

Prof. UWr. dr hab. Jerzy Korczak  
Kierownik Zakładu Nauki Administracji

Wrocław, 28 czerwca 2018 r.

## R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgra Jacka Piechy *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, ss. 378.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Jacka Piechy przedkładam poniżej recenzję wraz z pozytywnym wnioskiem, co do spełnienia przez Niego wymagań określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.).

### I. Temat rozprawy i metoda jej opracowania

Temat rozprawy został niezwykle trafnie dobrany, jako że mimo wielości prac doktrynalnych, jakie ukazały się w polskiej literaturze prawniczej, w których występuje sprzeciw – w tym także wielości prac poświęconych poszczególnym zakresom przedmiotowym jego stosowania, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do zagadnienia sprzeciwu wyłącznie w prawie administracyjnym i to w ujęciu systemowym. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące samej tematyki sprzeciwu w kontekście jego funkcji w prawie nie tylko zresztą administracyjnym stanowiły przedmiot publikacji wyłącznie w formie artykułów (np. K. Chlabicz, *Postępowania sprzeciwowe w prawie znaków towarowych po nowelizacji prawa własności przemysłowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 3; G. Dudar, *Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4; P. Le-

wandowski, *Sprzeciw przedsiębiorcy w trakcie podatkowej kontroli działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 1), przy jednoczesnym braku opracowań monograficznych (w wykazie Doktorant ujął jedną monografię C.R. Sunstein, *Sprzeciw w życiu społeczeństw*, Warszawa 2006, która jednak należy do obszaru nauk socjologicznych a nie prawnych). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych poświęcona była wybranym zagadnieniom sprzeciwu jako środka prawnego przysługującego w toku postępowań, wreszcie aspektów relacji typu nadzór, ale i te nie dawały - nawet ujmowane sumarycznie – całokształtu stanowiska doktryny w tej materii.

Dla kompleksowego badania naukowego tego problemu badawczego konieczne jest przeprowadzenia wszechstronnej analizy stanu regulacji prawnych i ich doktrynalnej, praktycznej i judycjalnej recepcji, aby móc przyjąć zasadne ustalenia w tej materii. Toteż podjęcie się opracowania monografii poświęconej temu bardzo szerokiemu polu badawczemu, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi wyzwanie dla prowadzącego badania. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Jacka Piechy ocenić bardzo wysoko, jako odpowiadającą wyczerpująco na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzeczniczej, pytania o podstawy prawne, granice, formy i skutki zastosowania sprzeciwu. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto – jak wyżej zaznaczono – nowym z uwagi na brak jego wcześniejszego kompleksowego opracowania, tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego spełniając ustawowe wymagania dla nadania stopnia doktora.

Należy zwłaszcza podkreślić przy tym wspomnianą nowość tematu rozprawy a zarazem jej aktualność, bowiem jak zauważa sam Doktorant w drugim zdaniu *Wstępu* „Określenie to [JK – sprzeciw], coraz częściej pojawia się w przepisach zaliczanych do szeroko rozumianego prawa administracyjnego”, tym samym przedmiot badań ma tendencję ekspansywną, a to dla nauki stanowi zawsze impuls do zajęcia się takim zjawiskiem. Przy tym – jak każda nowość – przynosi tyleż samo pożytku (rozbudowany katalog sytuacji prawnych, w których prawo dopuszcza zastosowanie sprzeciwu, co może wpływać na stan praworządności), co i zagrożeń (niebezpieczeństwo nadużywania tego środka prawnego itp.). Istotą projektu badawczego, który zaowocował recenzowaną rozprawą, jest jednak nie tyle samo zbadania istoty sprzeciwu i ustalenia jego pozycji na tle istniejących klasyfikacji prawnych form działa-

nia, ale sytuacja prawna podmiotów uprawnionych do użycia sprzeciwu i tych, których zachowania sprzeciw dotyczy.

Doktorant przyjął za cel pracy przeprowadzenie analizy obowiązujących regulacji prawa administracyjnego w zakresie zastosowania sprzeciwu, dla ustalenia treści znaczeniowej kategorii pojęciowej sprzeciwu. We *Wstępie* (s. 15-16) Autor określił cztery szczegółowe zagadnienia badawcze związane kolejno z jednolitością kategorii pojęciowej sprzeciwu; właściwości sprzeciwu dla danej kategorii norm prawa administracyjnego: materialnego, ustrojowego czy procesowego; funkcją, jaką sprzeciw pełni w prawie administracyjnym; ustalenia czy sprzeciw jest instytucją prawną czy konstrukcją prawną, przy założeniu, że instytucja prawna to zazwyczaj zespół norm prawnych wydzielonych doktrynalnie jako odrębna całość, zaś konstrukcja prawna to pewien element składowy instytucji prawnej. Tak szeroko zakreślony przedmiot rozprawy przy założeniu zastosowania metody dogmatycznej analizy materiału normatywnego został przyjęty celem identyfikacji elementów składowych pojęcia sprzeciwu. Analiza ta pozwalała na rekonstrukcję reguł podejmowania czynności konwencjonalnej sprzeciwu, co musiało generować wielość problemów szczegółowych, których wyczerpujące zaprezentowanie i omówienie wpłynęła na objętość rozprawy.

Dla realizacji przyjętego tematu rozprawy Doktorant zastosował właściwie dobraną metodę badawczą, a dokładniej rzecz biorąc, zespół metod badawczych, już we *Wstępie* jednoznacznie deklarując wybór metody badawczej, choć w mojej ocenie poświęcenie temu zagadnieniu zaledwie jednego - ostatniego w tej części pracy - dziewięciowersowego akapitu, to zbyt pobieżne potraktowanie tak kluczowego dla pracy naukowej zagadnienie wstępnego. Bez metody nie ma nauki, a tylko wiedza o istnieniu danego zjawiska, zatem w rozprawach naukowych poświęca się ustaleniu metod, wyjaśnieniu sposobu korzystania z nich, a także przyczynom rezygnacji z pewnych metod, odpowiednią uwagę i tym samym eksponowane miejsce (często w postaci osobnego rozdziału lub jego części), być może jest to powodem niektórych uwag krytycznych. W przypadku recenzowanej rozprawy jest to zasadniczo wspomniana metoda dogmatyczna analizy prawnej, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej. Metoda ta zostaje wzbogacona – mimo braku takiej deklaracji Doktoranta - o metodę historyczną, zarówno prawnohistoryczną, analizując dynamikę zmian stanu prawa, jak i dogmatyczno-historyczną, analizując zmieniające się poglądy doktrynalne na kwestie istoty i funkcji sprzeciwu. Nie jest dla mnie natomiast zrozumiałe

zupełne pominięcie metody prawnoporównawczą, której jestem zdecydowanym zwolennikiem, bowiem we współczesnym prawie nie jest możliwe przeprowadzenia żadnego badania kompleksowego bez badania komparatystycznego nad rozwiązaniami prawnymi w każdym zakresie badawczym, a w prawie administracyjnym w szczególności, jako że żadna współczesna koncepcja prawa, instytucja prawa, konstrukcja prawna nie ma włącznie rodzimego charakteru i pochodzenia. Wręcz przeciwnie wszystkie one mają swe pierwotne postaci, swoiste prototypy, powstałe w innych państwach, a coraz częściej w innych kulturach prawnych, co skłania w badaniach do sięgania do owych pierwowzorów. Ponadto rozwiązania stosowane mają swoje odpowiedniki w innych państwach, co także skłania do badania, jakie regulacje, w jakich sytuacjach i w jakim celu są w nich stosowane. Co więcej, przecież Autor korzysta z pozycji literatury przedmiotu w językach obcych, to prowokuje tym samym pytanie – na jakiej podstawie i w jakim zakresie, skoro nie zadeklarował komparatystycznego podejścia to tych zagadnień.

W rozprawie wykorzystano wyczerpująco literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza (pozycje z ostatniego 10-lecia dominują w wykazie), jak i bardzo już historyczna (pozycje z połowy dwudziestego wieku), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa unijnego i prawa krajowego. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądownictwa powstałe w ciągu minionych lat na tle stosowania sprzeciwu. Ocena całości kształtu warsztatu badawczego dokonana będzie w części recenzji poświęconej ocenie formalnej rozprawy, ale już w tej części można sformułować jego ogólną bardzo wysoką ocenę, bowiem jest to warsztat i bogaty, i różnorodny, i wreszcie obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi judycjalnej w tej materii, przy tym, co warte podkreślenia, zawierający istotne pozycje kształtujące ostatecznie każdy z tych wyróżnionych stanów. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą perfekcyjnej wręcz znajomości każdej z nich z osobna. Autor rozprawy dowodzi też opanowania sztuki warsztatowej przy ich wykorzystaniu, co wpływa na końcowe pozytywne wnioski dotyczące nadania stopnia naukowego doktora.

## II. Konstrukcja, systematyka i treść rozprawy

Recenzowana praca zawiera 378 stron począwszy od spisu treści i wykazu skrótów, a skończywszy na bardzo obszernych spisach i wykazach, streszczeniu w językach polskim i angielskim.

Treść rozprawy poza wstępem, refleksjami oraz wspomnianymi wykazami literatury, aktów prawnych i orzeczeń, a także streszczeniami, podzielony jest na pięć rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnątrz jest podzielony na kilka podrozdziałów, te zaś na punkty i podpunkty. Rozdziały II-V kończą konkluzje, niekiedy obszerne (z reguły 4, 5-stronicowe). Daje to w efekcie rozbudowaną – na ogół 3-stopniową – strukturę pracy, co świadczy o daleko posuniętej szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy. Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna i tak rozdział I *Zagadnienia wstępne* liczy 18 stron, rozdział II *Sprzeciw jako rodzaj środka prawnego* liczy 75 stron, rozdział III *Sprzeciw jako element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody* liczy 112 stron, rozdział IV *Sprzeciw organu administracji publicznej w relacji nadzoru i w relacji współdziałania organów* liczy 59 stron, rozdział V *Inne przypadki sprzeciwu w prawie administracyjnym – wybrane przykłady* liczy 22 strony. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziałach II-IV, zaś rozdział I zawierają odpowiednio treści wprowadzające do tematyki szczegółowej rozprawy, podobnie jak *Refleksje końcowe* dosyć obszerne (16-stronicowe) służą ustaleniu stopnia potwierdzenia hipotez wyjściowych i realizacji celów badawczych. Formuła wybranych przykładów uzasadnia skromniejszą objętość rozdziału V, ale też przykłady te jedynie uzupełniają wynik badań nad sprzeciwem w prawie administracyjnym.

Zauważyć wypada, że układ treści poszczególnych części pracy jest logiczny i tworzy sekwencje tematyczne ściśle powiązane. Dowodzi to przemyślanej konstrukcji pracy odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autora w całości obszaru badawczego. Bez wątpienia tematyka rozdziałów II-IV wnosi do stanu nauki prawa istotne wartości już tylko porządkujące stan wiedzy o roli sprzeciwu w prawie administracyjnym, choć ambicje badawcze Autora są znacznie dalej idące, bowiem prowadzą do absolutnie nowatorskich ustaleń, co do treści każdego z kontekstów znaczeniowych występowania sprzeciwu i swoistości aspektu skutku prawnego jego zastosowania.

### III. Język rozprawy i forma wyводу

Rozprawa została napisana poprawnym językiem polskim. Zasadniczo nie budzą zastrzeżeń używanie pewnych formuł językowych typowych dla rozpraw doktorskich, gdy Doktorant odwołuje się do wyrażanych w doktrynie poglądów typu „uważa”, „zauważa”, „podkreśla” itp. Co warte podkreślenia, w odróżnieniu od wielu rozprawa Doktorant bardzo często decyduje się na własną relację o tych poglądach, tym samym nie nadużywa cytatu. Na marginesie cytatu nie sposób jednak pominąć błędu popełnianego w pracy, gdy Autor oprócz wyróżnienia typowego dla cytatu jak ujęcie go w cudzysłowy wprowadza dodatkowe wyróżnienie przez zastosowanie czcionki pisanej kursywą. Jest to nie do przyjęcia, bowiem właśnie w przypadku tekstów zapożyczonych używa się jednego z wyróżników – znaku interpunkcyjnego albo kroju czcionki - a nie obu łącznie, tym bardziej, że w wielu miejscach – zresztą absolutnie poprawnie Autor używa kursywy dla pisowni wyrazów obcych, a cudzysłowy dla zwrotów i wypowiedzi zapożyczonych.

Moje zastrzeżenie budzi także pewna niejasność natury semantycznej a związana z używaniem terminu „pojęcie” przez Autora – w moim przekonaniu w znaczeniu „termin”. Już w pierwszym zdaniu *Wstępu* Autor wyjaśnia, że „praca jest wynikiem przeprowadzonych badań dotyczących posługiwania się [...] pojęciem «sprzeciw», po czym pisze dalej „Określenie to ...” i wreszcie o analizie „kategorii pojęciowej «sprzeciw» (s. 8), czy też pisze o „nazwie «sprzeciw»” (s. 25). Ta swoboda w posługiwaniu się zamiennie wyrazami „termin” i „pojęcie” ma miejsce wielokrotnie w całej pracy, także w odniesieniu do innych terminów, jak np. zakaz, protest, itp. Uważam to za błąd językowy, który nie powinien mieć miejsca w pracy naukowej. Termin to inaczej wyraz lub wyrażenie o specjalnym znaczeniu w jakiejś dziedzinie, stanowi nazwę – w dziedzinach naukowych, nazwę naukową. Akty normatywne posługują się terminami i używają terminów, nie zaś pojęciami. Tak zatem każda z ustaw poddanych analizie w recenzowanej pracy posługuje się terminem „sprzeciw” oraz pozostałymi terminami, z którymi sprzeciw jest porównywany, na których można zbudować pojęcie sprzeciwu czy konstrukcję pojęciową sprzeciwu (nie zaś pojęcie „sprzeciw”, czy konstrukcję pojęciową „sprzeciw”, a już przypadek ze s. 18, gdzie występuje „kategoria pojęciowa «sprzeciwu»” w ogóle nie powinien mieć miejsca). Jako że pojęcie, to myślowe odzwierciedlenie całościowego ujęcia istotnych cech przedmiotów czy zjawisk, myślowy odpowiednik nazwy, czyli terminu, ale synonimem terminu nie jest. Zdefiniowanie terminu prowadzi do stworzenia

pojęcia, które odpowiada terminowi. Te kwestie semantyczne wyjaśnia pobieżna nawet lektura *Słownika Języka Polskiego PWN* i nie wymaga pogłębionych studiów lingwistycznych.

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autor wykazuje duże wyrobienie publikacyjne, jego język narracji jest swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych. Ma to duże znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych poglądów przedstawicieli doktryny w omawianej w danym fragmencie rozprawy tematyce szczegółowej, które ma posłużyć następnie zajęciu stanowiska przez Autora. Nie stwarza zasadniczo w żadnym fragmencie rozprawy trudności w ustaleniu, czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autora są przekonujące, gdy ustosunkowuje się tak do poglądów doktryny, jak i tez orzecznictwa, i to bez względu na to, czy je aprobuje, czy też z nimi polemizuje.

Autor zamieścił w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu, źródeł prawa oraz orzecznictwa. Wykazy są niezmiernie obszerne, bowiem wykaz literatury zawiera 53 pozycje (w tym ponad 7 w języku niemieckim), wykaz źródeł prawa łącznie 136 pozycji (2 aktów prawa unijnego, 118 ustaw, 15 rozporządzeń i 1 dekret), zaś wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje 163 pozycje (7 orzeczeń TK, 12 orzeczeń SN, 88 orzeczeń NSA, 52 orzeczenia WSA, 2 orzeczenie SO i 2 SA). Wykazy zostały sporządzone poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, źródle prawa czy orzeczeniu, natomiast można mieć zastrzeżenia do ich systematyki oraz treści niektórych pozycji.

Przede wszystkim nie jest dla mnie zrozumiały dystans do zasad techniki prawodawczej w przywoływaniu metryk aktów normatywnych, który pojawia się w kilku wydawnictwach prawniczych i któremu hołduje Autor, zatem skrót „ze zm.” zamiast przewidzianego w §158 ust. 5 ZTP skrótu „z późn. zm.”, podobnie stosując pisownię skrótownica „nr” w odniesieniu do dziennika urzędowego, gdzie zgodnie z ZTP stosuje się pisownię z wielkiej litery „Nr”. Autor rezygnuje też z ujmowania tytułów czasopism w cudzysłów, co do tej pory było zasadą, zaś sam sposób oznaczania poszczególnych numerów wydania czasopisma też budzi zastrzeżenia (zapis numeru porządkowego łamany przez rok wydania).

Również i wykaz orzecznictwa z tego samego powodu jest wadliwy, bo przecież nie można wymieniać w nim orzeczeń NSA przed orzeczeniami Sądu Najwyższego. Wydaje się, że należało dokonać podziału wg kategorii orzeczeń, a w ich ramach podziału wg kategorii instancji,

a na koniec wg kryterium chronologicznego (z zupełnie niezrozumiałych dla mnie powodów Autor zastosował dla orzecznictwa chronologię wsteczną, poczynając od najnowszych i cofając się do najstarszych na koniec każdego z wykazów, podczas gdy w wykazach źródeł prawa zastosował klasyczną i powszechnie stosowaną chronologię następczą). Ponadto w metrykach judykatów pojawia się wskazanie ich dostępności w programie informatycznym LEX, podczas gdy wyrok P 62/14 był ogłoszony w Dz.U. z 2016 r. poz. 1240; SK 19/08 w Dz.U. z 2009 r. Nr 58, poz. 486; SK 3/05 w Dz.U. z 2007 r. Nr 61, poz. 418; SK 31/01 w Dz.U. z 2002 r. Nr 109, poz. 966. Podobna uwaga dotyczy orzecznictwa NSA i WSA, które jest przecież publikowane tradycyjnie w wydawnictwie „ONSAiWSA” oraz na stronach CBOSA, zatem zamieszczenie judykatu w LEX winno być jedynie informacją o nim, ale nie wiarygodnym źródłem dostępu do jego treści.

Ocena formalna pracy nastrocza więcej trudności niż ocena jej zawartości merytorycznej także z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania. Razi dość dziwna, a niestety powszechna obecnie maniera niestosowania podziału wyrazów, a przecież tekst wypowiedzi naukowej jako gatunek literacki, nie uzasadnia tego typu zabiegu redakcyjnego swoistego dla tekstów specjalnych, okolicznościowych (w jednym z opracowań językowych uznano brak tzw. segmentacji wyrazów za kompromitację piszącego). Podobnie rażąca jest pozostawianie na końcu wersów pojedynczych znaków (spójników, przyimków itp.). Argumenty te nie miałyby znaczenia w przypadku przygotowywania tekstu do publikacji w wydawnictwie, które przeprowadza wszystkie procedury przygotowania tekstu do druku i wręcz nakazuje niestosowania podziału wyrazów oraz twardej spacji, jak też innych ustawień redakcyjnych dotyczących stylu tekstu, ale w sytuacji, gdy tekst opracowywany jest samodzielnie i udostępniany w tej postaci, dbałość o redakcję jest równie istotna, jak dbałość o merytoryczność wypowiedzi. Dbłość o stronę formalną dowodzi bowiem wagi, jaką przywiązuje autor pracy do jej odbioru przez czytelnika, aby ten był w stanie skupić uwagi na lekturze wartościowych merytorycznie wywodów autora.

Autor poprawnie posługuje się jednym z podstawowych narzędzi warsztatu tworzenia prac naukowych, jakim jest przypis. W całej rozprawie zastosowano 975 przypisów (co prawda Autor nie wiedzieć czemu zastosował numerację przepisów osobno dla każdego rozdziału, co utrudnia orientację w ich ogólnej liczbie) i do rzadkości należą strony, na których brak choć



jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autor uwiarygodnia swoje wywody wskazując źródło pochodzenia wielu przywoływanych wypowiedzi doktryny, wykorzystywanych źródeł prawa i judykatów oraz dokumentów urzędowych. Przypisy są zasadniczo redagowane poprawnie, chociaż nie jestem zwolennikiem łączenia skrótu tytułu ze skrótem, który zastępuje tytuł w ogóle, czyli „op. cit”, co Autor przyjął wręcz jako zasadę, podczas gdy połączenie jest zbędne, bo skoro używamy w kolejnym przypisie skrótu tytułu, to oznacza, że w poprzedzającym go którymś z przypisów zamieszczona była notka bibliograficzna pozycji literatury przedmiotu i to któraś z rzędu tego samego autora, skoro nie można użyć skrótu „op. cit.”, bo nie byłoby wiadome, do którego z dzieł tego autora odsyłamy.

Powyższe uwagi mogą posłużyć Autorowi do prac redakcyjnych nad przyszłym wydaniem rozprawy doktorskiej, do czego zdecydowanie zachęcam, bowiem publikacja bez wątpienia odegra istotne znaczenie w dalszych badaniach nad ochroną danych pacjenta w warunkach rozwijających się technologii elektronicznych w ochronie zdrowia.

#### **IV. Uwagi merytoryczne**

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić wysokie walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktoranta co do funkcji sprzeciwu jako środka prawnego w aktach normatywnych rangi ustawowej o charakterze administracyjnoprawnym z rozdziału II, a także sprzeciwu jako konstrukcji prawnej występującej w instytucji milczącej zgody z rozdziału III. Już samo ustalenie obu funkcji, jakie spełniać może sprzeciw ma niebagatelne znaczenie nie tylko doktrynalne, ale i praktyczne. Do przeprowadzenia badań przez Doktoranta w doktrynie pojawiały się publikacje odnoszące się co najwyżej do każdej z tych funkcji z osobna. Równie cenna są rozważania nad funkcją sprzeciwu jako środka nadzoru (IV.1) oraz jako formy współdziałania organów administracji publicznej (IV.2). Uważam, że to jeden z cenniejszych wyników Jego postępowania badawczego, bowiem w doktrynie do tej pory tak wnikliwie nie przeanalizowano obu układów wartości w takim ujęciu, a przecież mamy świadomość, że w każdym z nich odpowiednia funkcja sprzeciwu może być rozpatrywana. Choć daleko skromniejsze, to przecież nie pozbawione waloru poznawczego są rozważania Autora przeprowadzone w rozdziale V, bo ujawniają one konsekwencje wspomnianej we *Wstępie* ekspansji sprzeciwu przepisach administracyjnego prawa materialnego, choćby takie, że brak konsekwencji ustawodawcy utrudnia ostateczną kwalifikację tych czynności

konwencjonalnych, co potwierdza wniosek Autora o nazbyt idealistycznym założeniu racjonalności językowej prawodawcy i skuteczności zakazu wykładni homonimicznej (s. 28).

Wartościowe jest jednak samo ustalenie kwalifikacji sprzeciwu w kategorii instytucji i konstrukcji prawnej przeprowadzonej w rozdziale II, w wyniku którego dochodzi on do wniosku, że sprzeciw w normach prawa administracyjnego nie jest kategorią normatywną jednolitą z uwagi na różne konteksty znaczeniowe, w których termin „sprzeciw” występuje, a także na różne role, jakie spełnia (w wyniku analizy z rozdziału V zauważy, że może go stosować administrujący, jak i administrowany, że może dotyczyć aktu administracyjnego, jak i tylko samego jego projektu – s. 307-308). W konsekwencji Autor ustala, że sprzeciw nie spełnia warunków kwalifikacji dla instytucji prawnej wobec zróżnicowanej treści mu nadawanej (s. 309), natomiast przyznaje mu kwalifikację konstrukcji prawnej z uwagi na występujące w regulacjach normatywnych powtarzalne cechy sprzeciwu (s. 310).

Niedosyt pozostawiają niektóre ustalenia Doktoranta. Oto analizując etymologię wyrazu „sprzeciw” (zresztą bardzo ciekawą i wartościową) zestawia go z innymi znaczeniowo zbliżonymi i w tym zupełnie pomija protest, co w konsekwencji prowadzi do rezygnacji z rozważenia protestu w relacji do sprzeciwu w takich regulacjach prawnych jak ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r. poz. 1376); ustawy z dnia 20 lutego z 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2018 r. poz. 140). Kiedy Autor prowadzi rozważania nad pojęciem zachowania jako elementem konstrukcyjnym dla budowania własnej definicji sprzeciwu wyraźnie odczuwa się brak odwołania się do prakseologii, bo przecież cała teoria czynu w niej ma swoje korzenie, zatem ustalenia relacji zachowania się z działaniem, a następnie całej typologii działania Tadeusza Kotarbińskiego byłyby moim zdaniem bardzo przydatne dla budowania pojęcia sprzeciw w tej rozprawie. Doktorant dosyć chętnie skorzystał z propozycji doktrynalnych (autorstwa Elżbiety Ury, Jana Zimmermanna czy Jacka Langa) włączenia do prawa administracyjnego norm prawa regulujących procedurę postępowania przed sądami administracyjnymi, ale zupełnie nie odniósł się do tych przypadków, gdy kontrolę nad działaniami administracji publicznej sprawują także sądy powszechne, nie wiemy zatem, jaki jest jego stosunek do tej części norm procesowych.

Najwięcej moich wątpliwości budzą pewne tezy czy też ustalenia Autora poczynione w rozdziale IV, bo też niezbyt konsekwentnie dąży on do ustalenia rzeczywistej treści i skutku ana-

lizowanych tam środków nadzoru i form współdziałania organów, które nie tylko semantycznie są współbrzmieniowe, ale też pełnią różne funkcje w zależności od tego, o jakim nadzorze mówimy. Inaczej rzecz się przedstawia w przypadku nadzoru sprawowanego nad działalnością komunalną, gdzie opinia, uzgodnienie i zatwierdzenie występują jako środek nadzoru a nie jako forma współdziałania organów administracji publicznej. Pomijam już to, że w obecnym stanie prawnym instytucja sprzeciwu nie występuje w tym nadzorze w ogóle, miało to miejsce w latach 1990-1998 w odniesieniu do art. 45 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), który był przejawem obaw o racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym przez gminy, ale dosyć szybko okazało się, że bezpodstawnym i zrezygnowano z niego przy okazji reformy z 1998 roku. Zupełnie zaś inaczej, gdy analizujemy nadzór sprawowany nad działalnością samorządów zawodowych. Wynika z tego, że sama przynależność ustrojowa do sektora administracji zdecentralizowanej nie przesądza modelowo o konstrukcji nadzoru i jego środkach. Przyczyna moich uwag może mieć też źródło w tym, że Doktorant bardziej polega na poglądach doktryny, niż na własnej analizie przepisów prawa, której w tym rozdziale w kluczowych momentach po prostu brak.

Autor lokuje opinię podrozdziale 2 rozdziału IV przesądzając o tym, że jest formą współdziałania, a przytoczone wypowiedzi Józefa Filipka czy Stanisława Biernata (na marginesie wiele lat temu) „o wzbogaceniu obrazu sprawy dzięki innemu spojrzeniu podmiotu opiniującego” (s. 272) utwierdzają go w tym stanowisku. Co jednak zrobić z nową kategorią opinii pozytywnej, jaka pojawiła się w przepisach prawa materialnego już w 2003 r., a obecnie się rozbudowuje coraz bardziej? Czy związanie organu gminy jako organ prowadzącego szkołę pozytywną opinią kuratora oświaty np. z art. 9 ust. 1, art. 32 ust. 4, art. 39 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 986 z późn. zm.), to jeszcze współdziałanie, czy jednak środek nadzoru? Również i uzgodnienie nie przebiega tak, jak to opisuje Autor, bo uzgadniania projektu statutu dla miast powyżej 300 tys. mieszkańców z art. 3 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym czy dla województw z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie nosi żadnych cech współdziałania i niestety organ prowadzący w tym przypadku postępowanie główne (uchwalenie statutu jednostki samorządu terytorialnego) nie może mieć gwarancji, że „Odmowa uzgodnienia może nastąpić wówczas, gdy w każdym możliwym wariantcie rozstrzygnięcie będzie naruszało prawo” (s. 275), jako że projekt musi być uzgodniony w całości, a Prezes Rady Ministrów w toku postępowania o uzgodnienie statutu,

które nie jest w żaden sposób sformalizowane (jedynie m.st. Warszawa korzysta z przywileju terminu i milczącej zgody – art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o ustroju m.st. Warszawy), dosyć arbitralnie uzgadnia lub odmawia uzgodnienia brzmienia poszczególnych przepisów statutu.

Jeszcze większy problem Autor ma ze zgodą, bo ta w rzeczywistości występuje w wielu wariantach. Nie można zatem na tych samych zasadach analizować zgodę z art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie zgoda pełni funkcję narzędzia kontroli odpowiednio organów stanowiących nad wykonawczymi w zakresie zarządzania komunalnymi zasobami nieruchomości lub wojewody nad starostą w zakresie zarządzania zasobem Skarbu Państwa, jak zgodę, którą wyraża Prezydent RP w zakresie ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wzoru oraz zasad i sposobu noszenia odznaki ustanawianej przez ten organ z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2016 r. poz. 38), czy też zgodę na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych wyrażaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych z art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.), gdzie zgoda pełni funkcję środka nadzoru prewencyjnego ad meritum. Przy tym zgoda Prezydenta RP *de facto* jest uzgodnieniem, bo dotyczy projektu uchwały, zaś zgoda ministra *de facto* jest zatwierdzeniem, skoro warunkuje wejście w życie uchwały podjętej.

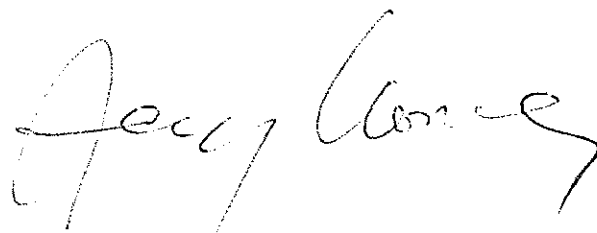
## V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgr Jacka Piechy, po zapoznaniu się z monografią stwierdzam, co następuje:

- 1) przedłożona do recenzowania rozprawa doktorska stanowi formę wydruku książki napisanej samodzielnie przez Doktoranta pod opieką naukową Jego Promotora w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki;
- 2) przedłożona do zrecenzowania rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki zagadnienia sprzeciwu w prawie administracyjnym ujętego jako swoista i odrębna konstrukcja

prawna, oparte na własnej koncepcji, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;

- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadniają dopuszczenie Doktoranta do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jacek Łoniewski". The signature is written in a cursive, flowing style.