jedynie tę kwestię wyraźnie zastrzegając się, że nie będzie mieć ona większego znaczenia wobec zakresu czynionych rozważań (zob. przypis 381).

Kolejna część pracy (rozdz. II) traktuje o granicach prawa do sądu administracyjnego. Znalazły tu miejsce rozważania odnośnie pojmowania samego prawa do sądu w świetle regulacji międzynarodowych, jak i zasadniczo przepisów konstytucyjnych. Nie absolutyzując tego prawa, na dowód czego przywołano stosowne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Autor podkreśla przy tym – trafnie wykorzystując obfity dorobek doktrynalny – podstawowe znaczenie, jakie tworzy możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej (s. 59 i n.). W tym obszarze uwagę obrócono na kwestię rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych. Słusznie zauważa się, iż ustalenie, że sprawa ma polegać na kontroli działalności administracji publicznej skutkuje zniesieniem domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji RP i przesądza o właściwości sądu administracyjnego, o ile nie istnieje przepis ustawowy przyznający właściwość sądu powszechnego (s. 65).

Trochę niespodziewanie Autor zwraca tu uwagę na zagadnienie nadużycia prawa jako przesłanki przekroczenia granic prawa do sądu, po lekturze tej partii pracy rozumiem zamysł takiego działania. Z uznaniem wypadnie przyjąć powołanie w tej kwestii rozmaitych źródeł piśmienniczych, a także dorobku judykatury, choć w większości związane były one z innymi obszarami niż prawo administracyjne. Gdyby Autor chciał rozważyć dokonanie pewnych uzupełnień w tym zakresie mógłby sięgnąć chociażby po prace uznanych administratywistów (np. W. Jakimowicza, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej*, w: *Anytwartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015, czy też P. Przybysza, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, w: red. H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003). Odnotować wypadnie także próbę uzyskania w tym aspekcie wypowiedzi

powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego I OSK 1992/14 oraz I OPS 3/15). Zgadzam się w pełni z tym stwierdzeniem G. Zalizowskiego, wedle którego obowiązujące rozwiązania normatywne nie wprowadzają możliwości odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej z uwagi na jej niedopuszczalność determinowaną wagą sprawy w korelacji z konstytucyjnym prawem do sądu. Trafnie także dostrzeżono w znaczeniu rozwiązania zawartego w art. 247 Ppsa odnośnie odmowy prawa pomocy w przypadku oczywistej bezzasadności skargi.

Najobszerniejszą częścią pracy jest rozdział III „Bezwzględne przesłanki odrzucenia skargi przez sąd administracyjny”, zawarto w nim dość szczegółową egzegezę poszczególnych przesłanek ujętych w art. 58 § 1 pkt 1, 4, 5 i 6 Ppsa. Detalicznie najpierw potraktowano przypadki braku właściwości sądów administracyjnych słusznie wywodząc, że gdy sprawa podlega wyłączeniu stosownie do art. 5 Ppsa, bez znaczenia pozostaje forma działania podjęta przez organ, a jej ustalanie jest w takiej sytuacji zbędne (s. 93). W tym zakresie zasadnie przywołano kontekst historyczny kształtowania się kognicji polskich sądów administracyjnych. Przeprowadzona analiza poszczególnych przypadków ujętych w art. 5 Ppsa jest rzetelna (s. 96-107), wykorzystano tu stosowne judykaty obrazujące zakres wyłączeń właściwości sądu administracyjnego. W pkt 1.2 rozdziału III przywołano kilka przypadków wyłączenia właściwości sądu administracyjnego na mocy przepisów szczególnych. Nie kwestionując doboru tych przypadków, warto zauważyć najnowsze judykaty, gdy idzie o dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej wobec bezczynności Prezydenta RP w aspekcie wydania aktu potwierdzającego przejście w stan spoczynku sędziego sądu administracyjnego. Podzielaam prezentowany w pracy wywód Autora, wedle którego przesłanka odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej z uwagi na brak jurysdykcji prawa polskiego ma złożony charakter, gdzie należy uwzględniać zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe uwarunkowania (s. 118).

Poddając egzegezje rozwiązania zawarte w art. 55 § 4 Ppsa oraz art. 199<sup>1</sup> K.p.c. Autor przywołuje poglądy doktrynalne odnoszące się do rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych, by dojść do przekonania, że rozwiązania zawarte w cyt. przepisach ocenić wypadnie negatywnie, jako że nie zabezpieczają one należycie konstytucyjnego prawa do sądu (s. 123). Wysuwa przy tym postulat zmiany tych regulacji, choć sam nie proponuje własnego sposobu

usunięcia wadliwego – w Jego ocenie – rozwiązania normatywnego, co jest pewną słabością. Szkoda, że zabrakło w tym zakresie pewnej retrospekcji i przywołania funkcjonującego w okresie II RP Trybunału Kompetencyjnego, zaś w okresie sprzed 2004 r. tzw. Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym. Można było także rozważyć powrót do koncepcji prezentowanych przy okazji wprowadzania w życie unormowań odnoszących się do dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i wówczas postulowanych rozwiązań uwzględniających rozstrzygnięcie konfliktów kompetencyjnych poprzez orzekanie w składach uwzględniających zarówno sędziów Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W drugiej kolejności w rozdz. III Doktorant analizuje przypadki odrzucenia skargi z powodu braku przedmiotu zaskarżenia, odrębnie wyróżniając sytuacje: skargi na akty nieistniejące (pkt 2.1), skargi na bezczynność po wydaniu decyzji w sprawie (pkt 2.2), skargi na niewykonanie wyroku w którym skargę oddalono (pkt 2.3), a także przedwczesności skargi (pkt 2.4). Gdy idzie o przypadek aktów nieistniejących warto było dostrzec źródła tej koncepcji teoretycznej nie tylko w sferze niemieckiego prawa cywilnego (s. 124), ale także prawa administracyjnego (słynne tzw. „akty kapitana z Köpenick”). Nie wydaje się zasadne zamknięcie rozważań odnośnie dopuszczalności kontroli sądownoadministracyjnej aktu prawa miejscowego wobec stwierdzenia jego uchylecia z obrotu w innym trybie, skoro rozpoznanie skargi może być zasadne z punktu widzenia skutków, jakie taki akt wywoływał (s. 127). Gdy idzie o wątki poruszone w pkt 2.2 rozdziału III niejako na uboczu pozostawiono kwestię skargi na przewlekłość, gdy sprawę administracyjną załatwiono decyzyjnie, dostrzegając za to – i tu należy docenić „refleks” Autora – uchwałę składu 7 sędziów NSA II OPS 5/19 z 22 czerwca 2020 r. Warto zauważyć, że uchwałę powyższą podjęto przy dwóch zdaniach odrębnych, co dowodzi kontrowersyjności roztrząsanego zagadnienia.

Kolejno w pracy uwagę obrócono na kwestię naruszenia zasady pierwszeństwa obrony interesu prawnego na drodze administracyjnej, odrębnie rozważając zagadnienie niewyczerpania środków odwoławczych w administracyjnym toku instancji (pkt 3.1) oraz zaniechania wezwania organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy w trybie art. 154 § 1 Ppsa (pkt 3.2.) i do tych kwestii ograniczając swe wywody. Nie rozbudowano jednak w tym zakresie rozważań, przeto poddać pod rozwagę wypadnie zasadność poczynienia przez Autora refleksji nad obserwowanym w ostatnich latach działaniem ustawodawcy, w praktyce usuwającego niektóre formy



ograniczenia dostępu do sądu administracyjnego, gdy idzie o nakaz uprzedniego skorzystania ze środków prawnych służących na drodze postępowania administracyjnego (korekta art. 15 K.p.a., nowa treść art. 52 § 3 Ppsa), przy jednoczesnym zachowaniu tzw. odwołania poziomego w postępowaniu podatkowym. Umknęło w tym miejscu uwadze Doktoranta działanie ustawodawcy, który w wyniku nowelizacji Ppsa w 2017 r. uchylił art. 57 § 1 pkt 4 Ppsa, a przez to wymóg, aby w przypadkach wskazanych w art. 52 § 3 i 4, zamieszczać w skardze dowód, że uprzednio skarżący wzywał organ do usunięcia naruszenia prawa.

Rzetelnie zrekapitulowano kolejne przesłanki odrzucenia skargi ujęte art. 58 § 1 pkt 4 Ppsa, tj. zawistość sprawy i powagę rzeczy prawomocnie osądzonej. Nie wydaje się jednak w pełni prawdziwe zdanie, jakoby „...nie jest dopuszczalne odrzucenie skargi wniesionej w sprawie w której już uprzednio skarga została odrzucona” (s. 149). Do wyobrażenia jest wszak i taki stan faktyczny, w którym wpierw skargę odrzucono z powodu niezpełnienia jej braków formalnych, aby później – po wniesieniu skargi nie zawierającej braków – odrzucić ją np. na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a Ppsa. Tym samym powyższe stwierdzenie Autora wydaje się zbyt kategoryczne i nie uwzględniające możliwych czasowo splotów przesłanek do odrzucenia skargi sądownoadministracyjnej. W rozważanym obszarze – dostrzegając zauważalne przez doktrynę i judykaturę wątpliwości – G. Zalizowski kolejny raz wysuwa postulat *de lege ferenda*, jego przedmiotem czyniąc art. 58 § 1 pkt 4 Ppsa i wywodząc, że przesłanki determinujące odrzucenie skargi winny być precyzyjne i jednoznaczne. Rzecz w tym, że Autor sam nie proponuje nowego brzmienia tego przepisu.

W dalszych partiach rozdziału III roztrząsane są kwestie braku zdolności sądowej strony (pkt 6) oraz braku zdolności procesowej skarżącego (pkt 7) w kontekście nakazu odrzucenia skargi. Uwagi Doktoranta są tu w pełni zrozumiałe i nie wywołują krytyki. Tę samą ocenę należy rozciągnąć na wątki dotyczące braku należytego umocowania pełnomocnika strony (pkt 8) w kontekście przesłanki do odrzucenia skargi. Trafnie wyeksponowano i wyrażono aprobatę dla tego kierunku w orzecznictwie, w którym nie różnicując rodzaju pełnomocników, nakazuje się – przed ewentualnym odrzuceniem skargi – wzywać pełnomocnika, a w dalszej kolejności stronę do uzupełnienia dostrzeżonych braków w pełnomocnictwie.

Ostatnim zagadnieniem, które zostało ujęte w rozdziale III pracy jest kwestia nieposiadania przez skarżącego legitymacji skargowej *a limine* (pkt 9). Może

niepotrzebnie akurat w tym zakresie Autor stara się nawiązywać do rozwiązań zawartych w procesie cywilnym (s. 175), skoro dostrzega takie przypadki w przepisach Ppsa (s. 177 i n.), nadto trafnie przywołuje te judykaty, w których brak legitymacji strony skarżącej *a limine* uzasadnia nakaz odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej. Może warto byłoby tu dostrzec i wyeksponować interwencję Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do skargi radnego na zarządzenie zastępcze w przedmiocie wygaszenia jego mandatu, by tym bardziej zgodzić się z wnioskiem Autora, że roztrząsaną w tym miejscu przesłankę odrzucenia skargi traktować zwięźajaco.

Wywody rozdziału IV ogniskują się wokół tych przesłanek odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej, które G. Zalizowski kwantyfikuje jako względne, skoro nie wiążą się one z nieważnością postępowania sądowoadministracyjnego. Wpierw uwaga została skierowana na brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego w odniesieniu do tych przedmiotów zaskarżenia, które ujmuje art. 3 § 2 pkt 5 i 6 Ppsa (pkt 1). Z przyczyn „ekonomizacji” wywodów rozumiem ograniczenie się przez Autora do aktów podejmowanych przez organy gminy, a konsekwencji pominięcia w uwagach ogólniejszej natury tego typu aktów podejmowanych przez organy powiatu i województwa. Niezbyt korzystne wrażenie robi nadużywanie techniki pisarskiej sprowadzającej się do przywoływania obszernych fragmentów orzeczeń sądowych (np. s. 184 i n.), lepiej byłoby zmienić tę formułę na rzecz zrekapitulowania istoty motywów cytowanego orzeczenia. Zgadzam się natomiast z aprobującą oceną konstrukcji art. 58 § 1 pkt 5a Ppsa, tu czynioną z punktu widzenia potencjalnej następnie kwestii rozstrzygnięcia zaistnienia powagi rzeczy osądzonej. Dodałbym, że z perspektywy sądu administracyjnego takie rozwiązanie również jest afirmowane, wszak sąd ten uwolniony będzie w takim przypadku z konieczności przeprowadzenia rozprawy.

W drugiej kolejności w rozdziale IV Doktorant analizuje skutki niedochowania wymogów formalnych skargi, w pierw roztrząsając niespełnienie wymogów pisma procesowego przez skargę (pkt 2.1), w tym celu dokonując rekapitulacji obowiązujących przepisów Ppsa. Odnieść można wrażenie pewnego uniku, gdy idzie o sformułowanie klarownego stanowiska Autora, wobec braku formalnego skargi i jego nieuzupełnienia, względnie nieudolnego uzupełnienia – przywołano w tym zakresie „liberalne” postanowienie II OSK 1963/15 oraz dość rygorystyczną uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 13/13. Poza

stwierdzeniem, że „konieczność dochowania wymogów formalnych skargi stanowi istotny element z punktu widzenia ochrony praw jednostki, w kontekście możliwości realizacji konstytucyjnego prawa do sądu” (s. 191) brakuje jasnej i konkretnej wypowiedzi Autora – czy opowiada się za tą linią orzeczniczą, gdzie sądy starają się łagodzić skutki nieudolnego działania w następstwie wezwania do usunięcia braków formalnych, czy też jest zwolennikiem jednak twardości i sprężystości rozwiązań procedury sądownoadministracyjnej w tym względzie. Dodatkowo, w drugim zdaniu przypisu 916 przywołano treść, która zdaje się nie być „kompatybilną” z wywodami w tym miejscu prezentowanymi w tekście głównym. Nie przyłączyłbym się do poglądu Doktoranta ze s. 194, gdzie rozważając brak wskazania organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłości skarga dotyczy (pkt 2.3), stwierdza się, że „... gdy skarżący pomimo wezwania, nie uzupełni analizowanego braku sąd może (podkr. R.S.) taką skargę odrzucić”. Przepisy Ppsa zdają się nie pozostawiać w tym względzie uznania sądowi administracyjnemu, gdy wezwanie do usunięcia braków skargi, jako pisma procesowego, zostanie zignorowane przez skarżącego (jego pełnomocnika) – „Sąd odrzuca skargę...” (art. 58 § 1 *ab initio* Ppsa). Na marginesie powyższej uwagi, wypadnie wytknąć, że kwestia prawidłowości formułowania i doręczania zarządzeń o uzupełnieniu braków skargi, nie została zbyt wyeksponowana, a przecież prawidłowość kierowania takich zarządzeń ma pierwszorzędne znaczenie, z punktu widzenia skuteczności postanowienia o odrzuceniu skargi.

Rozważania odnośnie skutków braku wskazania naruszenia prawa lub interesu prawnego w skardze (art. 57 § 1 pkt 3 Ppsa) G. Zalizowski czyni poprzez uwypuklenie rozwiązania zawartego w art. 134 § 1 Ppsa – braku związania zarzutami i wnioskami skargi, oraz w kontekście szczególnych wymogów skargi na pisemną interpretację prawa podatkowego w sprawie indywidualnej, opinię zabezpieczającą i odmowę wydania takiej opinii. Podzielam tu wyrażoną ocenę (s. 195) w kontekście nie skutkującego odrzuceniem skargi braku wskazania w skardze naruszenia prawa, i odmiennością wywołaną specyfiką skargi wnoszonej na podstawie art. 57a Ppsa. Gdy idzie o wątki dotyczące braku uiszczenia wpisu (Autor konsekwentnie używa określenia „opłaty sądowej” – uwaga R.S.) od skargi w pełni zgodzić wypadnie się z konstatacją, że wysokość opłat w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest przystępna i trudno dopatrywać się w tym zakresie naruszeń w płaszczyźnie norm konstytucyjnych (s. 199). Ubocznie wypadnie dostrzec, że wysokość wpisów od

skarg sądowoadministracyjnych nie była w istocie aktualizowana od 2004 r., z tego względu wszystkie te wartości, jakie niesie fiskalizacja procesu sądowoadministracyjnego (przeciwdziałanie zalewowi skarg w sprawach błahych) są ignorowane przez kolejne ekipy rządowe.

Podjmując kwestię terminu do wniesienia skargi i jego uchybienia, G. Zalizowski prezentuje pogląd, wedle którego samo ustanowienie ograniczeń we wnoszeniu skargi terminem uznać należy za dopuszczalne w świetle konstytucyjnego prawa do sądu, zaś ocenie w tej materii powinna podlegać długość tego terminu (s. 202). Szkoda jednak, że uwagi w tym względzie pomijają terminy do wnoszenia skarg sądowoadministracyjnych przewidziane w przepisach szczególnych (to świadomy wybór Autora – uwaga R.S.), być może uwagi na kanwie tych przypadków stanowić mogłyby aksjologiczne wzmocnienie do osądów prezentowanych w recenzowanej pracy. Skoncentrowanie się na instytucji przywrócenia terminu, jego długości, regulacji zawartej w art. 53 § 4 Ppsa, zachowania terminu w związku z oznaczonym sposobem wnoszenia skargi, prowadziło Doktoranta do aprobującego twierdzenia oceny tej konstrukcji (terminu do wniesienia skargi) w nawiązaniu do zasadniczego wątku rozprawy – zachowania konstytucyjnego prawa do sądu.

Ostatni, merytoryczny rozdział (V) pracy zatytułowany został „Środki ochrony prawnej jednostki przed rozstrzygnięciem sądu o odrzuceniu skargi do sądu administracyjnego” (uprzednio wyraziłem wątpliwość co do „przegadanego” tytułu tego rozdziału – uwaga R.S.), w praktyce wywody tu zamieszczone odnoszą się do zaskarżenia i zwalczania postanowienia o odrzuceniu skargi. Dokonując rekapitulacji rozwiązań w polskich procedurach sądowoadministracyjnych w okresie sprzed wejścia w życie Ppsa (s. 210 i n.) Doktorant podkreśla praktykę – obowiązującą i obecnie – wedle której przesłankę odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej uwzględnia się z urzędu, na każdym etapie procesu. Rozważając system środków obrony (ochrony?) przed odrzuceniem skargi, koncentruje uwagę na problemacie związanym z dopuszczeniem użycia – w zależności od podstaw odrzucenia skargi – zażalenia, jak i skargi kasacyjnej. Autor prezentuje tu osąd, wedle którego użycie w niektórych przypadkach odrzucenia skargi z przyczyn, które określa mianem „formalnych” (np. z uwagi na brak należytego umocowania pełnomocnika), ma uzasadniać przyznanie prawa do obrony przed takim orzeczeniem właśnie przez wniesienie zażalenia, co uznaje się za rozwiązanie odpowiadające istocie tej przesłanki (s. 219). Przywołując zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy z 2015 r.

motywy nowelizacji Ppsa wprowadzającej m. in. zróżnicowanie środków ochrony prawnej wobec postanowienia o odrzuceniu skargi Doktorant negatywnie ocenia zażalenie jako środek zaskarżenia postanowienia wydanego na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 Ppsa. Logicznie wywodzi, że przesłanki zawistości sprawy czy też powagi rzeczy osądzonej nie mają natury „technicznej”, a zagadnienia te nie są zawsze „oczywiste” (s. 219 i n.). Jest wszakże „druga strona medalu” – skoro ustawodawca w 2015 r. dla części przypadków odrzucenia skargi kasacyjnej przewidział możliwość zaskarżenia stosownego postanowienia w drodze zażalenia, to takie działanie niesie pewną procesową „korzyść” – wszak strona kwestionująca postanowienie o odrzuceniu skargi nie jest ograniczona przymusem radcowsko-adwokackim. Z drugiej strony środek ochrony w postaci zażalenia wnosi się w stosunkowo krótkim terminie – 7 dni, co przyjmując za przesłankę odrzucenia np. stwierdzenie *rei iudicatae*, może sprawiać trudność w skonstruowaniu skutecznego środka odwoławczego. Ciekaw byłbym zdania Doktoranta, czy w takim sposobie zrekonstruowania katalogu środków zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi w grę nie wchodzi jeszcze inne okoliczności, jak chociażby wynikające z art. 181 § 1 Ppsa?

Nie wydaje się z kolei, aby Autor dostatecznie przekonująco rozważył kwestię dopuszczalności zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi przez inny podmiot, niż skarżącego, a więc np. przez organ. Stwierdzenie, że organ nie ma legitymacji do zaskarżenia takiego postanowienia jest tyleż stanowcze, co nie poparte rozwiniętą argumentacją (s. 220). Jeśli bowiem organ, jako strona postępowania sądownoadministracyjnego może wnieść skargę kasacyjną od wyroku (nawet od wyroku oddalającego skargę) i wywodzić, że skargę w istocie należało odrzucić, to zdaje się brakować argumentów *de lege lata*, aby odmawiać organowi uprawnienia procesowego do wyroku oddalającego skargę, zamiast zgodzić się z postanowieniem o jej odrzuceniu. W szczególności braku takiego rozbudowanego wyводу w powyższej kwestii nie mogą rekompensować roztrząsania dotyczące konstrukcji z art. 172 Ppsa i przewidzianego tam uprawnienia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które natomiast ocenić wypadnie afirmująco (s. 220-223).

W rozważaniach odnośnie skargi kasacyjnej jako środka obrony przed rozstrzygnięciem o odrzuceniu skargi (pkt 2.1.1.) trafnie wywodzi się, że w razie zbiegu przesłanek do odrzucenia skargi, z których przynajmniej jedna skutkuje przysługiwaniem skargi kasacyjnej, oznacza iż to ten środek winien być rozważany jako mający zasadniczy znaczenie (s. 227). Powtórzono tezę o braku legitymacji do

wniesienia skargi kasacyjnej na postanowienie o odrzuceniu skargi przez inny podmiot niż skarżący, wspierając to stanowisko oznaczonym judykatem (wyrok II OSK 2640/19). Niezależnie od tego, że w przywoływanej w pracy sprawie zapadł wyrok oddalający skargę kasacyjną skarżonego organu – strony postępowania sądowoadministracyjnego, zatem nie odrzucono jej, to prezentowanie w tym obszarze dość stanowczego stanowiska, wobec treści art. 173 § 2 Ppsa, budzi moje spore wątpliwości. Tam, gdzie ustawodawca chciał pozbawiać organ prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, tam wyraził to w formie jednoznacznej regulacji (chodzi np. o treść art. 151a § 3 Ppsa w odniesieniu do wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a.). Tak w przypadku postanowienia o odrzuceniu skargi nie uczyniono. Niezależnie od tych wątpliwości odnoszących się do organu, jako strony postępowania sądowoadministracyjnego, z pola widzenia podmiotu potencjalnie mogącego kwestionować postanowienie o odrzuceniu skargi, zniknęli prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy też Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Czy nie można wykluczyć np. dwóch skarg kasacyjnych na postanowienie o odrzuceniu skargi – skarżącego i niejako wspierającego go Rzecznika Praw?

Dokonana w rozdziale V rekapitulacja odnośnie reguł wnoszenia skargi kasacyjnej oraz zażalenia, jako środków ochrony przed postanowieniem o odrzuceniu skargi sądowoadministracyjnej jest prawidłowa. Pewien tylko niedosyt wypadnie zgłosić wobec braku rozwinięcia problematyki orzeczeń zapadających przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (np. czy sąd II instancji może ograniczyć się li tylko do uchylecia postanowienia o odrzuceniu skargi, czy też zawsze orzeczenie kasacyjne ma łączyć z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia przez sąd I instancji?). Można byłoby także oczekiwać szerszej refleksji nad skutkami procesowymi podziału przesłanek odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej, w zależności od rodzaju środka odwoławczego – skargi kasacyjnej lub zażalenia. Pewien niedosyt wywołuje u mnie brak szerszej wypowiedzi Autora odnośnie korelacji między odrzuceniem skargi, a możliwością uzyskania przez skarżącego tzw. ochrony tymczasowej w trybie art. 61 Ppsa. Chciałbym dowiedzieć się np. czy Doktorant dopuszcza rozdzielne niejako traktowanie obu tych instytucji, czy też warunkowałby możliwość objęcia skarżącego ochroną tymczasową wyłącznie w razie braku ziszczenia się przesłanki do odrzucenia skargi?

Pracę kończą „Wnioski” (s. 242-245). G. Zalizowski podsumowując swe wywody formułuje – odpowiadając przeto na postawione wprawdzie pytanie – wniosek, wedle którego instytucja odrzucenia skargi przez sąd administracyjny w swoim ogólnym założeniu nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu. Postrzega je jako „mechanizm umożliwiający eliminację przez sąd administracyjny skarg, które nie mogą być rozpoznane” (s. 242). Dowodzi, że modelowa regulacja odnosząca się do odrzucenia skargi przez sąd administracyjny jest w pełni koherentna z konstytucyjnym prawem do sądu, zwracając trafnie przy tym uwagę, że działanie tegoż sądu musi być w tym zakresie opatrzone uzasadnieniem, a wydane postanowienie w tym względzie podlega zaskarżeniu, przeto kontroli instancyjnej. Podkreśla znaczenie komplementarności systemu ochrony praw jednostki. Raz jeszcze formułuje postulaty *de lege ferenda* art. 58 § 4 Ppsa oraz art. 199<sup>1</sup> K.p.c. tak, aby uwzględniać zakres właściwości sądu. Postulat ten nie jest jednak skonkretyzowany, skoro nie zaproponowano w rozprawie treści postulowanej nowelizacji. Podobnie, ponownie postuluje korektę art. 58 § 1 pkt 4 Ppsa, w tym zakresie sugerując, aby ustawodawca wyraził wprost, że dla wyznaczenia stanu powagi rzeczy osądzonej przesądzające znaczenie ma przesłanka przedmiotowa (s. 244). G. Zalizowski wywodzi, że ocena poszczególnych wymogów skargi do sądu administracyjnego, których niespełnienie skutkuje jej odrzuceniem, prowadzi do wniosku, że nie są one nieproporcjonalne, przeto nie dopatruje się w tym naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Ekspozuje istnienie mechanizmów łagodzących – uprzednie wezwanie do usunięcia braków skargi czy prawo pomocy. Stanowczo opowiada się przeciwko dopuszczalności odrzucenia skargi z powoływaniem się na nadużycie prawa. Istniejący system środków zaskarżenia orzeczenia odrzucającego skargę uznaje za poprawny i spełniający standardy związane z ochroną praw jednostki.

#### Uwagi warsztatowe

Praca została skonstruowana z wykorzystaniem literatury przedmiotu, wykaz obejmuje ponad 350 pozycji bibliograficznych, wszystkie rodzimych autorów, wśród nich nie ma pozycji obcojęzycznych. Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku piśmienniczego nie budzi uwag krytycznych. Autor trafnie ilustruje swoje wywody przykładami zaczerpniętymi z nauki prawa administracyjnego. Zwraca uwagę na poprawne i obfite wykorzystanie dorobku judykatury.

Język pracy zasługuje generalnie na pozytywną ocenę, prezentacja niekiedy dość skomplikowanych i zawiłych sformułowań, wymagała od Autora niezbędnej precyzji wypowiedzi. Nie znaczy to jednak, że nie ustrzeżono się pewnych usterek językowych, jak również nadużywania pewnych zwrotów. Ulubionym wyrażeniem Doktoranta są „aspekty”. Posługiwania się w tekście ulubionymi zwrotami nie sposób uniknąć, rzecz w tym, aby ich nie nadużywać, bo staje się to manierą niepotrzebną i rzucającą się w oczy (np. „...Przy takim akcencie dostrzec można silny związek tych dwóch aspektów, w kontekście przesłanki...”, s. 134).

Pilniejsza adiustacja tekstu pozwoliłaby uniknąć oznaczonych, drobnych błędów pisarskich, jak i interpunkcyjnych. Te drugie są powtarzalne (brak przecinka zwykle, gdy używa się określeń typu „..., w której” (np. s. 62), „... w którym”. W pracy za często zdarzają się kixy językowe, niekiedy brakuje poprawnej deklinacji (np. „instrument umożliwiającego jednostce...” – powinno być „instrument umożliwiający jednostce...” – s. 54; nie „...wyłącznie to odnosi się...”, a powinno być „...wyłączenie to odnosi się...” – s. 98; nie „...w skutek..”, ale „...wskutek...” – s. 103; „...na gruncie regulacji cywilisytcznych...”, powinno być „...na gruncie regulacji cywilistycznych...”, s. 163; „...za taką wypowiedź ustawodawcy na ten temat, ale za taką wypowiedź należy...”, s. 155). Przytrafiają się takie wypowiedzi, gdzie brakuje czasem „o”, „że”, „w”.

Dla czytelności tekstu warto byłoby rozważyć używanie kursywy dla oznaczenia zwrotów i wyrażen obcojęzycznych. Nie wydaje się potrzebne użycie określenia „Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gdańsku” (s. 129), gdy we wszystkich innych przypadkach Autor powołując się na orzeczenia sądów wojewódzkich nie używa zwrotu „z siedzibą”.

Odnotować wypadnie jednostkowe przekręcenie nazwiska autora przywoływanego źródła (w przypisie 351 nie „Gruszczuński”, a „Gruszczyński”), to incydentalne zjawisko, niemniej przy uważnej lekturze należałoby je z tekstu wyeliminować. Posługiwanie się przez Doktoranta przypisami jest na ogół poprawne, tam zamieszczone wypowiedzi stanowią rzeczowe uzupełnienie tekstu głównego. Trochę razi przy tym nadmierne cytowanie treści obowiązujących przepisów w tekście głównym (np. s. 154, 170, 187), śmiało można by rozważyć wykorzystanie w tym celu niekiedy przypisów. W przypisie 465 powołano nieaktualny tekst jednolity ustawy o cudzoziemcach.



Dość często w publikacjach prawniczych używa się zwrotu „ustawodawca zwykły”, przypadek ten pojawia się i w recenzowanej rozprawie (s. 66) – retorycznie można tylko zapytać, a czy jest „ustawodawca niezwykły”?, warto – moim zdaniem – nie ulegać tej kiepskiej modzie językowej. Posłużono się określnikiem „ustawy samorządowe” (np. s. 110), nie wyjaśniając tego pojęcia, z uprzednich wywodów Autora domyśleć wypadnie się, że chodzi o tzw. ustawy ustrojowe dotyczące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest także poprawne użycie nazwy ustawy, gdzie nazwę instytucji podano małymi literami (s. 38 – „art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13.04.2007 r. o państwowej inspekcji pracy..”, taką samą nazwę podano w wykazie aktów normatywnych – s. 274).

Gdy chodzi o „Wykaz aktów prawnych” to brak jest wzorca kolejności elementów w jego zbudowaniu, nadto pewne ustawy powołane są tam dwukrotnie (np. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych – s. 274, ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, a także ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – s. 275). Takiej kolejności trudno się także dopatrzeć, gdy idzie o „Wykaz orzeczeń”, są one pomieszane, brakuje jakiegoś czynnika porządkującego (wedle np. rodzaju organu, sądu, daty).

### Podsumowanie

Przedstawiając rozprawę Autor za cel zasadniczy postawił sobie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy określone w przepisach Ppsa przesłanki odrzucenia skargi nie stanowią aby naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Tak zakreślony cel został zrealizowany, przeprowadzona przez Doktoranta analiza wiedzy Go do udzielenia odpowiedzi afirmującej zastany model instytucji odrzucenia skargi sądowoadministracyjnej.

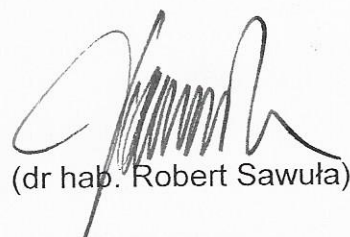
Doktorant potrafi korzystać z dorobku judykatury, w szczególności dotyczącego sądownictwa administracyjnego i procesu sądowoadministracyjnego, trafnie posługuje się umiejętnie zebraną literaturą, stara się także prezentować własny osąd, choć czyni to – w moim przekonaniu – zbyt nieśmiało. Może jednak odczuwanego przeze mnie subiektywnie braku jednoznacznych wypowiedzi przez Autora nie powinno się demonizować i przydawać temu nadmiernego znaczenia, wszak niekiedy należy cenić nie tyle podawanie gotowych odpowiedzi, ile umiejętnego stawiania pytań.

Dostrzeżone i ujęte w niniejszej recenzji usterki pisarskie i techniczne tekstu zasadniczo nie niweczą pozytywnej oceny walorów merytorycznych rozprawy.

Zadaniem recenzenta jest siłą rzeczy zwracanie uwagi na ułomności i błędy pracy, ma prawo także do polemiki z prezentowanymi przez Doktoranta osądami i twierdzeniami. Tak rozumiejąc swą rolę i uwidaczniając dostrzeżone słabości, podając w wątpliwość pewne stwierdzenia, jednocześnie docenić należy wysiłek Autora w przygotowanie rzetelnego opracowania naukowego problemu należącego do węzłowych zagadnień procesu sądownoadministracyjnego w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu. Uważam, że praca **Pana mgra Grzegorza Zalizowskiego** prezentuje należyty poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla nauki prawa administracyjnego, mającego przy tym istotne, praktyczne znaczenie. Sposób prowadzenia narracji naukowej dowodzi znacznej dojrzałości, pewności w posługiwaniu się źródłami prawa, dorobkiem doktryny i judykatury.

Stwierdzam, że przedstawiona dysertacja spełnia w całości wymogi stawiane kandydatowi do uzyskania stopnia naukowego doktora przez ustawę 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.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Rzeszów, 11 listopada 2020 r.



(dr hab. Robert Sawuła)