



Poznań, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Dr hab. Lucyna Staniszevska, prof. UAM  
Zakład Prawa Administracyjnego  
i Nauki o Administracji  
Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu

## **RECENZJA**

### **ROZPRAWY DOKTORSKIEJ MGR FILIPA LEWANDOWSKIEGO**

W wykonaniu powierzonej mi przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego uchwałą z dnia 24 marca 2026 r. funkcji recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Filipa Lewandowskiego pt. „Konstrukcja ochrony tymczasowej w polskiej i niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej”, przedkładam poniżej recenzję uzasadniającą wymagania określone w art. 187 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z 20 lipca 2018 r. (t.j. Dz.U. z 2024, poz.1571 t.j., dalej także jako: „uswn”).

Przywołana norma z art. 187 uswn stanowi, że rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (ust. 1) Natomiast, przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne (ust. 2).

#### **I. Tematyka rozprawy doktorskiej i jej oryginalne ujęcie**

Recenzowana praca stanowi wyraz doniosłego w badaniach naukowych podejścia komparatystycznego. Jej przedmiotem objęto bowiem model tymczasowej ochrony prawnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań przyjętych w prawie niemieckim oraz ich zestawienia z regulacją polską. Już sam wybór tematu należy ocenić bardzo wysoko. Problematyka ta pozostaje bowiem nie tylko aktualna z punktu widzenia dogmatyki prawa administracyjnego procesowego, lecz ma również istotne znaczenie praktyczne, związane z zapewnieniem jednostce efektywnej ochrony prawnej przed skutkami działań administracji publicznej. Formułując i realizując temat rozprawy doktorskiej Doktorant nie ograniczał się jedynie do analizy normatywnej i funkcjonalnej tej instytucji w prawie niemieckim, lecz odniósł jej istotę do konstrukcji krajowego postępowania sądownoadministracyjnego w celu sformułowania postulatów zmian regulacji polskiego postępowania sądownoadministracyjnego inspirowanych rozwiązaniami występującymi w prawie niemieckim. Na tym tle wybór tematu pracy i jego ujęcie należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

W doktrynie krajowej co prawda można znaleźć kilka solidnych opracowań na temat ochrony tymczasowej przykładowo autorstwa P. Daniela pt. „Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym”, Warszawa 2013, czy bardzo aktualna monografia autorstwa A. Krasuskiego pt. „Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym” przy czym recenzowana dysertacja przekracza granice prawa krajowego, ponieważ znaczna część rozważań odnosi się również do prawa niemieckiego. Na tym tle zestawienie dwóch odrębnych, ukształtowanych historycznie i pełniących różne funkcje modeli ochrony tymczasowej stanowi o niezwykle interesującym i ambitnym doborze zakresu przedmiotowego pracy. Przedstawiona rozprawa stanowi przejaw synkretycznego podejścia badawczego w jego pozytywnym wymiarze, którego istotą jest zespolenie w spójną całość elementów wywodzących się z różnych systemów prawnych, przy założeniu możliwości wzajemnej inspiracji, wzbogacania oraz doskonalenia rozwiązań normatywnych. Podejście to służy również diagnozie i ocenie efektywności mechanizmów prawnych poprzez analizę instytucji funkcjonujących w systemach innych niż rodzimy. Co do zasady jest to metoda ambitna, a zarazem wyjątkowo

wymagająca pod względem metodologicznym, jednak autor z powodzeniem sprostала temu zadaniu.

Tematyka ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest niezwykle istotna z kilku kluczowych powodów, które obejmują zarówno fundamenty konstytucyjne, jak i praktyczne aspekty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Podstawowym celem środków ochrony tymczasowej jest zagwarantowanie, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy będzie miało realne znaczenie. Każde postępowanie wymaga czasu, a jego upływ może sprawić, że końcowe orzeczenie straci dla strony wartość lub nie będzie mogło zostać w pełni zrealizowane. Ochrona tymczasowa ma więc charakter służebny wobec postępowania głównego, chroniąc jego funkcję. Instytucja ta jest ściśle związana z zasadą zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawem do skutecznej ochrony sądowej (art. 45 Konstytucji RP). Brak możliwości wstrzymania skutków aktu administracyjnego na czas trwania sporu mógłby czynić prawo do sądu iluzorycznym. Jest to również wymóg standardów europejskich, w tym rekomendacji Rady Europy oraz prawa unijnego (Karta praw podstawowych), które kładą nacisk na skuteczność środków prawnych. Decyzje sądów o udzieleniu ochrony tymczasowej (np. wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej dla kontrowersyjnych inwestycji) budzą ogromne emocje nie tylko w świecie prawniczym, ale i w debacie publicznej oraz prasie codziennej. Sposób orzekania w tych sprawach wpływa na społeczną ocenę sądownictwa administracyjnego i realizację zasady zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Ochrona tymczasowa nie dotyczy tylko skarżącego. Sąd, rozpatrując wnioski, musi często wyważyć sprzeczne interesy wielu stron (np. inwestora i właścicieli sąsiednich nieruchomości) oraz brać pod uwagę interes publiczny, taki jak ochrona środowiska czy bezpieczeństwo. Temat ten generuje wiele problemów interpretacyjnych, co czyni go atrakcyjnym naukowo. Przykładem jest spór o definicję „wykonalności” aktu – czy należy ją rozumieć wąsko (jako egzekucję przymusową), czy szeroko (jako wywoływanie wszelkich skutków prawnych). Rozbieżności te prowadzą do wydawania uchwał przez Naczelny Sąd Administracyjny, które nadal budzą dyskusje i zdania odrębne. Właściwe ukształtowanie ochrony tymczasowej chroni przed sytuacjami, w których strony wnoszą skargi wyłącznie po to, by uzyskać tymczasowe rozstrzygnięcie i wykorzystać je instrumentalnie w sporach politycznych, co mogłoby naruszać zasadę trójpodziału władz. Dalsze badania ochrony tymczasowej są zatem niezbędne, aby wypracować spójne standardy, które pogodzą potrzebę szybkiego działania administracji z koniecznością ochrony praw jednostki i interesu wspólnego.

Ocena wyboru tematu recenzowanej rozprawy wypada bardzo pozytywnie, co jest także w dużej mierze zasługą opiekuna naukowego.

## II. Teza rozprawy doktorskiej

Dla oceny rozprawy doktorskiej kluczowe znaczenie ma jej teza, bowiem wysiłek wkładany w przygotowanie rozprawy doktorskiej winien zmierzać w kierunku udowodnienia postawionej tezy, lub weryfikacji trafności hipotezy badawczej. Przede wszystkim nowatorska i przekonująca teza świadczy o spełnieniu podstawowego kryterium dla oceny pracy doktorskiej – dowodzi zidentyfikowania problemu naukowego (nowego lub istniejącego) oraz przedstawia nowatorskie jego rozwiązanie.

Prawo do sądu stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji jednostki w demokratycznym państwie prawa. Nie może być ono jednak rozumiane wyłącznie jako formalna możliwość wniesienia sprawy przed niezależny i bezstronny sąd. Współczesne ujęcie tego prawa wymaga znacznie szerszej perspektywy, obejmującej również realną skuteczność ochrony prawnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problematyka ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, której rola polega na zabezpieczeniu interesów strony jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia końcowego. Doktorant słusznie wskazuje, że bez odpowiednich instrumentów ochrony tymczasowej, prawo do sądu może przybrać charakter iluzoryczny. Punktem wyjścia rozważań w dysertacji jest teza, zgodnie z którą samo zapewnienie dostępu do sądu nie wyczerpuje treści konstytucyjnego prawa do sądu. Ochrona sądowa musi być bowiem skuteczna, a więc zdolna do zapobieżenia sytuacji, w której jeszcze przed wydaniem wyroku dojdzie do nieodwracalnego naruszenia praw jednostki. W praktyce = ma to szczególne znaczenie, ponieważ wykonanie aktu administracyjnego może prowadzić do powstania skutków trudnych lub wręcz niemożliwych do odwrócenia. Jeżeli zatem strona zostaje pozbawiona możliwości czasowego zabezpieczenia swoich praw, nawet korzystny wyrok wydany po dłuższym czasie może okazać się spóźniony i nieskuteczny. W tym sensie Doktorant trafnie podkreśla, że ochrona tymczasowa nie jest jedynie instytucją pomocniczą, lecz integralnym elementem prawa do efektywnej ochrony sądowej.

Na szczególną uwagę zasługuje porównawcze ujęcie problemu, oparte na zestawieniu modelu polskiego i niemieckiego. Doktorant wywodzi różnice pomiędzy systemami ochrony tymczasowej z odmiennych tradycji ustrojowych i procesowych. Polski model, historycznie zakorzeniony w tradycji austriackiej, ma charakter przede

wszystkim kasatoryjny. Oznacza to, że sąd administracyjny zasadniczo kontroluje legalność działania organu i w razie stwierdzenia naruszenia prawa uchyla zaskarżony akt. Konsekwencją takiej konstrukcji jest stosunkowo wąski zakres ochrony tymczasowej, sprowadzający się głównie do wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Inaczej kształtuje się model niemiecki, wywodzący się z tradycji pruskiej, w którym sąd posiada dalej idące kompetencje merytoryczne. Może on nie tylko uchylać akty administracyjne, lecz także zobowiązywać organ do podjęcia określonego działania. Z tego względu ochrona tymczasowa w prawie niemieckim ma znacznie szerszy zakres. Obejmuje nie tylko skutek zawieszający, ale również instytucję tymczasowego zarządzenia (*einstweilige Anordnung*), umożliwiającą sądowi nakazanie organowi określonego zachowania na czas trwania postępowania. Jest to rozwiązanie bardziej elastyczne i lepiej dostosowane do potrzeb skutecznej ochrony praw jednostki. Na tej kanwie jedna z najważniejszych tez zawartych w dysertacji dotyczy niekompletności polskiego systemu ochrony tymczasowej w świetle ewolucji kompetencji sądów administracyjnych. W ostatnich latach polski ustawodawca stopniowo przyznaje sądom pewne uprawnienia merytoryczne, czego przykładem jest art. 145a p.p.s.a. Rozwój ten świadczy o odchodzeniu od czysto kasatoryjnego modelu orzekania. Doktorant słusznie zauważa jednak, że zmiany te nie znalazły odpowiedniego odzwierciedlenia w konstrukcji ochrony tymczasowej. Skoro sąd może w określonych przypadkach oddziaływać na sposób działania organu, to brak instrumentów pozwalających na czasowe uregulowanie sytuacji prawnej strony wydaje się systemowo niespójny. Doktorant trafnie stawia pytanie o zasadność wprowadzenia do polskiej procedury instytucji tymczasowych zarządzeń, wzorowanych na rozwiązaniach niemieckich. Jest to postulat istotny nie tylko z perspektywy komparatystycznej, ale przede wszystkim z punktu widzenia ochrony praw obywatela. Wprowadzenie takich instrumentów mogłoby zwiększyć efektywność sądownictwa administracyjnego, szczególnie w sprawach, w których samo wstrzymanie wykonania aktu nie jest wystarczające dla zabezpieczenia interesów strony.

Ocena zaprezentowanych tez wypada zdecydowanie pozytywnie. Doktorant buduje swoją argumentację na solidnych podstawach metodologicznych, odwołując się do podejścia funkcjonalnego charakterystycznego dla prawa porównawczego. Dzięki temu analiza nie ogranicza się do prostego zestawienia instytucji, lecz

koncentruje się na funkcjach, jakie pełnią one w poszczególnych systemach prawnych. Jest to podejście szczególnie wartościowe, ponieważ pozwala dostrzec rzeczywiste potrzeby ochrony prawnej, a nie jedynie formalne różnice terminologiczne.

Nie mniej istotne jest osadzenie tez w szerokim kontekście historycznym i systemowym. Doktorant przekonująco pokazuje, że współczesne różnice między Polską a Niemcami nie są przypadkowe, lecz wynikają z odmiennych tradycji modelu sądownictwa administracyjnego. Taka perspektywa wzmacnia siłę argumentacji i pozwala lepiej zrozumieć ograniczenia obecnego polskiego modelu.

Doktorant prezentuje spójną, przekonującą i nowatorską argumentację, zgodnie z którą rozwój kompetencji merytorycznych sądu administracyjnego powinien pozostawać w ścisłym związku z rozwojem instrumentów ochrony tymczasowej. Tylko wówczas możliwe jest pełne urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, rozumianego nie jako formalny dostęp do procedury, lecz jako realna i skuteczna ochrona praw jednostki. W tym sensie postulat rozważenia wprowadzenia tymczasowych zarządzeń do polskiego postępowania sądowniczoadministracyjnego zasługuje na poważną debatę zarówno w doktrynie, jak i na gruncie legislacyjnym.

Podsumowując, w rozprawie trafnie zidentyfikowano luki w polskim modelu ochrony tymczasowej przed sądem administracyjnym jednak cele postawione we wstępie nie w pełni zostały rozwinięte w zakończeniu. W zakończeniu pracy nie znajdziemy wniosków odnoszących się w całości i bezpośrednio do pytań stawianych we wstępie, pojawiają się one w rozproszeniu w różnych częściach pracy. Pewien niedosyt pozostawia analiza aksjologiczna czy brak rozwinięcia w podsumowaniu wątków międzynarodowych. We wstępie Doktorant mocno osadza prawo do sądu w kontekście międzynarodowych aktów prawnych, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka czy Karta Praw Podstawowych UE. Podsumowanie skupia się niemal wyłącznie na techniczno-prawnym porównaniu systemów Polski i Niemiec, pomijając ocenę, w jakim stopniu proponowane zmiany (np. wprowadzenie postanowienia zabezpieczającego) przybliżają polski system do tych standardów ponadnarodowych. Nadto, wstęp zapowiada badanie przyczyn różnic między systemami, wskazując na ich odmienne rodowody (model austriacki vs. pruski). W podsumowaniu autor potwierdza istnienie różnic, ale nie dokonuje głębszej refleksji

nad tym, czy te historyczne uwarunkowania są wciąż realną przeszkodą dla unifikacji ochrony tymczasowej, czy też stały się jedynie "historycznym reliktem". Doktorant we wstępie obiecuje zbadać, czy różnice wynikają z konkretnych potrzeb, czy z immanentnych cech systemu prawnego. Podsumowanie opisuje różnice, ale nie odpowiada wprost na pytanie, czy polski „model kasatoryjny” faktycznie wyklucza skuteczną ochronę merytoryczną, czy jest to tylko kwestia braku woli ustawodawcy. Autor z jednej strony dostrzega, że niemieckie badanie szans powodzenia skargi w postępowaniu zmierzającym do zastosowania ochrony tymczasowej może wydłużać proces i ograniczać skuteczność ochrony. Z drugiej strony, proponuje wprowadzenie tego mechanizmu do Polski jako "wartościowe uzupełnienie", które ma "usprawnić postępowanie". Czy zatem mechanizm uznany za potencjalnie spowalniający w Niemczech ma być lekiem na usprawnienie systemu w Polsce? Zaproponować można by jeszcze Doktorantowi przemyślenie propozycji brzmienia nowego przepisu art. 61 p.p.s.a. W rozprawie postulowane jest z jednej strony ujednoczenie przesłanek ochrony tymczasowej, ale jego propozycja nowej treści przepisu zawiera zwrot: „chyba że skarga jest oczywiście niedopuszczalna lub bezpodstawna”. Zwłaszcza pojęcie "oczywistej bezzasadności" jest wysoce ocenne i może prowadzić do jeszcze większej dowolności interpretacyjnej, którą Doktorant sam wcześniej krytykował jako wadę obecnego systemu. Jako pewne uproszczenie jawi się argument, że skoro polski sąd ma już ograniczone kompetencje merytoryczne (art. 145a p.p.s.a.), to "tym bardziej" powinien mieć prawo do wydawania zarządzeń tymczasowych.

Proponowane rozszerzenie ochrony tymczasowej o "postanowienia zabezpieczające" (np. czasowe przyjęcie na studia) w istotny sposób skomplikowałoby postępowanie sądownoadministracyjne, upodabniając je do procesu cywilnego. Zabrakło pewnego odniesienia się do innych elementów procedury sądownoadministracyjnej i analizy czy polskie sądy administracyjne są kadrowo i organizacyjnie przygotowane na prowadzenie tak złożonych postępowań incydentalnych, a także czy inne elementy modelu sądownictwa administracyjnego nie stanowią bariery dla takiego wniosku, zwłaszcza gdy wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej pojawia się na etapie postępowania ze skargi kasacyjnej a i takiej sytuacji wykluczyć nie można.

Tym niemniej pewne pytania jawiące się na gruncie analizy dysertacji są normalną kolejną rzeczą, która nie ogranicza wartości merytorycznej dzieła. Komparacja obu modeli tymczasowej ochrony sądowej wręcz prowokuje pytania nie tyle o potrzebę reformy tymczasowej ochrony sądowniczej w prawie polskim, ale o jej kształt. Z treści rozprawy wynika jednak, że Autor dokonała w istocie prawidłowo wyboru i realizacji metod naukowych, wśród których najważniejszą rolę odgrywa metoda formalnodogmatyczna, a w pewnym zakresie również metoda porównawcza i historyczna.

### **III. Metodologia badań doktorskich**

Praca nie nasuwa istotnych zastrzeżeń z perspektywy metodologicznej w odniesieniu do wykorzystanych w niej metod prawnych. Prawidłowo zastosowana została metoda dogmatyczna polegająca na gruntownej analizie obowiązującego stanu prawnego w świetle przepisów, orzecznictwa i bogato powoływanych licznych wypowiedzi doktryny. Zwiększa wartość rozprawy także bogate wykorzystanie metody prawoporównawczej. Metodę komparatystyczną oparto na podejściu funkcjonalnym. Metodologia ta, wywodząca się z założeń teoretycznych K. Zweigerta i H. Kötz, zakłada, że punktem wyjścia analizy nie są pojęcia systemowe konkretnego państwa, lecz obiektywne pytanie badawcze dotyczące określonej funkcji prawa. Doktorant sformułował funkcjonalne pytanie wyjściowe, jakie rozwiązania przewidują polska i niemiecka procedura w celu realizacji prawa do skutecznej ochrony prawnej. Pozwala to na porównanie instytucji, które mimo innych nazw (np. einstweiliger Rechtsschutz w Niemczech i wstrzymanie wykonania w Polsce), pełnią tę samą rolę zabezpieczającą. Do analizy wybrano systemy polski i niemiecki, co Doktorant uzasadnia ich odmiennymi rodowodami historycznymi. Polska procedura wywodzi się z tradycji austriackiej (model kasatoryjny), natomiast niemiecka z tradycji pruskiej (model merytoryczny), co sprzyja ujawnieniu istotnych różnic. Perspektywa prawoporównawcza posłużyła Doktorantowi jako narzędzie do sformułowania konkretnych propozycji zmian w polskim prawie, m.in. poprzez adaptację sprawdzonych rozwiązań niemieckich

### **IV. Wykorzystane źródła oraz struktura pracy i kwestie edytorskie**

Dobór i wykorzystanie źródeł zasługują na aprobowaną ocenę. Poza materiałem normatywnym w szerokim zakresie wykorzystano dorobek doktryny głównie niemieckiej oraz krajowej (w wykazie literatury 179 pozycje).

Monografia posiada zasadniczo prawidłowy układ pracy, w tym strukturę podziału treści i kolejność rozdziałów. Praca zachowuje przejrzysty podział na cztery rozdziały, prowadząc czytelnika od ogólnych założeń teoretycznych, przez szczegółowe rozważania o systemie krajowym, aż po syntezę komparatystyczną i konkretne postulaty zmian. Doktorant we wstępie wyraźnie deklaruje przyjęcie metody prawnoporównawczej opartej na podejściu funkcjonalnym (według K. Zweigerta i H. Kötz), co znajduje odzwierciedlenie w strukturze pracy – najpierw definiowane jest funkcjonalne pytanie badawcze, a potem analizowane są instrumenty pełniące podobne role w różnych systemach. Na wysoką notę zasługuje budowa Rozdziałów I i II. Jest ona = lustrzana (analiza przesłanek formalnych, materialnych, zagadnień procesowych), co ułatwia późniejsze porównanie rozwiązań polskich i niemieckich w rozdziale trzecim. Rozdział IV oraz podsumowanie nie ograniczają się jedynie do teorii, ale zawierają gotowe propozycje legislacyjne (np. nową treść art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz projekt postanowienia zabezpieczającego), co nadaje pracy walor praktyczny i również świadczy o dojrzałości badawczej Doktoranta.

Pewnym mankamentem są dysproporcje strukturalne co do objętości rozdziałów. Szczególnie dotyczy to rozdziału IV (Tymczasowe zarządzenie) liczy on około 10 stron (str. 185–195) – jest to najkrótszy rozdział, co jest zaskakujące, biorąc pod uwagę, że to tutaj Doktorant stawia najważniejsze wnioski i propozycje zmian. Gdyby Doktorant zechciał wydać rozprawę drukiem co zalecam należałoby nieco rozwinąć ten wątek. Zestawienie objętości rozdziałów I i II (łącznie ok. 130 stron opisu) z rozdziałem III (26 stron syntezy) wskazuje na dominację warstwy informacyjno-opisowej nad analityczno-porównawczą. Doktorant sam we wstępie ostrzega, że czysto opisowe zestawienie nie stanowi samo w sobie analizy prawnoporównawczej, jednak proporcje stron mogą sugerować trudność w zachowaniu tej równowagi. Zakończenie pracy wraz z wnioskami liczy jedynie 9 stron (str. 196–204), co przy tak obszernej części opisowej może sprawiać wrażenie zbyt skrótowego ujęcia wypracowanych konkluzji. Nadto, w rozdziale o prawie niemieckim autor szczegółowo omawia rodzaje skarg (Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage

itd.) jako tło dla ochrony tymczasowej. W części polskiej brakuje analogicznego, szerokiego wywodu o rodzajach skarg, co czyni strukturę obu rozdziałów nie w pełni symetryczną

Podsumowując, praca jest poprawna metodologicznie i logicznie ustrukturyzowana, jednak jej słabością jest niekiedy brak proporcji między obszernym opisem systemu niemieckiego a mniej obszernym ujęciem regulacji polskiej i częścią postulatywną.

W pracy zdarzają się jeszcze potknięcia językowe i stylistyczne, które należałoby wyeliminować przed publikacją rozprawy drukiem. Ponadto, można zauważyć niekiedy niespójność zapisów bibliograficznych np. Z. Kmiecik, Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Ka. 2352/02, OSP 2007, Nr 3, poz. 25, innym razem Kmiecik Z., Idea badań prawnoporównawczych Franciszka Longchamps de Brier, Państwo i Prawo 2019 z. 5, s. 22. Są to jednak kwestie drobne w żaden sposób nie obniżające wartości merytorycznej dysertacji.

#### **V. Analiza merytoryczna poszczególnych rozdziałów**

Rozdział I zatytułowany „Ochrona tymczasowa w niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej”, stanowi najobszerniejszą część rozprawy (ok. 80 stron) i pełni rolę fundamentu merytorycznego dla całego opracowania. Doktorant dokonał drobiazgowej analizy niemieckiego systemu, omawiając nie tylko dwa główne tryby ochrony (§ 80 i § 123 VwGO), ale także instytucje szczególne, takie jak tymczasowe zarządzenie w ramach kontroli norm (§ 47 ust. 6 VwGO) czy ochronę w relacjach trójstronnych (§ 80a VwGO). Rozdział precyzyjnie rozróżnia przesłanki formalne (np. dopuszczalność wniosku, interes prawny) od materialnych (prawdopodobieństwo uznania skargi, konieczność wydania zarządzenia). Szczególnie wartościowe jest przedstawienie sporów doktrynalnych, np. dotyczących zakresu badania przesłanek prawnych w postępowaniu incydentalnym. Co więcej Doktorant przywołuje dane statystyczne dotyczące liczby spraw i średniego czasu ich trwania (2 miesiące dla ochrony tymczasowej vs 18,7 miesiąca dla postępowania głównego), co uzasadnia wagę badanego problemu. Podaje również konkretne przykłady zastosowania przepisów, m.in. w sprawach rekrutacji na studia czy w kontekście obostrzeń pandemicznych. Podział na zarządzenia zabezpieczające (Sicherungsanordnung) i regulujące (Regelungsanordnung) pozwala zrozumieć elastyczność niemieckiego

systemu w reagowaniu na różne potrzeby skarżących. Doktorant wskazuje, że w Niemczech przy zarządzeniu regulującym wymagane jest wyższe prawdopodobieństwo powodzenia skargi niż przy zabezpieczającym. Jak w polskiej praktyce sędziowie mieliby obiektywnie oceniać tę „oczywistość” bez przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego, skoro autor sam zauważa, że jest to kwestia sporna nawet w doktrynie niemieckiej? Z przedstawionych danych wynika, że w Niemczech ochrona tymczasowa trwa średnio 2 miesiące. Czy wprowadzenie tak rozbudowanego, dwutorowego systemu do Polski nie doprowadziłoby do przewlekłości postępowań czy Doktorant widzi, jak można byłoby temu zapobiec? Niemiecki system przewiduje odpowiedzialność wnioskodawcy za szkodę wyrządzoną wykonaniem zarządzenia, które okazało się nieuzasadnione (§ 945 ZPO). Czy autor uważa, że polski skarżący nie zostanie skutecznie „odstraszone” od szukania ochrony tymczasowej, jeśli będzie nad nim wisieć widmo potencjalnego odszkodowania? Czy proponowane przez autora np. „tymczasowe przyjęcie na studia” (w sprawach rekrutacyjnych jest to antycypacja rozstrzygnięcia) jest faktycznie możliwe do zrealizowania w polskim systemie szkolnictwa wyższego bez wywołania chaosu organizacyjnego, gdyby jednak po oczekiwaniu na prawomocne rozstrzygnięcie student musiał opuścić uczelnię. Zakładając, że prawomocne rozstrzygnięcie można uzyskać niekiedy po 3 latach. Pytania te wynikają z ciekawości badawczej. Podkreślić należy, że rozdział I jest imponującym studium dogmatycznym, które wykazuje wyższość niemieckich instrumentów pod względem zakresu ochrony, ale jednocześnie uwidacznia ich wysoki stopień skomplikowania, co rodzi pytania o ich przystawalność do polskiej kultury prawnej.

Rozdział II zatytułowany został „Ochrona tymczasowa w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej”, stanowi szczegółową analizę instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności (art. 61 p.p.s.a.). W pracy słusznie zidentyfikowane zostały problemy polskiego modelu ochrony tymczasowej. Doktorant nie ogranicza się do opisu przepisów, ale wywodzi potrzebę ochrony tymczasowej z zasady państwa prawnego (art. 2 KRP), prawa do sądu (art. 45 KRP) oraz zasady proporcjonalności. Trafnie wskazuje Doktorant biorąc pod uwagę statystyki dotyczące czasu oczekiwania na wyrok, że skutecznie uzasadnia to niezbedność tej instytucji. W rozdziale wyraźnie oddzielono ochronę udzielaną przez organ (art. 61 § 2) od ochrony sądowej (art. 61 § 3), wskazując na nieuzasadnione różnice w ich

ukształtowaniu. Doktorant dokonał analiza pojęć nieostrych „znaczej szkody” i „trudnych do odwrócenia skutków” na licznych przykładach z orzecznictwa (np. wymeldowanie, koszty przetwarzania danych, licytacja nieruchomości), co nadaje pracy walor praktyczny. Doktorant trafnie podkreśla, że polski system jest ułomny z powodu braku ochrony dla aktów odmownych czy deklaratoryjnych oraz braku instytucji tymczasowego zarządzenia. Ponadto, zwrócono uwagę, że uczestnik postępowania nie ma legitymacji do złożenia wniosku o wstrzymanie (tylko skarżący), co uznaje za istotne ograniczenie gwarancji procesowych. Autor konstatuje, że w przypadku bezczynności lub przewlekłości ochrona tymczasowa w Polsce de facto nie istnieje (brak aktu do wstrzymania), ale nie analizuje szerzej, czy polskie prawo daje jakiegokolwiek inne, choćby substytucyjne, narzędzie zabezpieczające w takich sytuacjach. Doktorant postuluje interwencję ustawodawcy w celu objęcia ochroną aktów nieposiadających przymiotu wykonalności (np. odmów), czy wprowadzenie pojęcia „wstrzymania skuteczności” zamiast „wstrzymania wykonalności”. Jednak takie zmiany nie rozwiązałyby wszystkich problemów zidentyfikowanych w rozdziale, konieczna wydają się zmiana konstrukcji art. 61 p.p.s.a. Dalej, Doktorant wskazuje, że ochrona przed organem (art. 61 § 2) jest odmiennie ukształtowana aniżeli przed sądem, organ ma szersze kompetencje (może działać z urzędu), ale jego katalog aktów jest uboższy niż w przypadku sądu. Czym można uzasadnić taką niekonsekwencję ustawodawcy i jaki ma ona wpływ na szybkość uzyskiwania ochrony przez obywatela? Skoro przy bezczynności nie ma aktu, którego wykonanie można by wstrzymać, to jak Doktorant widzi ukształtowanie ochrony tymczasowej w takim przypadku na gruncie prawa polskiego?

Rozdziały III i IV stanowią kluczową, analityczno-postulatywną część pracy, w której Doktorant przechodzi od opisu systemów do ich bezpośredniego porównania oraz sformułowania wniosków o charakterze reformatorskim. W dysertacji trafnie ujęto kontrast między polską zasadą braku suspensywności (wyjątkiem jest wstrzymanie) a niemiecką zasadą suspensywności (wyjątkiem jest natychmiastowa wykonalność). Wywiedzenie tych różnic z tradycji austriackiej i pruskiej dodaje wywodom głębi historycznej. Doktorant słusznie zauważa różnicę w właściwości organów – polski model sekwencyjny (najpierw organ, potem sąd) kontra niemiecki model równoległy, co ma bezpośredni wpływ na szybkość uzyskiwania ochrony prawnej. Bardzo wartościowe jest zestawienie przesłanek ochrony tymczasowej w

modelu polskim skupiających się na „znaczej szkodzi” z niemieckim „modelem stopniowym”, który dopuszcza badanie szans powodzenia skargi. Choć Doktorant wspomina o szybkości postępowań, brakuje szerszej analizy, jak różnice w modelach (sekwencyjny vs. równoległy) przekładają się na realne obciążenie sędziów w obu krajach.

Mocną stroną jest tej części dysertacji jest zaś propozycja w której autor wprost postuluje o wprowadzenie do polskiej procedury tymczasowego zarządzenia, argumentując to ewolucją kompetencji merytorycznych sądów (art. 145a p.p.s.a.). Doktorant także trafnie szuka wzorców w polskim postępowaniu cywilnym (zabezpieczenie roszczenia) oraz w procedurze przed Trybunałem Konstytucyjnym, co dowodzi spójności proponowanych zmian z polskim systemem prawnym. Ta część kończy się sformułowaniem projektu przepisu (nowego art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz nowej instytucji postanowienia zabezpieczającego), co jest rzadką i cenną cechą rozpraw naukowych. Także przywoływanie przez Doktoranta konkretnych spraw np. dotyczących środków unijnych jako dowodu na niewystarczalność obecnego systemu wstrzymania wykonania aktu jest bardzo przekonujące i świadczy o rzetelności badań Doktoranta.

Natomiast, choć autor wspomina o reformie w Austrii z 2012 r., analiza przyczyn, dla których tamtejszy ustawodawca ostatecznie zrezygnował z ogólnego tymczasowego zarządzenia, jest dość lakoniczna a być może byłaby cenna przed reformą modelu ochrony sądowej w Polsce. Warto byłoby zastanowić się, dlaczego, austriacki ustawodawca mimo wprowadzenia kompetencji merytorycznych sądów, ostatecznie uznał, że tymczasowe zarządzenia powinny być regulowane tylko w prawie materialnym, a nie procesowym? Czy Polsce nie grozi podobny sceptycyzm legislacyjny?

Wnioski zawarte w rozprawie należy uznać za trafne, ponieważ wynikają one z rzetelnej analizy funkcjonalnej i dogmatycznej, która obnaża realne luki w polskim systemie ochrony tymczasowej, ograniczające konstytucyjne prawo do sądu. Doktorant słusznie wykazuje, że w obliczu ewolucji kompetencji polskich sądów administracyjnych, obecny model ochrony stał się niewystarczający. Za niezwykle istotny i trafny należy uznać wniosek o konieczności objęcia ochroną tymczasową także aktów o charakterze konstytutywnym i deklaratoryjnym. Doktorant słusznie punktuje, że np. skreślenie z listy studentów czy wymeldowanie z urzędu – choć nie

podlegają wykonaniu w drodze przymusu – wywołują dotkliwe skutki prawne, przed którymi obecny art. 61 p.p.s.a. nie chroni obywatela w sposób należyty. Postulat wprowadzenia mechanizmu sumarycznej oceny zasadności skargi (wzorowanego na prawie niemieckim) jest trafny z punktu widzenia ekonomiki procesowej. Pozwoliłoby to na wczesne eliminowanie wniosków w sprawach oczywiście bezzasadnych, co zapobiegłoby nadużywaniu instytucji wstrzymania wykonania do sztucznego przedłużania stanu niezgodnego z prawem. Doktorant nie ogranicza się do teorii, lecz proponuje rozwiązania osadzone w polskiej kulturze prawnej, odwołując się do sprawdzonych wzorców z procedury cywilnej. Trafna jest ocena, że system niemiecki – mimo swojej złożoności – zapewnia pełniejszą realizację prawa do skutecznej ochrony prawnej, a polski ustawodawca powinien dążyć do ujednoczenia przesłanek ochrony udzielanej przez organ i sąd, co zwiększyłoby przejrzystość systemu dla obywatela.

Podsumowując, konkluzje autora są trafne i uzasadnione aksjologicznie, gdyż dążą do tego, aby ochrona prawna w Polsce miała wymiar bardziej realny i lepiej realizowała zasadę prawa do sądu.

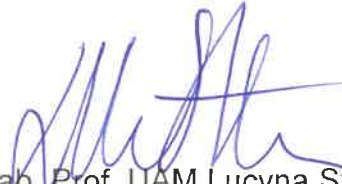
## **VI Podsumowanie**

Podsumowując, mimo podniesionych w niniejszej opinii uwag i spostrzeżeń, stwierdzić należy, iż przedstawiona jako osiągnięcie naukowe rozprawa doktorska pt. „Konstrukcja ochrony tymczasowej w polskiej i niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej” stanowi oryginalne i niezwykle interesujące opracowanie naukowe, rzucające nowe światło na problematykę ochrony tymczasowej przed sądem administracyjnym i przybliżające rodzimej doktrynie konstrukcję oraz praktykę stosowania ochrony tymczasowej w prawie niemieckim. Przedstawione wnioski i postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* stanowią ważny głos w debacie nad efektywnym modelem ochrony tymczasowej.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska w moim przekonaniu stanowi pracę realizującą kryterium oryginalności rozwiązania problemu naukowego stawianego rozprawom w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk prawnych. Dowodzi także ogólnej wiedzy teoretycznej z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (w dyscyplinie nauki prawne) oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym wnikliwości i

zdolności badawczych Doktoranta. Praca ta stanowi spójne, kompleksowe, bardzo pogłębione opracowanie tematyki o dużej wadze, co nadaje jej szczególną rangę.

**W związku z powyższym, stwierdzam, że recenzowane opracowanie spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, określone w art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wnoszę tym samym o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim p. mgr. Filipa Lewandowskiego.**



dr hab. Prof. UAM Lucyna Staniszevska