

Prof. dr hab. Wojciech Piątek
Zakład Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, dnia 22 lutego 2021 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Małgorzaty Rydzewskiej
pt. „Jurysdykcja administracyjna w nadzorze budowlanym”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym
Pana prof. UMCS dr hab. Zbigniewa Romualda Kmiecika,
Lublin 2021, maszynopis s. 446.**

Zgodnie z uchwałą Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych UMCS w Lublinie z dnia 20 stycznia 2021 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej Pani mgr Małgorzaty Rydzewskiej, o czym zostałem poinformowany pismem Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych prof. dr hab. Leszka Leszczyńskiego z dnia 20 stycznia 2021 r., nr WPiP-13/2021, poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Uwagi ogólne

Rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Rydzewskiej stanowi studium teoretycznoprawne z zakresu polskiego postępowania administracyjnego w którym Autorka zestawiała ze sobą ogół regulacji normujących jego przebieg w ramach różnych rodzajów postępowań prowadzonych przed organami nadzoru budowlanego. Punktem wyjścia dla przeprowadzonych rozważań były przede wszystkim dwa akty prawne, a mianowicie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm., dalej pr.bud.) wraz z regulacjami wykonawczymi oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej k.p.a.). Materia procesowa obu ustaw stanowiła podstawę do sformułowania tezy wstępnej, jak i tez częściowych, a także wniosków końcowych pracy.

Przedmiotem analizy Doktorantka uczyniła tematykę szczególnych właściwości procesu budowlanego prowadzonego przed organami nadzorczymi, względem ogólnego trybu postępowania administracyjnego uregulowanego w k.p.a. Wybór tematu pracy oceniam pozytywnie z kilku powodów. Po pierwsze, znajduje się on na styku różnych regulacji materii

procesowych (ogólnej z k.p.a. i szczególnej z pr.bud.), wykazując nadto ściśle związki z prawem materialnym, co korzystnie świadczy o jego kompleksowej naturze. Osobiście dostrzegam duży potencjał w prowadzeniu badań dotyczących szczególnych trybów postępowania administracyjnego, które nie stanowią obiektu szerszego zainteresowania przedstawicieli doktryny za wyjątkiem kilku jedynie pozycji odnoszących się do wybranych uregulowań (tytułem przykładu zob. K. Celińska-Grzegorzczak, Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne, Warszawa 2009, T. Walczak, Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, Poznań 2019, P. Zdyb, Postępowania administracyjne przed Prezesem URE, Warszawa 2020, M. Gajda-Durlik, Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2021). Tymczasem istnienie tego rodzaju uregulowań jest jedną z bardziej charakterystycznych cech procesu administracyjnego, który wobec szerokiej gamy zadań realizowanych przez administrację publiczną podlega modyfikacjom odnoszącym się m.in. do procesu budowlanego (J. Borkowski używał w tym zakresie pojęcia tzw. procedur wyspecjalizowanych wskazując na odmienności w ich strukturze i charakterze organów orzekających, uczestnikach postępowania, ukształtowaniu toku instancji, stadiach postępowania oraz środkach prawnych przysługujących od decyzji. Zob. J. Borkowski, Instytucje i konstrukcje procesowe postępowań administracyjnych, St. Pr.-Ekonom. 1970, t. V, s. 13). Innymi słowy, z samej natury funkcjonowania administracji publicznej na różnych płaszczyznach przedmiotowych wynika konieczność dostosowania regulacji procesowych do potrzeb dokonującego się obrotu prawnego. Istnienie samego tylko ogólnego postępowania o którym stanowi k.p.a. byłoby dalece niewystarczające także dla zapewnienia wysokiego poziomu sprawnego działania organów nadzoru budowlanego.

Po drugie, Autorka podjęła w ramach przeprowadzonych badań tematykę istotną zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Zapewnienie wysokiego poziomu sprawności oraz prostoty procesu budowlanego oddziałuje nie tylko na stan wiedzy o podstawowych instytucjach postępowania administracyjnego, lecz także wychodzi naprzeciw potrzebom obrotu gospodarczego. Myślę, że o doniosłości sprawnego działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego dla funkcjonowania całego organizmu państwowego, w tym zdrowia i życia mieszkańców nie trzeba kogokolwiek przekonywać. Po trzecie, uzasadnieniem dla podjętych rozważań były rozległe zmiany procesu budowlanego, dokonane mocą ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471).

Do dnia dzisiejszego nie zostały one przedstawione i poddane krytycznej analizie w tak szeroki i pogłębiony sposób, jak miało to miejsce w recenzowanej rozprawie doktorskiej.

Pani mgr Małgorzata Rydzewska zatytułowała pracę doktorską w zwięzły sposób, co niewątpliwie stanowi zaletę, aczkolwiek moim zdaniem nie oddaje w pełni jej zawartości. Po tytule „jurysdykcja administracyjna w nadzorze budowlanym” spodziewałem się rozważań na temat właściwości oraz struktury organów nadzoru budowlanego, a tymczasem praca dotyczy postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego. Sięgając do słownikowego rozumienia pojęcia „jurysdykcji”, oznacza ono władzę sądowniczą, wymiar sprawiedliwości, całokształt władzy sądowniczej i działalności służącej do przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego oraz wyrokowania, właściwość sądową (Słownik Łacińsko-Polski dla prawników i historyków pod red. J. Sondela, Kraków 2003, s. 540), sądownictwo, zakres władzy sędziowskiej (Słownik Łacińsko-Polski. Tom III I-O, pod red. M. Plezi, Warszawa 2007, s. 288) czy wreszcie prawo sprawowania sądów jako uprawnienie organu państwa do rozstrzygania spornych spraw oraz obszar, na który rozciągają się te uprawnienia (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego. Tom 1, A-J, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003, s. 1312). Analizowany termin odnosi się przede wszystkim do władzy sądowniczej, a dokładniej do zakresu podmiotowego, przedmiotowego i przestrzennego w obrębie którego jest ona sprawowana. Na s. 40 rozprawy Doktorantka odwołując się do poglądów J. Zimmermanna zauważyła, że jurysdykcja to sposób stosowania norm prawa administracyjnego. Autor ten rzeczywiście rozciągnął pojęcie jurysdykcji na obszar działania organów administracji publicznej, wyróżniając kilka jej ujęć (J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 5). O samym postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji mówimy także używając przymiotnika „jurysdykcyjne”. Moim zdaniem jednak decydując się na użycie tego wyrażenia w tytule, wykazującego znaczne związki z działalnością sądownictwa, w tym jego właściwością miejscową i rzeczową, warto byłoby poświęcić jurysdykcji nieco więcej uwagi czy to w samym wstępie, czy też w jednym z podrozdziałów, tak żeby czytelnik od samego początku miał świadomość jakie intencje przyświecały Autorce w wyborze tego terminu. Cały czas jednak uważam, że bardziej adekwatnym tytułem do zawartości pracy byłoby poprzestanie na „postępowaniu administracyjnym w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego”, szanując wszakże dokonany przez Autorkę wybór.

Pozostając jeszcze w obrębie uwag natury ogólnej, praca niewątpliwie jest obszerna oraz bogato udokumentowana (zawiera 1851 przypisów, obszerną bibliografię składającą się z 414 pozycji literatury oraz 974 orzeczeń sądowych). Stanowi to zarazem jej zaletę, jak i

wadę. Zaletę dlatego, że Doktorantka zebrała i uwzględniła bogaty dorobek nauki prawa oraz postępowania administracyjnego, co na pewno kosztowało nie tylko dużo czasu, lecz także trudu i wysiłku intelektualnego. Wadę z tego względu, że ogrom opracowań naukowych oraz orzeczeń sądowych nieco przytłoczył Autorkę, która wiernie prezentując poglądy innych badaczy niejednokrotnie na tym poprzestawała, uchylając się od przedstawienia własnego stanowiska chociażby będącego wyborem jednej ze wskazanych opcji. Tytułem przykładu, uwaga ta odnosi się do relacji pomiędzy stosunkiem materialnym a procesowym (na s. 39 rozprawy Doktorantka przywołuje poglądy różnych autorów upatrujących pierwszeństwa powstania jednego z tych stosunków, nie prezentując własnego stanowiska), dopuszczalności wniesienia odwołania od milczącego załatwienia sprawy (na s. 71-72 Doktorantka przytacza stanowisko J. Wegner wykluczające dopuszczalność wniesienia odwołania i nie wskazując własnego zdania), zastosowania art. 59 ust. 7 pr.bud. w postępowaniach nadzwyczajnych dotyczących pozwolenia na użytkowanie (na s. 83 rozprawy Autorka poprzestaje na poglądzie P. Gołaszewskiego). Na s. 180 rozprawy Autorka przedstawiła trzy różne koncepcje podstawy prawnej dla uzupełnienia przez inwestora dokumentów o których stanowi art. 57 ust. 1-3 pr.bud., nie wskazując ostatecznie za którym stanowiskiem się opowiada. Tak samo o trzech koncepcjach charakteru prawnego dziennika budowy mowa jest na s. 258-259 rozprawy, bez wyróżnienia tej, która zdaniem Doktorantki jest prawidłowa. Tego rodzaju przykładów można by przywołać zdecydowanie więcej.

Praca mogłaby w większym stopniu mieć twórczy charakter, a także mniejsze ramy objętościowe, co w zasadzie odnosi się do każdego z rozdziałów. Niekiedy Autorka powraca w rozważaniach do już wypowiedzianych myśli (przykładowo na s. 185/186 pisze o wszczynaniu określonej kategorii postępowań na wniosek albo z urzędu, powracając tym samym do myśli wyrażonych na s. 169-171). Tym niemniej nie oznacza to, że praca nie zawiera oryginalnych myśli i zdecydowanie twórczych rozważań, które czynią ją dziełem zasługującym na uwagę. Osobiście przeczytałem tę rozprawę z dużym zainteresowaniem.

II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań

Pracę podzielono na 5 rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz podsumowanych w zakończeniu. We wstępie oprócz uzasadnienia wyboru tematu sformułowana została teza wyjściowa, w ramach której Doktorantka uznała regulację procesową pr.bud. za przejaw dekodyfikacji k.p.a. „zarówno w zakresie klasycznego postępowania jurysdykcyjnego, jak i instytucji milczącego załatwienia sprawy” (s. 9 rozprawy). W ślad za główną tezą pojawiły

się tezy cząstkowe, które przybrały formy pytań odnoszących się do poszczególnych specyficznych właściwości regulacji postępowania przed organami nadzoru budowlanego.

Układ pracy w mojej ocenie jest prawidłowy. Doktorantka rozpoczęła rozważania od zagadnień natury ogólnej, odnoszących się do pojęcia i celu regulacji prawa budowlanego (rozdział I), przechodząc następnie do podmiotów postępowania (rozdział II), przedmiotu spraw rozstrzyganych przed organami nadzoru budowlanego (rozdział III), stadiów postępowania (rozdział IV) oraz milczącego załatwienia sprawy (rozdział V). Większych zastrzeżeń nie wzbudza relacja pomiędzy objętością poszczególnych rozdziałów za wyjątkiem rozdziału IV, liczącego 170 stron, to znaczy niemal połowę całej pracy odliczając spis treści oraz bibliografię. Szczególnie przy rozdziałach III i V, liczących nieco ponad 30 stron każdy, rozważania zawarte w rozdziale IV jawią się jako bardzo obszerne. Częściowo jest to uzasadnione tematyką tego fragmentu, w którym poddano analizie wszystkie stadia postępowania administracyjnego.

Tak jak już to zauważyłem powyżej, praca jest dosyć obszerna i w niektórych swoich fragmentach mogłaby ulec skróceniu. Tytułem przykładu, w podrozdziale 1.2.2. zatytułowanym „normy zadaniowe”, poruszonych zostało kilka słabo powiązanych ze sobą zagadnień dotyczących pojęć nadzoru, deliktu oraz sankcji administracyjnej. Krótszy mógłby być wspomniany już rozdział IV, w którym uwzględniono wiele szczegółowych kwestii na ogół ograniczając się do przywołania dotychczasowego dorobku nauki. Odnosi się to zarówno do środków dowodowych, jak i rodzajów rozstrzygnięć zapadających w procesie budowlanym przed organami nadzoru.

O ile sama praca jest obszerna, o tyle warto by ją wzbogacić o uwagi wstępne oraz podsumowania każdego z rozdziałów. Zabieg ten w jeszcze większym stopniu uporządkowałby prowadzoną analizę. Czytając pracę niekiedy miałem wrażenie, że rozważania nie są do końca dopełnione, ponieważ ostatnia myśl danego rozdziału nie znajdowała swojego potwierdzenia czy też rozwinięcia. Z takim „nagłym” zakończeniem mamy do czynienia na s. 74, w odniesieniu do I rozdziału czy też na s. 141 w przypadku rozdziału II. Z kolei na początku rozdziału II (s. 75 rozprawy) Doktorantka sama dostrzegła potrzebę poczynienia wprowadzenia do rozważań zamieszczając kilka zdań przed pierwszym punktem tego rozdziału, zatytułowanym „organy nadzoru budowlanego”.

Podstawową metodą badawczą przy zastosowaniu której Doktorantka prowadziła badania była analiza tekstu prawnego, ubogacona w niektórych miejscach metodą historyczną poprzez odwołanie się do nieobowiązującej już regulacji pr.bud. Rozważania tego rodzaju były prowadzone przede wszystkim w odniesieniu do stanu prawnego istniejącego przed i po

nowelizacji pr.bud. dokonanej w lutym 2020 r. W pracy zabrakło szerszych rozważań natury interdyscyplinarnej, w tym prawnoporównawczej, do czego regulacja prawa budowlanego jak najbardziej się nadaje. Uważam jednak, że nie można czynić z tego powodu zarzutu Doktorantce. Wybór metod badawczych był Jej świadomą decyzją. Bogactwo poruszanej w pracy tematyki jak najbardziej uzasadniało skupienie uwagi na rodzimej regulacji prawnej. Praca w zupełności dogmatycznoprawna ma swoją wartość w tym, że zawiera syntezę dotychczasowego stanu nauki w badanym obszarze oraz propozycje jego udoskonalenia. Tym niemniej przyszłościowo Doktorantka powinna mieć na względzie, że skupienie uwagi na samej rodzimej dogmatyce prawa nie jest atrakcyjne dla szerokiego kręgu odbiorców, w tym znajdujących się poza granicami naszego kraju. Opracowania ukazujące się w renomowanych czasopismach prawniczych, do publikowania w których jesteśmy coraz bardziej zachęcani, są w znacznym zakresie interdyscyplinarne.

Od strony formalnej recenzowana rozprawa została napisana jasnym i zrozumiałym językiem. Odsyłacze oraz przypisy są komunikatywne. Praca jest przygotowana starannie. Nie zawiera zbyt dużej liczby błędów językowych czy też interpunkcyjnych, o których warto by w tym miejscu napisać. Z całą pewnością czytając ta rozprawę mogłem skupić się na jej zawartości, a nie na wychwytywaniu usterek językowych.

III. Ogólna ocena merytoryczna pracy

Zaletą recenzowanej pracy jest bardzo dobra znajomość poruszanej przez Doktorantkę tematyki. Dowodem tego nie jest samo tylko przywołanie bogatego orzecznictwa sądowego (974 judykaty) oraz poglądów wyrażonych w doktrynie (414 opracowań), lecz orientacja w tematyce prawa budowlanego oraz postępowania administracyjnego. Niejednokrotnie Doktorantka na kartach rozprawy konfrontowała uwagi teoretyczne ze sposobem zastosowania przepisów pr.bud. w praktyce działania organów nadzoru, dowodząc tym samym dobrego wyczucia tej tematyki oraz braku przypadku w formułowanych sądach. Tak jak już to zauważyłem, w niektórych momentach tych opinii mi brakowało. Tym niemniej ogólna refleksja na temat znajomości oraz orientacji w obrębie prowadzonych badań jest moim zdaniem dla Doktorantki zdecydowanie pozytywna.

Mam natomiast wątpliwości co do ujmowania postępowania w przedmiocie nadzoru budowlanego w kategoriach dekodfikacji ogólnego postępowania administracyjnego oraz milczącego załatwienia sprawy. Jak to już zauważyłem powyżej, istnienie szczególnych trybów procesu administracyjnego wynika wprost z natury działania administracji publicznej oraz konieczności dostosowania do tego ram procesowych. Bliższa dla mnie pozostaje

koncepcja ujmowania postępowań szczególnych w kontekście procedur szczególnych o których Doktorantka wspomniała w zakończeniu, nie odwołując się już wyraźnie do zjawiska dekodyfikacji i nie wskazując ram czasowych tego zjawiska, w tym jego pogłębiania się czy też może stopniowej rezygnacji prawodawcy z wprowadzania odrębności proceduralnych. Postępowanie w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego z założenia będzie różniło się od ogólnej regulacji procesu administracyjnego o którym stanowi k.p.a., ponieważ wymaga tego natura prawa budowlanego, której Autorka poświęciła I rozdział pracy.

Jednym z kluczowych założeń w oparciu o które Doktorantka prowadziła analizę regulacji postępowania w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego było dążenie do jego usprawnienia i uproszczenia. Na s. 15 rozprawy Autorka stwierdziła, że uproszczenie i przyspieszenie postępowania może odbyć się „nawet z uszczerbkiem dla praw procesowych strony postępowania administracyjnego”. Do myśli tej Pani mgr Rydzewska powróciła w zakończeniu pracy akcentując potrzebę ochrony interesu publicznego w prawie budowlanym (s. 379 rozprawy). Starając się zrozumieć intencje towarzyszące Doktorantce myślę jednak, że tak kategoryczne postawienie tezy nie zasługuje w całej rozciągłości na aprobatę. Stosowanie uproszczeń proceduralnych łączy się z redukcją uprawnień procesowych stron, która jednak nie powinna prowadzić do utraty prawa do czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu. Myślę, że dla Doktorantki stanowisko to jest akceptowalne, co powinno wszakże znaleźć szersze odzwierciedlenie w pracy szczególnie w ramach tych wywodów, które dotyczyłyby ograniczenia uprawnień procesowych stron. W większym stopniu spodziewałbym się ważenia racji przemawiających za takim ograniczeniem, poza samym jedynie odwołaniem się do ogólnego w swojej treści pojęcia interesu publicznego.

IV. Ocena szczegółowych zagadnień badawczych

Przechodząc do zagadnień natury szczegółowej chciałbym zwrócić uwagę na te spośród nich, które wzbudziły moje szczególne zainteresowanie, zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym tego słowa rozumieniu. Chciałbym jednak zastrzec, że poglądy Doktorantki, których nie podzielam, nie są dowodem niskiego poziomu dysertacji – wprost przeciwnie świadczą one o tym, że przeczytałem ją z zainteresowaniem i że wyrażone przez Doktorantkę opinie skłoniły mnie do podjęcia z Nią polemiki.

Zgadzam się z Doktorantką co do tego, że zawieszenie terminu nie powinno mieć wpływu na bieg terminów o których stanowią art. 50 ust. 4 oraz 51 ust. 1 pkt 1 pr.bud. (s. 66 rozprawy). Wynika to nie tylko z materialnego charakteru tych terminów, lecz także racji

natury celowościowej łączących się z koniecznością doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego.

Z ostrożnością podchodzę do stanowiska Autorki, jakoby dodanie do k.p.a. art. 61a skutkowało tym, że „ustawodawca opowiedział się za koncepcją obiektywną strony” (s. 80 rozprawy). Przepis ten powinien znajdować zastosowanie w wyjątkowych przypadkach, gdy nie budzi żadnych wątpliwości organu brak interesu prawnego wnioskodawcy do wszczęcia postępowania. Zresztą od postanowienia wydanego na tej podstawie przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Sądy ostrożnie wypowiadają się co do zastosowania art. 61a k.p.a., akcentując raczej prawo podmiotowej jednostki do procesu administracyjnego.

Na podkreślenie w sensie pozytywnym zasługują rozważania Doktorantki na temat różnych form współuczestnictwa w procesie budowlanym z przedstawieniem przykładów dla wyróżnionych rodzajów współuczestnictwa (s. 111-121 rozprawy). To jest jeden z tych fragmentów pracy, gdzie Autorka wykazała bardzo dobrą znajomość poruszanej tematyki, o czym wspominałem w ramach uwag ogólnych.

Taktując o milczącym załatwieniu sprawy na s. 136 rozprawy Autorka zauważyła, że w odniesieniu do tej szczególnej formy działania administracji ustawodawca „nie uchylił stosowania art. 31 § 1 pkt 2 i § 5 oraz art. 183 § 1 k.p.a.”. Jakie są tego konsekwencje?

Nie mam pewności, czy „specyfiką niektórych postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego jest to, że przedmiotem jednego postępowania administracyjnego mogą być jednocześnie dwie <alternatywne sprawy administracyjne>, jak to ma miejsce w przypadku postępowania z art. 48 pr.bud. czy uchylonego art. 49b pr.bud.”. Doktorantka przytacza tutaj pogląd K. Deferecińskiej-Tomczak, jednakże bez własnego komentarza. Przypuszczam, że pogląd ten wobec tego aprobuje. Moim zdaniem, w ujęciu materialnym mamy wówczas do czynienia z jedną sprawą, a co najwyżej procesowo możliwe jest mówienie o rozszczeniu postępowania na dwie możliwe gałęzie. Nie jestem jednak przekonany co do tego, że tak samo w rozumieniu procesowym mamy do czynienia z powstaniem dwóch spraw.

Zgadzam się ze stanowiskiem Doktorantki co do tego, że informacje pochodzące od osób trzecich na temat określonych nieprawidłowości w stosowaniu przepisów pr.bud. nie powinny być traktowane w kategoriach wniosków o wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 61a k.p.a., tylko w obrębie postępowania skargowo-wnioskowego (s. 196 rozprawy). Takie rozwiązanie w większym stopniu sprzyja

uproszczeniu postępowania administracyjnego, na co także wielokrotnie zwracała uwagę Doktorantka.

Zapoznając się z uwagami Autorki na temat postępowania dowodowego (s. 211-212) zastanawiałem się, jaki jest Jej pogląd odnośnie dopuszczalności ustanowienia w k.p.a. rozwiązań sprzyjających koncentracji materiału dowodowego. Na ile tego rodzaju mechanizmy sprzyjałyby realizacji zasady prawdy obiektywnej i jaki kształt powinny przybrać?

Zapoznając się z wywodem na temat rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym nie miałem pewności, jakie stanowisko w tej materii zajmuje Doktorantka. W tym samym akapicie na s. 220 Autorka stwierdziła bowiem, że „w postępowaniach wszczętych z urzędu materialny ciężar dowodu spoczywa więc na podmiocie administracji publicznej (...), a w postępowaniach wszczętych na wniosek strony – na stronie”. Kilka wersów dalej Doktorantka stwierdza, że „ciężar dowodu w znaczeniu formalnym spoczywa zasadniczo na organie (...) obowiązek dowodzenia spoczywa (i to w głównej mierze) na organie prowadzącym postępowanie”. Autorka wyrażając wskazane myśli posiłkowała się opracowaniami doktrynalnymi, nie wykazując przy tym wystarczającej konsekwencji. W dalszej części Pani mgr Rydzewska dokonała jednak analizy rozkładu ciężaru dowodu w odniesieniu do poszczególnych rodzajów postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego, ograniczając się niekiedy do stanowisk innych badaczy (np. na s. 226 rozprawy Autorka sygnalizując zależności pomiędzy poziomem formalizmu procesowego oraz możliwymi nadużyciami w sposobie przedstawiania dokumentacji nie wyraziła własnego poglądu).

Odnoszę się z dużą rezerwą do zastosowania w postępowaniu administracyjnym zasady przyjaznej wykładni o której stanowi art. 7a k.p.a. W mojej ocenie nie ma ona praktycznego znaczenia (odmiennie aniżeli Doktorantka na ten temat wywodzi na s. 233 rozprawy). Z teoretycznej strony nagromadzenie pojęć nieostrych w tym przepisie także czyni go jedynie ozdobnikiem pośród zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Na s. 265-266 rozprawy Autorka zastanawia się nad przysługującymi w ramach k.p.a. instrumentami przymuszającymi do udostępnienia nieruchomości celem oględzin. Ciekaw byłbym stanowiska Autorki na temat skuteczności środków przymusu uregulowanych w k.p.a. i ewentualnych zmian legislacyjnych, jakie w tej materii mogłyby czy powinny nastąpić.

Na s. 279 rozprawy (tak samo jak w spisie treści) Doktorantka wspomina o „zeznaniach strony”, podczas gdy k.p.a. w art. 86 stanowi o przesłuchaniu, termin zeznanie rezerwując w art. 83 § 1 k.p.a. dla świadków.

Na s. 281 rozprawy przywołany został pogląd A. Matana co do oświadczenia o którym stanowi art. 75 § 2 k.p.a., podczas gdy w przypisie 1354 nie znajduje się odwołanie do pozycji literatury tego autora, tylko do przepisów pr.bud.

Popieram stanowisko Doktorantki odnośnie wydawania decyzji częściowych na podstawie art. 66 pr.bud. (s. 299-300 rozprawy), z tych samych względów dotyczących szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

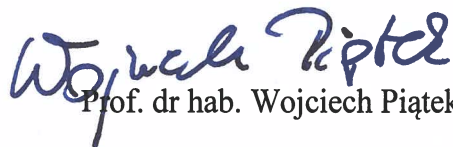
Traktując na s. 346-347 rozprawy o milczącym załatwieniu sprawy Doktorantka wskazała za M. Miłozem na dwie koncepcje jego rozumienia. To nie był oczywiście główny nurt rozważań, tym niemniej chciałbym zwrócić uwagę na to, że koncepcji pojmowania tej formy działania administracji publicznej jest zdecydowanie więcej. Zwraca na to uwagę chociażby J. Piecha w komentarzu do k.p.a. pod red. prof. R. Hausera i prof. M. Wierzbowskiego. Korzystając z okazji chciałbym dodać, że byłbym ciekaw, która z tych koncepcji jest aprobowana przez Doktorantkę. Jeszcze bardziej interesowałby mnie pogląd Doktorantki na temat tego, czy do instytucji sprzeciwu uregulowanej w pr.bud. zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. o milczącym załatwieniu sprawy.

W zakończeniu rozprawy Autorka sformułowała m.in. pozytywną ocenę noweli pr.bud. z lutego 2020 r., a także kilka postulatów de lege ferenda. Interesującym byłoby także poznanie stanowiska Doktorantki na nieco szerszy temat tytułowej „jurysdykcji administracyjnej w nadzorze budowlanym”, na ile powinna ona zostać utrzymana, a w jakim zakresie może czy też powinna zostać zastąpiona uregulowaniami cywilnoprawnymi? Czy wspomniana nowelizacja kładzie kres niedoskonałościom proceduralnym postępowania nadzorczego? Na ile warto by powrócić do myśli o kompleksowej, kodeksowej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego?

V. Konkluzja

Zaprezentowane uwagi uprawniają sformułowanie wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pani mgr Małgorzaty Rydzewskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Autorka wykazała solidną znajomość literatury oraz orzecznictwa sądowego, umiejętnie dokonując analizy przepisów prawnych. Merytoryczna wartość rozprawy jest dowodem tego, że Autorka ma ogólną wiedzę w dziedzinie prawa administracyjnego, w tym prawa

budowlanego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych w obrębie zagadnienia prawnego będącego przedmiotem rozprawy. Z tych powodów w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669 ze zm.), wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.


Prof. dr hab. Wojciech Piątek

