

dr hab. prof. UJ Dorota Dąbek
Katedra Prawa Administracyjnego
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, dnia 25 marca 2020r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Natalii Piątek

pt.: „Rozwiązywanie konfliktu interesów w prawie budowlanym”

przygotowanej pod kierunkiem naukowym

dra hab. prof. nadzw. Zbigniewa Czarnika

W wykonaniu uchwały Senatu WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z 6 lutego 2020 r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Natalii Piątek, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt.: „Rozwiązywanie konfliktu interesów w prawie budowlanym”, Rzeszów 2019, ss. 295 z pozytywną oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym dopuszczenie doktorantki do publicznej obrony.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

I. Wybór tematu i celów pracy

Konflikt interesów to jedno z podstawowych zagadnień procesu inwestycyjnego, ważne, trudne, budzące wiele problemów w procesie inwestycyjnym. Tytułowe „rozwiązywanie” tych konfliktów stanowi zatem bardzo dobry temat na rozprawę doktorską. Wybrany przedmiot badań jest ciekawy, a wynik badań może okazać się wartościowy.

Autorka zapowiada we Wstępie (str. 8), że rozważania skupione zostaną wokół tezy głównej tj. założenia, że immanentną cechą procesu budowlanego jest rozwiązywanie konfliktu interesów. Jest to trafne założenie. Podjęta przez Autorkę próba jego kompleksowej analizy, spojrzenia systemowego, doprecyzowania i rozwiązania spornych problemów, daje szansę wypełnienia istniejącej luki, ponieważ w ujęciu proponowanym w tej pracy, nie była jeszcze przedmiotem odrębnego opracowania monograficznego. Wybrany temat daje zatem podstawę do sformułowania cennych wniosków o uniwersalnym charakterze, wskazań znajdujących zastosowanie w procesie inwestycyjnym, ułatwiających jego prawidłowe przeprowadzenie.

II. Metoda badań

Zastosowane w pracy metody badań nie budzą zastrzeżeń. Autorka zapowiada na str. 8, że w pracy posługiwać się będzie metodą analityczno-dogmatyczną i historyczną, a pomocniczo metodą porównawczą i rzeczywiście – w znacznej większości używa metody formalno-dogmatycznej, interpretując normy obowiązującego prawa. Zapowiada, że będzie posługiwać się również metodą prawnoporównawczą, choć okazuje się, że z tej metody Autorka nie korzysta aż tak często, jak zapowiada we Wstępie, wykorzystywała ją bowiem jedynie w Rozdziale II dotyczącym „Standardów ochrony interesu prawnego w

ustawodawstwie wybranych państw”. W pracy wykorzystano również metodą historyczną (zwłaszcza punkt I.1.).

III. Systematyka pracy

Praca podzielona została na VI rozdziałów i Zakończenie. Pracę rozpoczyna Wstęp (str. 5-9), choć nie został on w „Spisie treści” wyodrębniony.

Przyjęty układ pracy jest zasadniczo poprawny, ale nie jest w pełni przejrzysty i nie wydaje się najbardziej optymalny z punktu widzenia tytułu tej pracy.

Kolejność rozdziałów jest zaskakująca. Autorka nie rozpoczyna bowiem w sposób standardowy – od analizy podstawowych pojęć, tj. pojęcia interesu i ich klasyfikacji oraz tytułowego pojęcia konfliktu interesów i ich rozwiązywania. To pojawia się dopiero w Rozdziale III pracy (str. 78-126), a potem do tego wielokrotnie Autorka jeszcze powraca. Nie jest logiczne rozpoczynanie rozprawy od „Instytucjonalnych form realizacji interesu prawnego w prawie budowlanym” (Rozdział I), a następnie omawianie „Standardów ochrony interesu prawnego w wybranych krajach Unii Europejskiej” (Rozdział II), jeśli dopiero w Rozdziale III mamy się dowiedzieć co Autorka obejmować będzie pojęciem interesu i jakie ich rodzaje wyodrębni, a także co Autorka będzie rozumieć pod pojęciem konfliktu interesów.

Konfrontacja Rozdziału II i III z pozostałymi rozdziałami pracy budzi też wątpliwość o czym tak naprawdę ta praca będzie. W tych dwóch rozdziałach Autorka ogranicza się bowiem do interesu prawnego, w każdym razie tak wynika z ich tytułów. Czy zatem tak należy rozumieć tytuł pracy, a mianowicie że dotyczyć ona będzie rozwiązywania konfliktu interesów prawnych? Czy też może dotyczyć będzie także rozwiązywania konfliktu innych rodzajów interesów?

Zaskakuje też proporcja. Tytułowe zagadnienie rozwiązywania konfliktu interesów jest analizowane dopiero w ostatnim rozdziale, tj. na str. 178-260. Poświęcono mu zatem zaledwie 80 stron z pracy liczącej 265 stron, a więc mniej niż 1/3 całości.

Analiza Spisu treści prowadzi też do wniosku, że istnieje zasadnicza rozbieżność pomiędzy tytułem Rozdziału I „Instytucjonalne formy realizacji interesu prawnego”, a tytułami obu punktów tego rozdziału, które dotyczą nie „instytucjonalnych form realizacji interesu prawnego”, lecz „instytucjonalnych form ochrony interesów”, a zatem poświęcone są (przynajmniej tak wynikałoby z ich tytułów) nie „realizacji”, lecz „ochronie”, i nie tylko „interesu prawnego” lecz szerzej: „interesów”. Co więcej, sama Autorka wskazuje na str. 8 Wstępu, że Rozdział I ukazuje „znaczenie konfliktu oraz ewolucję instytucjonalnych form realizacji interesów podmiotów różnych kategorii”. Precyzuje też, że ukazała w nim „historyczne przeobrażenia dotyczące zmiany rozstrzygnięcia konfliktów interesów (...)”. Ma się zatem wrażenie, że pisze ona o jakimś innym Rozdziale I niż ten zatytułowany w Spisie treści jako „Instytucjonalne formy realizacji interesu prawnego” .

Analogicznie jest w przypadku Rozdziału II. Zatytułowany on został „Standardy ochrony interesu prawnego w wybranych krajach Unii Europejskiej”, a na str. 8 zapowiedziano, że dotyczyć będzie „instytucjonalnych form realizacji interesów w wybranych państwach europejskich”. Wygląda zatem na to, że formy realizacji i formy ochrony to dla Autorki pojęcia tożsame.

Dopiero w Rozdziale III „Konflikt interesów prawnych w procesie budowlanym” następuje (czy raczej: ma nastąpić) „wyjaśnienie kluczowych pojęć dla konfliktu interesów” (str. 8).

Rozdział IV dotyczy „Przedmiotowego zakresu konfliktu interesów w prawie budowlanym”, a Rozdział V „Podmiotowego zakresu konfliktu interesów”.

Dopiero Rozdział VI dotyczy zagadnienia tytułowego, tj. „Instytucjonalnych form rozwiązywania konfliktu w prawie budowlanym”.

Z punktu widzenia systematyki pracy mam również wątpliwość co do trafności umieszczenia „całościowego podsumowania” zawartych w pracy rozważań (jak to zapowiada Autorka na str. 9) oraz „gradacji wniosków z dokonanych badań” w jednym z rozdziałów merytorycznych (Rozdział VI zatytułowany „Instytucjonalne formy rozwiązywania konfliktu w prawie budowlanym”), zamiast w osobnym rozdziale poświęconym wnioskom. Lektura pracy dowodzi zresztą, że jednak tego – pomimo zapowiedzi we Wstępie - w Rozdziale VI nie ma.

Zaskakuje też treść „Wstępu”, ma się bowiem wrażenie, które narasta z każdym zdaniem, że czyta się nie wstęp do tej pracy, lecz jej zakończenie. Ostatni akapit (str. 9) jest już w całości poświęcony wnioskowi wynikającemu z pracy, a przecież to jest Wstęp do pracy, a nie jej zakończenie i wnioski końcowe.

IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa

Praca została oparta na bardzo bogatej bibliografii, obejmującej 400 pozycji polskiej literatury i prawie 30 pozycjach literatury zagranicznej. Autorka sięgnęła też do wyjątkowo dużej liczby orzeczeń, przede wszystkim sądów administracyjnych, ale też Trybunału Konstytucyjnego.

Literatura i orzecznictwo przywoływane są bardzo często w samym tekście, a także w przypisach. Sposób cytowania jest zasadniczo poprawny, uchybienia w tym zakresie są nieliczne (dla przykładu na str. 127 Autorka opisuje wyrok WSA w Krakowie, a w przypisie 357 powołuje sygnaturę wyroku WSA w Warszawie z innej daty). Niedosyt budzi jednak to, że Autorka ogranicza się często jedynie do przytoczenia poglądów różnych Autorów, z reguły nie

formułując na ich podstawie własnych opinii i ocen. Przytaczaną literaturą można było zatem lepiej wykorzystać do rzeczywistej dyskusji naukowej.

V. Język, styl i forma pracy

Język i styl recenzowanej pracy są zasadniczo poprawne.

Od strony formalnej pracę cechuje duża staranność. Oczywiście można odnaleźć w pracy przejęzyczenia, błędy literowe. Jako przykłady wskazać można następujące: w Wykazie skrótów na str. 4 skrót „ROG” Autorka tłumaczy jako „Raumordnungsgestz” zamiast „Raumordnungsgesetz”, z kolei skrót „BGD” jako „Beugesetzbuch” zamiast „Baugesetzbuch”; „rozwiązywania” zamiast „rozwiązania” na str. 7, zdublowane słowa: „działań sposobów” na str. 7; brak spacji w słowie „interesunie” na str. 84; zbędny przecinek w tytule książki E. Schmidta-Aßmanna „Ogóle prawo administracyjne, jako idea porządku” w przypisie 214, str. 96; zbędne „o” w zdaniu: „przejawia się w o konkretnej sytuacji faktycznej” na str. 96; „związania administracji prawem” zamiast „związanie administracji prawem” na str. 120; „siłą” zamiast „siła” na str. 184; „słania” zamiast skłania” na str. 246; „postepowaniu” zamiast „postępowaniu” na str. 261. Tego rodzaju błędów technicznych jest jednak niewiele.

W pracy pojawiają się natomiast niezręczności językowe, prowadzące do nielogicznych stwierdzeń. Dla przykładu ze zdania „Konflikt interesów, należyta ich ochrona w procesie budowlanym...” (str. 6) zdaje się wynikać, że przedmiotem pożądanej ochrony w procesie budowlanym powinien być sam konflikt interesów, a nie interesy, o które zapewne Autorce w tym zdaniu chodziło. Podobnie na str. 8 nieprawidłowa konstrukcja zdania „Konflikty interesów i ich ochrona...” sugeruje, że ochronie powinny podlegać konflikty interesów, a nie interesy.

Lekturę pracy utrudniają też niejasności wynikające z nieprecyzyjności wypowiedzi Autorki. Dla przykładu na stronie 7 stwierdza ona, że „Analiza stanu

nauki w tym zakresie nie jest zadaniem łatwym, jeśli będzie uwzględniać różne stanowiska i poglądy.“ Trudno doszukać się logiki w stwierdzeniu, że sama analiza poglądów nauki miałyby być „zadaniem trudnym” tylko dlatego, że w tej nauce wyrażane są różne stanowiska i poglądy. Zapewne chodziło Autorce o to, że stosowanie prawa przez organ administracji publicznej jest trudne z uwagi na konieczność uwzględnienia różnych interesów i wartości i rozstrzygnięcia rodzących się między nimi konfliktów, z uwzględnieniem różnych stanowisk doktryny w tym zakresie. Można się tego jednak tylko domyślać z kontekstu całego akapitu, nie wynika to bowiem wprost z niezbyt jasnej wypowiedzi. Z kolei za str. 9 Wstępu, Autorka podsumowując to, co zawiera praca, stwierdza: „Przedstawione zostały także postulaty kierunków przeobrażeń uwarunkowań i roli ukazanych form tworzenia i stosowania prawa”. Zdanie to nie jest jasne ani w trakcie jego czytania we Wstępie, ani też – niestety – po przeczytaniu całej rozprawy, trudno się w niej bowiem doszukać tej treści, do której nawiązuje Autorka. Kolejnym przykładem jest zdanie na str. 122: „W nauce zakłada się stosować w p.b. zasady proporcjonalności i wynikających z niej ograniczeń wolności budowlanej”. To oderwane od wcześniejszego kontekstu zdanie jest niezrozumiałe. Takich zdań, których treść nie jest w pełni jasna, w całej pracy jest niestety stosunkowo dużo.

Dużym mankamentem jest też niekonsekwencja terminologiczna, o której już była mowa powyżej i co będzie przedmiotem szczegółowych uwag merytorycznych poniżej.

Wadą pracy jest również tendencja do wielokrotnego powracania do tych samych wątków, o czym też będzie mowa poniżej. To utrudnia lekturę, zaciemniając wywód.

VI. Szczegółowe uwagi merytoryczne

1. Przyjęte we „Wstępie” (str. 5) założenia co do celu badawczego i jego zakresu są w pełni prawidłowe. Autorka z pełną świadomością i precyzją określa planowany obszar badawczy wskazując, że będzie się koncentrować nie tyle na samym konflikcie interesów, co na rozwiązywaniu tego konfliktu interesów w prawie budowlanym. Precyzuje też, że ma świadomość, że te konflikty interesów zachodzą także na płaszczyźnie zagospodarowania przestrzennego czy prawa ochrony środowiska, ale w pracy uwaga zostanie skoncentrowana na prawie budowlanym. Prawidłowo też wskazuje, że punktem wyjścia dla rozważań o rozwiązywaniu konfliktu interesów jest prawo materialne, ale dostrzega jednocześnie przenikanie się regulacji materialnoprawnych z procesowymi. Prawidłowo też zakłada Autorka uwzględnienie dwóch perspektyw badawczych – z jednej strony uwzględnienie perspektywy skuteczności realizacji poszczególnych form interesów, a z drugiej usprawnienia procesu budowlanego i realizacji zasady wolności budowlanej.
2. Autorka dostrzega już we „Wstępie” (pierwszy akapit rozprawy, str. 5), że kluczowe dla rozprawy jest znaczenie pojęć „interesu” i „konfliktu interesów”, ale pomimo świadomości znaczenia tych definicji dla analizowanej materii, definiuje te pojęcia dopiero w połowie pracy (Rozdział III) – co uważam za wadę, utrudniającą lekturę pracy. Praca zyskałaby, gdyby rozdział dotyczący założeń terminologicznych był rozdziałem wstępnym. „Wyjaśnienie kluczowych pojęć dla konfliktu interesów” (str. 8), które zapowiada Autorka w Rozdziale III, powinno nastąpić na początku.
3. Już ze Wstępu wynika, że Autorka ma pełną świadomość celu, do jakiego zamierza dążyć i metod, jakie w pracy będzie stosować. Widać to

wyraźnie na przykład w jej podejściu do prawa, które traktuje jako „narzędzie działań, będące czynnikiem propagowania pożądanych zmian społecznych, budowy ładu, odgrywające rolę regulatora i kontrolera mechanizmów, a nie bezwzględny czynnik narzucający określone wzorce zachowań”. Dowodzi to dojrzałości naukowej Doktorantki, która przystępuje do badań naukowych z pełną świadomością ich celu i metody.

4. Interesujący i wartościowy wydaje się dokonany przez Autorkę podział na „instytucjonalne formy realizacji interesu prawnego” (tytuł Rozdziału I), „instytucjonalne formy ochrony interesów w prawie budowlanym” (punkty 1 i 2 Rozdziału I) oraz „instytucjonalne formy rozwiązywania konfliktów w prawie budowlanym” (Rozdział VI). Bliższa lektura dowodzi jednak, że Autorka nie jest konsekwentna. W tytule Rozdziału I używa bowiem pojęcia „realizacja”, w potem w treści rozdziału „ochrona”. Nie są to pojęcia tożsame, Autorka jednak zdaje się tego nie zauważać. Ten brak precyzji językowej zaciemnia wywód i utrudnia jego zrozumienie.

Widać to już od początku pracy. Dla przykładu na str. 7 Autorka pisze: „Instytucjonalne formy realizacji interesów przedstawione zostaną jako instytucje rozwiązywania konfliktu interesów w procesie inwestycyjno-budowlanym...”. Formy realizacji interesów utożsamia zatem Autorka z tytułowymi instytucjami rozwiązywania konfliktów interesów.

Kilka zdań później (także na str. 7) z kolei stwierdza, że „(...) zostaną zaprezentowane obecnie obowiązujące instytucjonalne formy ochrony jako mechanizmy rozwiązywania konfliktów pomiędzy interesami (..)”, a zatem identyfikuje mechanizmy rozwiązywania konfliktów z „instytucjonalnymi formami ochrony”, a nie z „instytucjonalnymi formami

realizacji interesów”. Powoduje to u czytelnika poczucie zagubienia terminologicznego.

5. Ciekawy i wartościowy jest też podział na „sferę konfliktu” (Rozdział IV punkt 1) oraz „przedmiot konfliktu” (Rozdział IV punkt 2) i „element konfliktu” (Rozdział IV punkt 3). Także jednak ten podział nie jest prowadzony przez Autorkę konsekwentnie. I tym razem potwierdza, że użycie przez nią sformułowań w tytule było raczej przypadkowe, bo nie trzyma się w pracy tej terminologii.
6. Wartościowy jest rozdział prawnoporównawczy (Rozdział II). Wprawdzie jest on skrótowy, ale daje dobre tło dla porównania naszego systemu ze standardami rozwiązywania konfliktu interesów w innych systemach prawnych. Stanowi więc dobrą bazę dla wysunięcia wniosków de lege ferenda. Niestety lektura całej pracy prowadzi do wniosku, że Autorka tej możliwości nie wykorzystała. We wnioskach końcowych pracy o charakterze de lege ferenda brak jakichkolwiek odwołań do doświadczeń innych państw. Analiza obcych systemów prawnych nie przyniosła zatem żadnych widocznych efektów.
7. Wartościowe są zawarte w Rozdziale IV uwagi dotyczące podstawowych, ale wciąż budzących wiele trudności w praktyce pojęć obszaru oddziaływania obiektu oraz charakteru obiektu budowlanego.
8. Wadą pracy jest chaos poruszanych w niej wątków. Dla przykładu: w punkcie 1 Rozdziału I dotyczącym „Ewolucji instytucjonalnych form ochrony interesu w prawie budowlanym”, Autorka zaczyna od czasów rzymskich, potem wymienia Kodeks Hammurabiego i Mezopotamię, Egipt w III w. p.n.e., wspomina o średniowiecznej Europie. W kolejnym akapicie opisuje stan regulacji prawnobudowlanych w okresie II Rzeczypospolitej. Natomiast następny akapit rozpoczyna od Landrechtu pruskiego,

analizuje XIX-wieczne regulacje austriackie. W tych rozważaniach nie ma zatem pełnej chronologii ani jasnej myśli przewodniej.

Chaos wypowiedzi widać też w rozrzuceniu definiowania pojęć podstawowych w różnych częściach pracy. Dla przykładu pojęcie „procesu budowlanego” jest definiowane na str. 25-27, czyli w punkcie dotyczącym wolności zabudowy. Zupełnie nie wiadomo dlaczego pojęcie to jest definiowane akurat w tym miejscu pracy. Podobnie z kolejnymi definicjami, które w punkcie o wolności budowlanej się pojawiają, tj. „procesu budowy” (str. 26), „obiekcie budowlanego” (str. 27), „reglamentacji administracyjnej” (str. 29). Ten punkt miał dotyczyć wolności budowlanej. Tytułowego zagadnienia dotyczy tylko akapit pierwszy (str. 25) i część akapitu ostatniego (fragmenty na str. 30-31). Cała reszta natomiast tego punktu nawet nie nawiązuje do wątku wolności budowlanej.

9. Analizując ewolucję regulacji prawno-budowlanej, Autorka nie wspomina o prowadzonych w Polsce przez kilka ostatnich lat pracach nad Kodeksem budowlanym.
10. Zaskakuje też treść, a właściwie jej brak, w punkcie dotyczącym decyzji o pozwoleniu na budowę (str. 32-34). Autorka ograniczyła się do bardzo krótkiego opisu tej „kluczowej instytucji p.b.”. Z dwóch i pół strony temu poświęconych, sporą część stanowią uwagi ogólne, np. o tym, że ustawodawca posługuje się decyzjami niekonsekwentnie, że niekiedy używa pojęć „zezwoleń, koncesja, licencja” itd. To wszystko nie dotyczy przecież decyzji o pozwoleniu na budowę, dlatego zatem Autorka w tym miejscu o tym pisze – nie wiadomo.
11. Nie jest w pełni jasne stanowisko Autorki co do „balastu administracyjnego” i „hamulca biurokratycznego”, jak nazywa przewidziane we współczesnym prawie wymogi poprzedzenia decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnieniami i opiniami (str. 34). Cel wyводу

zawartego w akapicie ostatnim punktu 2 rozdziału I i płynący z niego wniosek nie jest niestety jasny.

12. Wartościowe są uwagi na temat rozumienia pojęcia konflikt (s. 78-82). Szkoda tylko, że do tego wątku Autorka powraca ponownie także w dalszych częściach rozprawy, bo to mocno zaciemnia wywód. Nawiązanie ponownie do treści i wielowymiarowości pojęcia konflikt, natury konfliktu społecznego itp. znajduje się np. na str. 141. Kilka stron dalej, znowu w zaskakującym miejscu, pojawiają się kolejne typologie konfliktów interesów (konflikty o obiektywnie uwarunkowanych źródłach oraz będące wynikiem sprzeczności między podmiotami funkcjonującymi w kształtowaniu struktur przestrzeni, str. 148), a potem jeszcze dalsze rodzaje (str. 149). Znowu Autorka nawiązuje do tego, że konflikt to przede wszystkim kategoria socjologiczna (str. 150), zamiast skupić się już na stanowiących przedmiot pracy konfliktach prawnych i ich rozwiązywaniu. I ponownie, na str. 184 i nast. pojawia się pojęcie konfliktu i sposobów reagowania na konflikty.
13. Wartościowe są uwagi na temat rozumienia pojęcia interes (str. 83 i nast.). Mam jednak wątpliwość, czy Autorka pisząc o rodzajach interesów w prawie administracyjnym w pełni świadomie używa pojęcia „interes prywatny” (str. 84). Wydaje się, że ma w tym miejscu na myśli raczej interes indywidualny, który przeciwstawia interesowi publicznemu. Do tego wątku jeszcze powrócę.
14. Nie w pełni prawidłowe są wywody dotyczące interesu faktycznego i prawnego (str. 86). Jako przykłady interesów faktycznych, a więc takich, które nie mają umocowania w prawie, Autorka wymienia bowiem takie, które jednak należałoby zakwalifikować do interesów prawnych, np. „kwestia hałasu, zacieniania” itp. Sama Autorka tak zresztą kończy ten akapit wskazując najpierw, że estetyka jest tylko kwestią interesu

faktycznego, ale w ostatnim zdaniu stwierdza: „Estetyka obiektu zawarta jest także w art. 66 ust. 1 pkt 4 p.b.”. Czy zatem rzeczywiście są to regulacje, które służą ochronie interesów faktycznych? A może jednak przez to, że są chronione prawnie, są one interesami prawnymi?

Te wątki pojawiają się zresztą w pracy wielokrotnie. Na przykład na str. 147-148 Autorka stwierdza, że: „Uznanie hałasów za interes faktyczny nie oznacza pominięcia tej problematyki. Art. 112 p.o.s. porusza kwestię ochrony przed hałasem domagając się zapewnienia jak najlepszego stanu akustycznego przez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego (...) Również warunki techniczne przewidują dopuszczalny poziom hałasu oraz warunki jego naruszenia. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do zaciemnienia czy też upodobań estetycznych, jednak w tych ostatnich przypadkach trudno wskazać normę prawną budującą interes polegający na domaganiu się odpowiedniego zachowania walorów estetycznych od inwestora. Do estetyki obiektu odnosi się art. 66 ust. 1 pkt 4 p.b. (...)”. Po tym wywodzie całkowicie niejasna jest konkluzja na str. 148, że „Zasady te mogą niewątpliwie służyć ochronie interesów faktycznych. (...) Interesy faktyczne jako prawo refleksywne polega zatem na obowiązku świadczeń na rzecz obywateli, nałożonych na organy państwowe. Rolą organów administracji publicznej oraz sądów w sytuacjach konfliktu interesów jest ustalenie, czy takie sytuacje są w jakiś sposób chronione”.

15. W tym kontekście nie jest też jasny wątek dotyczący „refleksów” (str. 86-87). Autorce nie chodzi tu raczej o „prawo refleksywne” w prawie administracyjnym, skoro zmierza do identyfikowania ich z ochroną interesów faktycznych. Praw refleksywnych dotyczą dopiero uwagi na str. 92.

16. Nieprawidłowa jest także sformułowana na str. 87 teza, że: „dany interes na gruncie prawa administracyjnego uznany za faktyczny jest równocześnie interesem prawnym na podłożu innej dziedziny prawa”. Rzeczywiście może się tak zdarzyć, ale na pewno nie jest to zasadą. Na jakiej podstawie Autorka wyciągnęła taki wniosek – niestety nie wiadomo.
17. Nie jest też w pełni jasny, bo nie został szerzej uargumentowany pogląd, że na etapie pozwolenia na budowę nie jest już potrzebne zabezpieczanie interesów faktycznych osób trzecich (nie uznanych za stronę tego postępowania), gdyż interesy są zabezpieczane na etapie planowania przestrzennego poprzez możliwość wnoszenia zastrzeżeń (str. 87). Z tego krótkiego wywodu nie sposób niestety wywieść jakie instytucje procesowe ma na myśli Autorka, czy chodzi jej o etap uchwalania miejscowego planu czy etap wydawania decyzji o warunkach zabudowy.
18. Chaos wypowiedzi widać też w punkcie dotyczącym rodzajów interesów. Autorka na kilku stronach analizuje pojęcia interesu faktycznego i prawnego a następnie przechodzi do publicznych praw podmiotowych. W drugim akapicie na str. 91 stwierdza: „W okresie międzywojennym podstawą publicznych praw podmiotowych była możliwość wniesienia skargi do sądu przez rozumienie ich ochrony, która wynika wprost z ich istoty”. Już samo to zdanie nie jest jasne. Co bowiem ma znaczyć „możliwość wniesienia skargi do sądu przez rozumienie ich ochrony”? Moglibyśmy założyć, że niejasność wynika tylko z niezręczności językowej i że Autorce chodziło o to, że ochrona publicznych praw podmiotowych była zapewniona przez możliwość wniesienia skargi do sądu. Ta wypowiedź jest jednak jeszcze mniej zrozumiała jeśli dodamy do tego kolejne zdanie, Autorka stwierdza w nim bowiem „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy kto ma w tym

interes prawny”. Czy chodzi o regulację obecną? A może przedwojenną? Z czego dokładnie ta zasada wynika? Który przepis zawiera taką normę? Rozprawa doktorska z prawa nie powinna zawierać tak niejasnych fragmentów.

19. Opis podnoszonych w doktrynie wątpliwości co do tego czy publiczne prawa podmiotowe istnieją czy nie, nie kończy się żadnym wnioskiem. Autorka stwierdza jedynie „Do dziś trwają dyskusje” (str. 91).

To samo zdanie o trwającej dyskusji nad tym czy publiczne prawo podmiotowe istnieją, pojawia się ponownie na str. 134.

Na str. 134 ponownie Autorka analizuje powstawanie „refleksu pomiędzy inwestorem a właścicielami sąsiednich nieruchomości” na tle art. 28 p.b.

20. Wartościowe są uwagi dotyczące sposobu ochrony – na podstawie praw refleksowych – praw osób trzecich (str. 93-94). Szkoda jednak, że znalazły się one w miejscu do tego nieprzeznaczonym, bo w rozdziale dotyczącym pojęcia interesu.

21. Ciekawe są uwagi na temat interesu prywatnego (str. 94 i nast.). Nieaktualna jest jednak teza na str. 95 o braku funkcjonowania w doktrynie wyodrębnionej kategorii interesu prywatnego (por. np. rozprawę doktorską A. Puczko, „Interes prywatny w prawie administracyjnym”). Niedosyt pozostawia to, że Autorka, po zbudowaniu ciekawej koncepcji interesu prywatnego, podaje dobry przykład na tle budowy sieci elektroenergetycznej, ale nie wykorzystuje tej koncepcji w dalszej części pracy i nie odwołuje się do niej przy analizie metod rozwiązywania konfliktów w prawie budowlanym. Autorka kwituje to stwierdzeniem na str. 99, że „wyodrębnienie interesu prywatnego spośród innych rodzajów interesów służy zapewnieniu jak najlepszej gwarancji ochrony praw jednostki i możliwości realizacji jej uprawnień”, ale potem już w pracy nie

wraca w konsekwentny i uporządkowany sposób do konstrukcji interesu prywatnego. W kolejnym punkcie tego rozdziału pisze już tylko o interesie indywidualnym w relacji do interesu publicznego (str. 117 i nast.). Podobnie jest w większości dalszych części pracy.

Do pojęcia „interes prywatny” nawiązuje Autorka na str. 131, stwierdzając, że wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu ma duże znaczenie „z punktu widzenia rozwiązywania konfliktów prywatnych a przede wszystkim konfliktów między interesami prywatnymi a interesem publicznym”. Pozostaje jednak niedosyt biorąc pod uwagę fakt, że wcześniej swoją uwagę koncentrowała Autorka na konieczności wyważania interesu publicznego nie z interesem prywatnym, tylko z indywidualnym.

Podobnie jest w punkcie 2 Rozdziału IV. Także tutaj jest nawiązanie do interesu prywatnego (str. 142) i jego konfliktu z interesem publicznym, ale i tu nie ma żadnej argumentacji w tym zakresie.

Można byłoby się spodziewać, że rozwinięcie koncepcji konfliktu interesów prywatnych będzie mogło nastąpić w punkcie dotyczącym „dobrego sąsiedztwa jako elementu konfliktu interesów”. Tymczasem w tym punkcie na temat interesu prywatnego są zaledwie dwa zdania: „Dochodzi zatem do konfliktu interesu publicznego z interesem prywatnym” (str. 155) i „Założenie takie prowadzi do konfliktu interesów prywatnych z interesem publicznym (...)” (str. 156).

Ten brak konsekwencji Autorki ostatecznie potwierdzają także zdania zawarte w Zakończeniu. Stwierdza ona mianowicie, podsumowując całą pracę, że „Fundamentalnym zadaniem jest rozwiązywanie konfliktów pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym” (str. 260 i 261). Widać zatem, że konstrukcja interesu prywatnego, do której nawiązywała w kilku miejscach pracy, nie była

jednak przez nią wykorzystywana świadomie i jednoznacznie, skoro w podsumowaniu mówi tylko o interesie indywidualnym.

22. Zaskakuje fakt, że definicję pojęcia „działka sąsiedzka”, „działka budowlana” (str. 113) umieszcza Autorka w punkcie dotyczącym „Konflikt interesów a wolność budowlana”.
23. Dość chaotyczne uwagi zawarte w punkcie „Konflikt interesów a wolność budowlana” kończy śmiała konkluzja, że efektem zmian prawa budowlanego „powinno być uznanie zgłoszenia jako instytucji w odpowiedni sposób chroniącej różne kategorie interesów” (str. 116). Dalsza część pracy jednak nie zawiera uzasadnienia tej tezy.
24. Chaos widać także w punkcie 3 Rozdziału III, w którym Autorka ponownie powraca do wątków, które już analizowała w punkcie 2.1 tego rozdziału („Rodzaje interesów w prawie publicznym”), a mianowicie ponownie przytacza definicje m.in. interesu prawnego i faktycznego, rozpoczynając od „znaczenia interesu sensu stricte”. W tym punkcie ponownie Autorka odwołuje się do poglądów doktryny na temat pojęcia interesu faktycznego i prawnego oraz konieczności ich wyważania (str. 118-119). Niedosyt pozostawia brak własnej konkluzji Autorki, która ograniczyła się tu wyłącznie do przytoczenia cudzych poglądów. Jedyne nawiązanie do tytułowego zagadnienia zawiera się w zdaniu „do konfliktu interesów w procesie budowlanym dochodzi wówczas, gdy interesy wykluczają się nawzajem lub gdy realizacja jednego z nich stanowi uciążliwość, zagrożenie lub uniemożliwia realizację drugiego”.
25. Razi identyfikowanie „reguł” z „zasadami” (str. 120), które jak wiadomo w doktrynie są rozróżniane (por. np. R. Dworkin).
26. Cenne jest wskazanie dóbr podlegających ochronie w ramach szeroko rozumianego prawa budowlanego (str. 123-125), nawiązujące – jak się wydaje – do wątku ochrony interesu publicznego. Niedosyt

pozostawia natomiast krótkie, zaledwie dwuakapitowe, nawiązanie do interesu osób trzecich, i to bez jednoznacznej konkluzji.

27. Twórcze i wartościowe jest potraktowanie „obszaru oddziaływania obiektu” jako „sfery konfliktu interesów” (str. 127). Takie ustawienie perspektywy badawczej daje bardzo dobrą bazę dla analizy tytułowego zagadnienia konfliktu interesów w prawie budowlanym.
28. Cenna, bo jednoznaczna, twórcza i odważna jest teza, że wprowadzenie art. 28 ust. 2 p.b. zawęży treść art. 28 k.p.a., „ale nie powoduje, że przepis ten jest całkowicie wyłączony przy ustalaniu stron, gdyż na jego podstawie posiłkowo ustala się interes prawny podmiotów wskazanych w art. 28 ust. 2 p.b.” (str. 140). Nawiązanie do tego odnajdziemy też na str. 163, gdzie Autorka dopuszcza możliwość uznania za stronę w postępowaniu budowlanym posiadacza służebności wywodząc, że art. 28 k.p.a. umożliwia poszerzenie kręgu stron przewidzianego w art. 28 ust. 2 p.b. Moim zdaniem teza ta, nieopatrzona szerszą argumentacją, jest kontrowersyjna, zdaje się bowiem przeczyć zasadzie, że *lex specialis derogat legi generali*. Zwłaszcza że na str. 164 Autorka kończy stwierdzeniem, że „Interes prawny podmiotów (inny niż inwestora) będzie posiadał każdy kto znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu i tym samym uzyska on status strony w danym postępowaniu”.
29. Podsumowując dotychczasową część pracy (Rozdziały I-V) należy powtórzyć, że brakuje im usystematyzowania. Ciekawe wątki merytoryczne, dotyczące już bezpośrednio tematu pracy, zawarte w Rozdziałach IV i V, a częściowo także w III, są niestety przeplatane zdaniami lub całymi fragmentami, które trudno z nimi powiązać treściowo. Na przykład ciekawy wątek rozwiązywania konfliktu interesów na tle charakteru obiektu w związku z ocenami oddziaływania na środowisko

nagle przerywa zdanie: „Złożoność zjawiska jakim są konflikty powoduje, że typologia konfliktów opiera się na wielu kryteriach” (str. 146). Potem, w następnym zdaniu Autorka pisze już o czymś innym, mianowicie o systematyzacji obiektów w Klasyfikacji Obiektów Budowlanych.

30. Rozdział VI jest najważniejszy dla tytułowego zagadnienia. Jest on najobszerniejszy - liczy ok. 80 stron. Razi jednak niespójność pomiędzy tytułem punktu 1 a tytułem pierwszego podpunktu, a mianowicie w ramach „rodzajów form rozwiązywania konfliktu interesów” mają być analizowane „cywilnoprawne formy ochrony interesów...” (str. 178).
31. Wartościowe są uwagi dotyczące milczącego załatwienia sprawy w kontekście zgłoszenia robót budowlanych (str. 185 i nast.). Zgłoszenie robót budowlanych jest, obok decyzji pozwolenie na budowę i „cywilnoprawnych form ochrony interesów prawnych w prawie administracyjnym”, traktowane przez Autorkę jako podstawowy „mechanizm rozwiązywania konfliktu interesów”.
32. Wartościowe jest podsumowanie punktu 3 Rozdziału VI (str. 252), w którym Autorka konkludując, że decyzja administracyjna jest nadal podstawową instytucją działania administracji w procesie inwestycyjno-budowlanym, stawia pytanie czy decyzja o pozwoleniu na budowę „tak naprawdę stoi na straży porządku publicznego, ładu przestrzennego, bezpieczeństwa i ochrony interesów, czy jedynie stanowi balas administracyjny”. To bardzo cenne pytanie. Szkoda, że na tak ważne pytanie, nie ma odpowiedzi. Bo dwa następne akapity to ogólne uwagi, można nawet odnieść wrażenie, że to zbiór oderwanych od siebie zdań, bez ciągu logicznego (str. 253) i dopiero ostatni akapit zawiera półzdaniowe nawiązanie do tego ważnego pytania poprzez stwierdzenie, że należałoby „wysunąć takie propozycje badawcze, które uwzględniałyby

wizję prawa jako ram określających społeczną rywalizację o interesy przy wykorzystaniu konstrukcji do negocjacji i mediacji.

33. Punkt 4 Rozdziału VI „Jawność postępowania budowlanego” to kolejny przykład braku prawidłowego usystematyzowania tekstu. Wydaje się on oderwany od głównego nurtu treściowego tego rozdziału. Ten dysonans pogłębia fakt, że znowu zaczyna się on od bardzo ogólnych stwierdzeń na temat istoty i specyfiki prawa administracyjnego, w tym wskazania, że jest ono dziedziną ciągle ewoluującą itd. (str. 254). Czytelnik tej pracy po raz kolejny zatem jest w kłopotcie, bo musi sam poszukiwać logicznego ciągu treściowego z uwagami zawartymi w poprzednich punktach.
34. Analiza zawarta w pracy według mnie nie przyniosła jednoznacznej odpowiedzi jaki charakter prawny mają „interesy osób trzecich”, o których ochronie w prawie budowlanym kilkakrotnie pisała Autorka (np. str. 138).
35. Na str. 8 pracy (Wstęp) Autorka pisała, że konflikt interesów jest immanentną częścią procesu budowlanego i że to stanowi tezę główną pracy. Zestawienie jej z tytułem zapowiadało zatem, że praca będzie dotyczyć rozwiązywania tych konfliktów. Te oczekiwania zmodyfikowała Autorka już na str. 9 wskazując, że główną tezą pracy będzie „Charakterystyka instytucji prawa budowlanego jako przedmiotu gry organizacyjnej związanej z ochroną oraz gwarancją osiągnięcia pożądaných wartości, a także realizacją konkretnych interesów publicznych i indywidualnych, ukazana przez pryzmat zmniejszania niepewności oraz gwarantowania określonego stopnia zabezpieczeń w warunkach konfliktowości ich dążeń”. Lektura pracy pozostawia pewien niedosyt, jeśli skonfrontuje się jej treść z tytułem pracy i zamierzonym celem.

36. Niestety nie zgadzam się z Autorką, że „przeprowadzone badania pozwoliły zweryfikować podstawowe tezy przyjęte w pracy” (str. 260). W pracy rzeczywiście udało się zrealizować jej cel w postaci opisu konfliktu interesów w prawie budowlanym i wskazać podstawowe sposoby ich rozwiązywania, ale za niewystarczające uważam sformułowanie postulatu de lege ferenda w postaci stwierdzenia, że „w prawie polskim istnieje potrzeba kompleksowego ujęcia problematyki konfliktów, które w dążeniu do inicjowania wolności budowlanej, stałyby na straży interesów podmiotów różnych kategorii oraz wartości zagwarantowanych w Konstytucji RP.” Za tym bardzo ogólnym stwierdzeniem nie idą bowiem żadne konkretne propozycje.

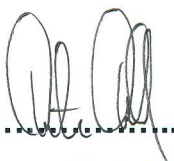
37. Jedyne konkrety w tym zakresie – i to jest zaleta pracy – pojawiają się dopiero na str. 268, gdzie Autorka proponuje „wprowadzenie jedynego uproszczonego aktu prawnego w formie zgłoszenia dla obiektów zapewniających podstawowe potrzeby i w postaci decyzji dla obiektów z dużą uciążliwością” oraz proponuje zmianę kontroli „z prewencyjnej na następczą”. Te wnioski są wartością pracy. „Kwestia uściślenia odpowiednich mechanizmów kompensujących negatywne skutki konfliktów i pozwalających na uzyskanie możliwych kompromisów” pozostała jednak otwarta.

VII. Ocena i wnioski końcowe

Podsumowując stwierdzam, że w szczegółowych rozważaniach zawartych w pracy, prawidłowo wskazane i scharakteryzowane zostały podstawowe wątki istotne z punktu widzenia tytułowego zagadnienia rozwiązywania konfliktu interesów w prawie budowlanym. Mankamentem pracy są uchybienia w jej usystematyzowaniu, wywołujące miejscami wrażenie chaosu wypowiedzi. Wiele zagadnień zasygnalizowanych przez Autorkę budzi

też niedosyt co do kompletności analizy i wystarczającej głębokości argumentacji, z niektórymi z zaprezentowanych tez można też polemizować. Uważam jednak, że wartością tej pracy jest postawienie cennych pytań, dowodzących, że Autorka jest świadomym obserwatorem „konfliktowych” zjawisk społeczno-prawnych zachodzących w płaszczyźnie prawa budowlanego, rozumiejącym ich istotę i mającym prawidłową ogólną wizję kierunku koniecznych zmian. Z tego powodu nie mam żadnych wątpliwości, że - pomimo wielu uwag krytycznych przedstawionych powyżej - praca zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi ona oryginalne opracowanie problemu naukowego, który dotychczas nie był przedmiotem odrębnego opracowania monograficznego w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, a Autorka dowiodła wszechstronnej ogólnej wiedzy teoretycznej z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz posiadania umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Natalii Piątek, pt.: „*Rozwiązywanie konfliktu interesów w prawie budowlanym*”, odpowiada kryteriom określonym w art. 187 ustawy z 28 lipca 2018r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani mgr Natalii Piątek do publicznej obrony.



.....
Dorota Dąbek