

prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Kierownik Zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Natalii Piątek

„Rozwiązywanie konfliktu interesów w prawie budowlanym”,

przygotowanej pod kierunkiem prof. nadzw. dr hab. Zbigniewa Czarnika,

Rzeszów 2019, ss. 295.

I. Uwagi ogólne.

1. Materia prawa budowlanego z natury należy do doniosłych. Przyjęte rozwiązania wprost wpływają bowiem na stosunki społeczno-gospodarcze, zwłaszcza w kontekście ich rozwoju. Problematyka ta jest jednak także polem konfliktu i to konfliktu wielopłaszczyznowego. Są to jednocześnie konflikty z kategorii istotnych, które nie mogą zostać nie dostrzeżone przez ustawodawcę. Na tym ostatnim spoczywa obowiązek ich wyodrębnienia i prawnego uregulowania. Konflikty, o których mowa, charakterystyczne są w szczególności w warstwach ścierania się interesu publicznego i interesu jednostkowego, umocowanego w wolności budowlanej. Występują one jednak także w sferze interesów jednostkowych, uwarunkowanych m.in. sąsiedztwem czy też zakresem oddziaływania planowanej inwestycji. Ich różnorodność pokreślona jest także zakresem podmiotowym, obejmującym działanie podmiotu wykonującego zadanie publiczne i podmiotu bądź podmiotów reprezentujących interes jednostkowy. Strukturę tą uzupełnia nieraz podmiot realizujący interes społeczny. Już tylko ze względu na wielowymiarowość zagadnienia konfliktu interesów w prawie budowlanym wysoko ocenić trzeba podjętą w rozprawie doktorskiej koncepcję szerszego spojrzenia na ten problem, ukierunkowaną w szczególności na kwestie rozwiązywania tego konfliktu. Jako problem badawczy Autorka wskazuje system prawny, postrzegając go zarówno jako wytwór, jak i czynnik wpływający na sytuacje konfliktowe. W systemie tym za element pierwotny uznaje prawo materialne, choć dostrzega także rolę prawa procesowego w aspekcie konfliktu interesów.

Rozwiązania dwóch zatem ustaw, tj. Prawa budowlanego oraz kodeksu postępowania administracyjnego, stanowią fundament prowadzonych badań. Dostrzec należy – podkreślony także w założeniach – element ukierunkowania na instytucjonalne formy realizacji interesu w prawie budowlanym oraz instytucjonalne formy rozwiązywania konfliktu w tej części porządku prawnego.

2. Mimo doniosłego znaczenia, materia konfliktu interesów w prawie budowlanym nie jest w literaturze prawa administracyjnego eksponowana w koniecznym zakresie. Jest podejmowana zwykle w pracach komentatorskich czy też w postaci artykułów naukowych i glos do orzeczeń sądowych, jednak nie doczekała się dotychczas opracowania całościowego. Rozprawa doktorska Pani Natalii Piątek stanowi wypełnienie istniejącej w polskiej literaturze prawniczej luki w zakresie analizy szeroko pojmowanego konfliktu interesów w sferze objętej regulacją Prawa budowlanego. Nie ulega wątpliwości, że podjęta materia ma bezpośrednie znaczenie tak w sferze teoretycznej, jak i praktycznej. Przeprowadzone analizy, w tym prawnoporównawcze, formułowane oceny, w tym krytyczne, mogą stanowić obszar dyskusji naukowej, także ukierunkowanej na zmiany legislacyjne. Problematyka ta należy również do powszechnie wykorzystywanej w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. Wybór tematu rozprawy zasługuje zatem na wysoką ocenę. Przeprowadzona w pracy analiza stanowi umiejętne uporządkowanie doniosłych problemów prawa budowlanego. Praca niewątpliwie wpisuje się do grupy ważnych opracowań monograficznych z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

3. Podstawową metodą badawczą przyjętą w recenzowanej pracy jest metoda dogmatyczna. Autorka dąży bowiem do ustalenia treści norm prawnych oraz wskazania istniejących pomiędzy nimi związków. Działania te podejmuje by przedstawić instytucjonalne formy rozwiązywania konfliktów powstających w rezultacie stosowania ustawy Prawo budowlane. Przyjętą metodą Doktorantka posługuje się w sposób poprawny. Drugą z wykorzystanych w rozprawie metod badawczych jest metoda prawnoporównawcza. Można ją określić w pewien sposób określić metodą równorzędną, a nie tylko uzupełniającą. Rozwiązania obce (niemieckie, hiszpańskie i angielskie) nie są w pracy jedynie sygnalizowane, lecz przedstawione w bardzo szerokim wymiarze.

Prowadzona analiza wskazuje na bardzo dobrą znajomość tych zagadnień. Trafny jest także dobór prezentowanych systemów. Zapewnia on różnorodność spojrzeń na możliwe prawnie rozwiązania. Doktorantka wykorzystuje również metodę badań empirycznych odniesioną do orzecznictwa sądowego. Sięga do ponad stu dwudziestu wypowiedzi sądowych, od orzecznictwa trybunalskiego poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego aż do poglądów zgłaszanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, a jednostkowo także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szerokim także zakresie, choć z natury i tak tylko przeglądowym (praca nie jest z zakresu historii prawa), Doktorantka wykorzystuje metodę historycznoprawną. Prezentuje podstawowe zasady polskich rozwiązań prawa budowlanego, obowiązujących od okresu międzywojennego do regulacji poprzedzających aktualny stan prawny.

Podkreślenia wymaga wykorzystane przez Doktorantkę narzędzie badawcze w postaci instytucji prawnej. Jest ono w pracy eksponowane w kilku miejscach, w szczególności w odniesieniu do określonych instytucji prawa materialnego. Autorka rozprawy trafnie je wydziela i charakteryzuje poprzez ich elementy konstrukcyjne.

4. Układ rozprawy doktorskiej oceniam jako prawidłowy. Również systematyka merytorycznej warstwy pracy zasługuje w ogólności na ocenę pozytywną. Autorka dąży do uporządkowania poszczególnych zagadnień badawczych, nie tylko w warstwie całościowej, ale i w obrębie każdego z poruszanych problemów badawczych. We wstępie do pracy sformułuje jej cele i założenia.

Pozytywna ocena przyjętej systematyki rozprawy nie eliminuje możliwości zgłoszenia jednej uwagi co do przyjętego modelu prezentacji badań naukowych. Wydaje się, że już z uwagi na tytuł rozprawy, a także główny eksponowany w niej problem badawczy w postaci interesów w prawie budowlanym i ich konfliktu, problem jednocześnie pierwotny w stosunku do form instytucjonalnych realizacji tych interesów i rozwiązywania konfliktów, problematyką pierwotną w pracy powinny być zagadnienia teoretycznie interesów (teoria interesów) i konfliktu interesów. Zagadnienia te przedstawione zostały oczywiście w pracy jednak dopiero w rozdziale III. Taki zabieg mógłby także pozwolić na uniknięcie pewnych powtórzeń, co do określonych rozwiązań czy instytucji prawnych. Można bowiem zauważyć, że takie instytucje jak pozwolenie na budowę czy zgłoszenie robót budowlanych zostało w pracy przedstawione tak

w charakterze form ochrony interesów w prawie budowlanym, jak i form rozwiązywania konfliktu interesów w tej części porządku prawnego. Takie rozgraniczenie wydaje się nader trudne. Wiązanie z tymi instytucjami określonych tylko funkcji, oddzielanie ich od innych, wydaje się raczej niecelowe.

5. Doktorantka przestrzega w pracy wymogów wynikających z zasad proporcjonalności i kompletności analizy podjętych problemów badawczych. W sposób wyważony i oparty na określonej argumentacji poddaje ocenie poszczególne tematy badawcze. Ocen tych dokonuje zwykle już w trakcie prezentacji danego zagadnienia merytorycznego. Formułuje także wnioski końcowe, w których m.in. wprost wskazuje niedostatki i zaniechania w sferze ukształtowanego prawnie procesu budowlanego. Wskazuje na potrzebę nowej regulacji, opartej na idei wolności budowlanej i stojącej na straży różnych interesów podmiotowych i chronionych wartości. Proponuje niektóre rozwiązania szczegółowe.

6. Rozprawa napisana jest poprawnym, dojrzałym językiem, z nielicznymi, jedynie drobnymi i z natury technicznymi, uchybieniami pisarskimi. Jest to język przejrzysty. Praca została należycie udokumentowana. Obejmuje 310 pozycji literatury krajowej oraz 28 pozycji literatury obcej z zakresu tych porządków prawnych, które były przedmiotem analizy w rozprawie doktorskiej. Jest to literatura nie tylko obszaru prawa administracyjnego ogólnego i materialnego (w szczególności budowlanego), ale także z zakresu postępowania administracyjnego, prawa konstytucyjnego, prawa europejskiego oraz teorii prawa. Sięga także do niektórych pozycji z zakresu psychologii. Jak już wyżej podkreślono, uwzględniła obszerne poglądy judykatury, w tym wypowiedzi TK, SN, NSA, wojewódzkich sądów administracyjnych.

7. Analizę zagadnienia wyznaczonego tytułem pracy Doktorantka trafnie rozpoczyna od ujęcia historycznego. Sygnalizuje rozwój prawodawstwa budowlanego, a szczególną uwagę w pierwszej kolejności słusznie poświęca regulacji przedwojennej. Trafnie dostrzega jej uwarunkowania zaborcze, nie tylko prawne, ale i społeczne i ekonomiczne. Podkreśla kompleksowość (względna) tej regulacji, zespala ją z regulacją planowania przestrzennego i prawa budowlanego. Poddaje dalej analizie regulację Prawa

budowlanego z 1961 r., odnosząc się tak do warstwy planistycznej, jak i budowlanej. Podkreśla podział budownictwa na powszechnie i specjalne. Wskazuje instrumenty reglamentacyjne oraz zasady nadzoru nad robotami budowlanymi. W dalszej części przechodzi do Prawa budowlanego z 1974 r., poddając to unormowanie słusznej krytyce oraz wskazując podstawowe jego założenia. Ostatni fragment rozdziału I pracy koncentruje się na obowiązującej ustawie Prawo budowlane z 1994 r. oraz przyjętej wówczas ustawie o planowaniu przestrzennym. Po prezentacji podstawowych zasad tej ustawy Autorka skrupulatnie przedstawia najważniejsze zmiany w jej regulacji, w tym pochodzące z 2015 r., a dotyczące m.in. zmian reglamentacyjnych w realizacji niewielkich obiektów budowlanych i inne czy też kolejne nowelizacje, m.in. w zakresie stosowania instytucji milczenia organu budowlanego. Podkreślenia wymaga sformułowana końcowo ocena ewolucji polskiej regulacji prawa budowlanego oraz obowiązującego aktualnie stanu prawnego. Z większością uwag w pełni należy się zgodzić, niektóre można zaś uznać za dyskusyjne.

W zakresie materii ogólnych Doktorantka umieszcza także problematykę rodzajów instytucjonalnych form ochrony interesów w prawie budowlanym – dodać trzeba, że interesów różnych. Podaje tu analizie istotę zasady wolności zabudowy, pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia robót budowlanych. W pierwszym zakresie dokonuje właściwych ustaleń terminologicznych, m.in. co do pojęcia procesu budowlanego i jego uczestników, pojęcia obiektu budowlanego czy też robót budowlanych. Właściwie charakteryzuje funkcję pozwolenia, jego charakter prawny oraz elementy konstrukcyjne. Można natomiast dyskutować o sformułowanej przez Autorkę ocenie roli tego aktu, postrzeganego także jako „hamulec biurokratyczny”. Dobrej oceny wymaga także omówienie instytucji zgłoszenia robót budowlanych. Doktorantka prawidłowo wydziela dwie ich postacie, czyli zgłoszenie proste i zgłoszenie z projektem budowlanym. Wskazuje w tym zakresie, a także i w odniesieniu do innych instytucji, wątpliwości co do braku opracowanych druków zgłoszenia. Nie podzielam tych wątpliwości. Nie wszystko wymaga daleko idącego sformalizowania poprzez tworzenie normatywnych czy nawet urzędowych wzorów zgłoszeń i innych podań. Skoro ustawa określa treść zgłoszenia to takie ujęcie jest w pełni wystarczające. Wpisuje się nadto w ideę uproszczenia procedur budowlanych. W zakresie oceny zgłoszenia budowlanego w kontekście ochrony interesów osób trzecich Autorka zwraca uwagę na możliwość żądania wstrzymania robót.

Należałoby jednak w tym zakresie rozważyć propozycję wprowadzenia instrumentu bezpośredniego, a nie tylko pośredniego, który aktualnie można dostrzec w regulacji art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego.

Drugi rozdział pracy ma charakter porównawczy. Na przykładzie prawodawstwa niemieckiego, hiszpańskiego i angielskiego Doktorantka przybliży obce rozwiązania dotyczące konfliktu interesów. Wywody te są wnikliwe, obejmując zakresem oceny zarówno obowiązujące w tych porządkach prawnych przepisy centralne (federalne/krajowe) oraz przepisy stanowiące w niektórych jednostkach terenowych/autonomicznych. Podejmują zagadnienia ogólnych zasad prawa budowlanego, ogólnej organizacji administracji budowlanej, rozdziału kompetencji, a także wskazują charakterystyczne instrumenty w tych porządkach prawnych czy też relacje interesów odnoszących się do stosunków budowlanych, ze wskazaniem kierunków ich realizacji (np. koncepcja ważenia interesów w prawie niemieckim). Ten fragment pracy obejmuje nie tylko prezentacje wskazanych systemów prawnych, ale także i próbę ich oceny. Nie brak tu również próby ich porównania do polskiego porządku prawnego, w tym ze wskazaniem możliwych adaptacji rozwiązań obcych. Końcowy fragment tego rozdziału obejmuje również analizę granic wpływu prawa europejskiego na zagadnienie konfliktu interesów w prawie budowlanym. Doktorantka poszukuje w tej sferze podstaw prawnych (w różnych obszarach prawa budowlanego, w tym m.in. co do uznawania dyplomów architektów czy też charakterystyki energetycznej budynków) oraz wskazuje charakterystyczne instytucje.

W III rozdziale rozprawy Doktorantka podejmuje zagadnienie tytułowe. Trafnie rozpoczyna swoje uwagi wprowadzeniem do pojęcia i istoty konfliktu, wskazując na jego wielowymiarowość. Dokonuje rozróżnienia konfliktów w oparciu o różne kryteria. Sięga także do innych zagadnień teoretycznych, np. problemu dynamiki konfliktu czy faz konfliktu. Przechodzi dalej do sfery oddziaływania prawa na konflikt interesów, podkreślając w ogólności trafną tezę, że istota prawa przejawia się w walce rozbieżnych interesów. W warstwie już ukierunkowanej poddaje szczegółowej analizie zagadnienie interesów, w szczególności ich rodzajów w prawie publicznym. Podejmuje także próbę ukazania samej istoty interesu. Wskazuje na interes prywatny jako postać interesu indywidualnego, występujący obok interesu faktycznego i prawnego. Dostrzega kategorię „uzasadnionych oczekiwań” jako postaci interesu indywidualnego. Słusznie – przy

uwzględnieniu tematyki pracy – szeroko omawia pojęcie interesu faktycznego, trafnie wskazując, że jego ochrona instytucjonalna w prawie budowlanym jest niewielka. Szeroko przedstawia także pojęcie interesu prawnego. Podejmuje dalej problem publicznego prawa podmiotowego, choć ta kategoria nie ma wyraźnego oparcia w przepisach Prawa budowlanego. Odwoływanie się do tej kategorii, w szczególności poprzez kreowanie wymogu posiadania publicznych praw podmiotowych (wymogu „większego” w stosunku do interesu prawnego), może ograniczać zakres ochrony jednostki. Nie jestem też przekonany co do trafności wydzielania prawa reflexowego, które nie zwalnia z obowiązku wykazania interesu prawnego. Analiza fragmentu pracy dotyczącego interesu prawnego i jego relacji z innymi interesami skłania do wniosku, że należało w tym miejscu bardzo wyraźnie podkreślić różnorodność rozumienia tego pojęcia w różnych regulacjach prawnych. Interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie jest w pełni tym samym interesem, o którym mowa w art. 50 P.p.s.a. czy jeszcze w innych unormowaniach. Różne mogą być ich cechy czy uwarunkowania zewnętrzne. Brak takiego rozróżnienia prowadzi do określonych nieścisłości. Różnorodność charakterystyczna jest także dla pojęcia interesu publicznego, zmiennego choćby w czasie. Niedookreśloność tego pojęcia sprzeciwia się próbom twierdzenia, że przez interes publiczny może być realizowana wartość, która przyniesie korzyści dla dobra ogółu. Ujęcie takie nasuwa pytanie, co jest dobrem ogółu.

Trafnie ukazuje Doktorantka zagadnienie wolności budowlanej w aspekcie konfliktu interesów. Zasadę wolności budowlanej nazywa naczelną, jednak nie uzasadnia wprost tego twierdzenia. Podzielam ocenę Autorki dotyczącą interpretacyjnej funkcji tej zasady. Doktorantka formułuje zasadę wyważania interesów w procesie budowlanym, z tym że trzeba zastrzec, że jest ono możliwe tylko w granicach prawa. Podzielam zapatrywanie Autorki dotyczące stosowania ogólnych prawa administracyjnego do rozstrzygania konfliktu interesów (m.in. zasady legalności czy zasady proporcjonalności), choć zawsze w granicach wyznaczonych normami prawa materialnego.

Dwa kolejne rozdziały pracy obejmują aspekty przedmiotowego i podmiotowego zakresu konfliktu interesów w prawie budowlanym. Nader pozytywnie ocenić należy analizę pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, ze wskazaniem kryteriów jej wyznaczania, nie tylko odległościowych oraz z włączeniami co do jego wyznaczania. Dostrzega potrzebę odrębnego traktowania określonych inwestycji (np. zakładów produkcyjnych).

Stawia trafną tezę, że charakter obiektu budowlanego może być przedmiotem konfliktu, a ściślej sposób użytkowania przestrzeni, zwłaszcza w aspekcie zabudowy sąsiedzkiej. Ciekawe są w tej części uwagi Autorki dotyczące typologii konfliktu interesów. Do zakresu przedmiotowego konfliktu interesów słusznie zalicza także zagadnienie eksploatacji obiektu jako jego źródła. Za element konfliktu interesów – nadal w warstwie przedmiotowej – uznaje dobre sąsiedztwo. Trafnie prezentuje treść tej zasady, z pokreśleniem jej elementów składowych. Wymiar podmiotowy konfliktu interesów Doktorantka odnosi w pierwszej kolejności do pojęcia strony postępowania. Zbyt jednak w tej części koncentruje się na pytaniu o subiektywną czy obiektywną koncepcję rozumienia pojęcia strony postępowania, czyli na problemie dzisiaj jednak wtórnym, natomiast w mniejszym zakresie odnosi się do elementu w postaci interesu prawnego, jego koniecznych cech i treści. Tylko szerokie rozumienie konfliktu interesów pozwala zaliczyć do podmiotów tego konfliktu organy administracji publicznej. Rolą tych ostatnich, jako podmiotów, które nie korzystają z niezależności, jest realizacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Jeżeli zatem źródłem konfliktu interesów jest norma prawna to organ jest w tym przypadku „uczestnikiem wykonawczym” konfliktu, podmiotem rozstrzygającym konflikt przewidziany normą prawa. Doktorantka trafnie rozróżnia konflikt tak rozumiany możliwy w działaniach pionu organów architektoniczno-budowlanych oraz pionu organów nadzoru. Podkreśla chronione przez nie postacie interesów, ze szczególnym uwypukleniem interesu publicznego w czynnościach organu nadzoru budowlanego. Właściwie wskazuje instrumenty nadzorcze tych organów, w tym rodzaje wydawanych decyzji administracyjnych.

Ostatni szósty rozdział pracy dotyczy w pierwszej kolejności instytucjonalnych form rozwiązywania konfliktu w prawie budowlanym. Podzielony został na fragmenty obejmujące zagadnienia form cywilnoprawnych, zgłoszeń budowlanych oraz pozwolenia na budowę. Można było oczywiście w tej części pracy zastosować mechanizm oparty na formach działania administracji publicznej. Wybór Doktorantki zasługuje jednak na ocenę pozytywną, pozwalając na charakterystykę form obejmujących czynności innych – niż organy władzy publicznej – uczestników procesu budowlanego między sobą. Autorka porusza m.in. kwestie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane czy relacje inwestor a wykonawca robót budowlanych. Nie podzielam natomiast w pełni zapatrywania Doktorantki w zakresie pozytywnej oceny prób przeniesienia ochrony

w tym zakresie na postępowanie cywilne, uzasadnioną biurokratyzacją postępowań administracyjnych czy też dużą liczbą spraw w sądach administracyjnych. Pomijając problem pojęcia biurokracji, który wcale nie ma wydźwięku negatywnego, droga postępowania cywilnego nie wydaje się zapewniać przyspieszenia. W sposób szeroki, może nawet nazbyt szeroki, Autorka odnosi się do problemu milczenia organu administracji architektoniczno-budowlanej w kontekście zgłoszenia budowlanego. Zajmuje stanowisko w istniejącym w polskiej nauce prawa administracyjnego sporze co do koncepcji milczenia administracji. Słusznie podkreśla rolę postanowienia nakładającego obowiązek uzupełnienia dokumentacji w wyznaczonym terminie i określa jego charakter prawny. Podobnie ocenić trzeba ukazanie istoty zaświadczenia wydawanego w ramach tych czynności. W pełni podzielam zastrzeżenia Doktorantki w przedmiocie pojęcia „wniesienie sprzeciwu”, funkcjonującego tak w Prawie budowlanym, jak i w podobnym ujęciu w innych regulacjach prawnych. Zgadzam się z wątpliwościami co do konstrukcji zgłoszenia w aspekcie ochrony osób trzecich. Wysoko ocenić trzeba przeprowadzaną w rozprawie analizę charakteru prawnego i konstrukcji pozwolenia na budowę, z elementami dotyczącymi jego zmiany czy przeniesienia na inną osobę. Właściwa jest tu teza o uznaniu tej czynności za podstawowy instrument rozwiązywania konfliktów. W ramach instytucjonalnych form rozwiązywania konfliktów w prawie budowlanym Doktorantka podejmuje także zagadnienia legalizacji samowoli budowlanej, która postrzegana jako pewien zespół różnorodnych działań tworzy postać instytucji prawnej, natomiast raczej luźno z tematem tej części pracy łączą się kwestie charakteru prawnego środków ochrony (winny być one częścią analizy poszczególnych form instytucjonalnych, np. ocena charakteru prawnego zgłoszenia robót budowlanych powinna być w pełni omówiona w części dotyczącej tego zgłoszenia) czy jawności postępowania budowlanego, utożsamianej z rejestrami budowlanymi, choć nie tylko. Analiza procedury legalizacyjnej przeprowadzona została rzetelnie, tak co do realizowanych w niej wartości, jak i w ujęciu tylko procesowym, poprzez różne podejmowane w sprawie czynności o takim charakterze.

Rozprawę kończą wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy zagadnienia. Zauważyć trzeba, że nie są tylko powtórzeniem ocen wcześniej już formułowanych w nauce prawa, ale także wynikają z przemyśleń Doktorantki i jej własnych zapatrywań.

Recenzowana praca zasługuje w ogólności na pozytywną ocenę, tak co do ustaleń teoretycznych, jak i w odniesieniu do przeprowadzonej analizy poglądów nauki i judykatury. Doktorantka we właściwy sposób przechodzi od zagadnień ogólnych do szczegółowych. Zachowuje niezbędne proporcje. Nie unika także formułowania własnych ocen. Po przytoczeniu poglądów nauki i judykatury w odniesieniu do analizowanych instytucji i konstrukcji, wyraża zwykle własne stanowisko, uzasadniając przyjętą ocenę.

II. Uwagi szczegółowe.

W ramach uwag szczegółowych zasygnalizowania wymaga kilka problemów o różnym charakterze, także polemicznym.

1. W zakresie analizy dodatkowych elementów decyzji administracyjnej (s. 33) Doktorantka określa ich charakter prawny jako „zaleceń”. Wydaje się, że jest to tylko błąd pisarski i powinny być one traktowane jako „zlecenia”, tym bardziej, że dalej wskazuje na skutek uchylecia decyzji, jeżeli strona nie dopełni określonych czynności w terminie. Konstrukcja ta odpowiada regulacji art. 162 § 2 k.p.a. „Zalecenia” mogą być zaś traktowane w znaczeniu pewnych tylko wytycznych o charakterze niewiążącym.
2. Doktorantka twierdzi, że niedopuszczalne jest dowolne stosowanie instytucji zgłoszenia robót budowlanych bez wzięcia pod uwagę interesu publicznego, a także interesów indywidualnych (s. 103). Takie ujęcie nasuwa pytanie, czy jest to dodatkowa przesłanka stosowania instytucji zgłoszenia, czy jest w niej miejsce na wyważanie tych interesów, czy też wyważenia tego dokonał już sam ustawodawca poprzez przyjęcie określonej konstrukcji prawnej zgłoszenia budowlanego.
3. Zbyt kategoryczne jest bezwarunkowe twierdzenie, że interes indywidualny i interes publiczny pozostają w konflikcie (s. 117). Często tak jest, jednak nie dotyczy to każdego przypadku relacji tych interesów. Mogą to być także interesy zgodne, a nawet interesy względem siebie obojętne. Prawo nie ingeruje w każdą sferę funkcjonowania jednostki.

4. Niejasna jest formuła „osoba trzecia powinna podeprzeć się konkretnym przepisem, z którego wynika jej interes prawny” (s. 125). Pojawia się pytanie, czy mowa tu zatem o osobie „trzeciej” czy o stronie postępowania. Pomijając zastrzeżenia co do samej formuły „osoba trzecia”, choć jest to termin ustawowy (pojawia się pytanie, kto jest zatem osobą „drugą”), interes prawny kreuje pojęcie strony. „Osoba trzecia”, która nie ma interesu prawnego pozostaje „poza postępowaniem”. Jej interes można określić tylko jako interes faktyczny.
5. W związku z uwagami dotyczącymi konstrukcji milczenia organu pojawia się pytanie, czy dla wydania pozwolenia na budowę ustawodawca przyjmuje rzeczywiście termin 65 dni jako termin załatwienia sprawy, czy też termin ten jest tylko związany z wymierzeniem kary, a termin załatwienia sprawy powinien być oceniany w oparciu o regulacje k.p.a.
6. Nie jest klarowny pogląd Autorki dotyczący ostateczności decyzji o pozwoleniu na budowę (s. 250-251). Czy rzeczywiście chodzi tu o kryterium brania udziału stron w postępowaniu czy o wielość stron w tym postępowaniu. Wydaje się, że problem ten należy rozwiązać w tym ostatnim kierunku.
7. Uchybienia językowe: s. 105 - „Longrod” - błąd w nazwisku prof. J.S. Langroda (i w tekście i w przypisie); „Jędrośka” zamiast Jendrośka (s. 283), „Mantan” zamiast Matan (287). Trudna językowo do zaakceptowania formuła: „doktryna polskiego prawa administracyjnego nie posiada jednorodnej koncepcji milczenia administracji” (s. 193).

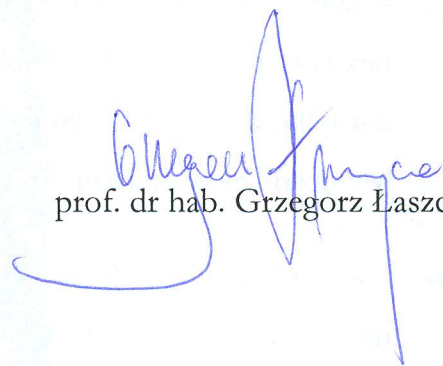
III. Konkluzja.

Przedstawione powyżej uwagi ogólne i szczegółowe, wyłącznie o charakterze polemicznym, w żaden sposób nie umniejszają pozytywnej oceny merytorycznej rozprawy. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Stwarza jednoznaczną podstawę do podkreślenia, że Doktorantka wykazuje ogólną wiedzę

teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa doktorska Pani Natalii Piątek spełnia zatem wymagania określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r., poz. 85 ze zm.).

Wnoszę zatem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Katowice, dnia 30 czerwca 2020 r.



prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca