



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersYTETU KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO  
w WARSZAWIE

Warszawa, dnia 5 grudnia 2017 r.

**Dr hab. Bartosz Majchrzak**  
Katedra Nauki Administracji  
i Ochrony Środowiska

### RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pana Mariana Glembina pt. *Nakaz rozbiórki w prawie budowlanym*,

Gdańsk 2017

(wydruk komputerowy ss. 281)

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego z 25 września 2017 r. niniejszym przedkładam recenzję pracy doktorskiej Pana Mariana Glembina pt. „Nakaz rozbiórki w prawie budowlanym”, napisanej pod kierunkiem naukowym Pana Profesora Tomasza Bąkowskiego.

Uwzględniając specyfikę recenzowanego opracowania, w recenzji poddaję ocenie następujące zagadnienia: zasadność wyboru przedmiotu analizy, wyznaczony przez Autora cel i sposób jego realizacji (przyjętą metodologię), ustaloną strukturę prezentacji wyników badań, zawartość merytoryczną dysertacji oraz jej poprawność formalną (w tym językową).

Wybór tematyki badawczej należy ocenić jako prawidłowy. Sfera regulacji prawa budowlanego stanowi atrakcyjny przedmiot zainteresowania, tak w aspekcie teoretycznym, jak i w wymiarze praktycznego stosowania norm prawnych (stopień niejasności i skomplikowania wskazanych przepisów determinuje potrzebę

PM

pogłębionej refleksji teoretycznej, która następnie przyniosłaby wymierne korzyści dla praktyki prawniczej). Co więcej, także waga społeczna tej problematyki jest jaskrawo widoczna, zwłaszcza w kontekście aktualnych dążeń do wypracowania nowych unormowań systemowych zawartych w fundamentalnym akcie normatywnym – Kodeksie urbanistyczno-budowlanym (por. prace legislacyjne prowadzone od 2012 r. w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego oraz bezpośrednio Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa). Tym samym wybór i ukształtowanie tytułu dysertacji zasługują na aprobatę. Jednocześnie w odpowiednim stopniu wypełnia on funkcję informującą o treści pracy.

Wyznaczony zakres tematyczny został konsekwentnie opracowany. Na treść pracy składa się, po pierwsze, charakterystyka pojęcia i istoty prawa budowlanego oraz wyjaśnienie podstawowych określeń doktrynalnych wyznaczających przedmiot tego prawa. Kolejny etap wyvodu stanowi rys historyczny kształtowania się tej sfery regulacji prawnej w Polsce. W dalszej części Autor wskazuje na prawne środki ochrony „dóbr podstawowych” w ramach prawa budowlanego (odpowiednie kompetencje organów władzy publicznej w tym zakresie). Ponadto istotnym fragmentem dysertacji jest rekonstrukcja materialnoprawnego kształtu nakazu rozbiórki obiektu budowlanego. Następnym etapem wyvodu są aspekty procesowe tego nakazu, uwzględniające zarówno procedurę rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji (postępowanie jurysdykcyjne), jak i przymusowego wykonania tej decyzji (postępowanie egzekucyjne). Ostatni rozdział poświęcono kontekstowi międzyczasowemu omawianej konstrukcji prawnej. Całość rozważań wieńczy podsumowanie zawierające wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

Zestawienie zawartości treściowej pracy i jej tytułu upoważnia do konkluzji, że zasadniczo mamy do czynienia z adekwatnością i koherencją obu elementów w stosunku do siebie. Podobny wniosek należy wysnuć w odniesieniu do relacji: tytuły rozdziałów (podrozdziałów) a ich treść. W tym kontekście wypada jednak zwrócić uwagę na to, iż pewna rozbieżność zachodzi między tytułem pkt 1. „Wprowadzenia” („Cel i przedmiot rozważań”) i jego zawartością, w której trudno odnaleźć deklarację celu pracy. Nie oznacza to braku tego elementu w ogóle. Można go bowiem odkodować z całości rozważań – cel pracy stanowi zrekonstruowanie reguł rządzących działaniami grupy podmiotów skoncentrowanymi wokół prawnej regulacji nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (por. strona 12 dysertacji).

PK

Zasygnalizowany cel pracy Doktorant zrealizował zadowalająco, stosując adekwatne do jego osiągnięcia metody i techniki badawcze. W związku z tym, jako podstawowa występuje metoda dogmatycznoprawna stanowiąca „studium prawne”, które – biorąc za podstawę prawo pozytywne obowiązujące w Polsce – wyklada je systematycznie, to jest w porządku logicznego ugrupowania materiału prawnego, stara się usunąć ewentualne luki i sprzeczności; tłumaczy istotne znaczenie przepisów oraz tworzy definicje pojęć prawnych (por. E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 17). Istotnym elementem tej metody jest technika badawcza polegająca na analizie znacznej liczby orzeczeń sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (łącznie ponad 300) oraz poglądów doktryny prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego (wyrażonych w ramach około 250 pozycji literatury). Uzupełniająco zastosowanie znajduje metoda historyczna oraz „ogólnej sygnalizacji” problematyki nakazu rozbiórki w niektórych państwach obcych (por. strona 138).

Ukształtowanie struktury recenzowanej dysertacji, co do zasady, nie budzi większych zastrzeżeń, tak z punktu widzenia obranej tematyki dla poszczególnych jednostek redakcyjnych, jak i kompletności wywodu oraz logicznego wynikania kolejno omawianych zagadnień. Można mieć jednak uwagi do kwestii zachowania odpowiednich proporcji objętościowych poszczególnych rozdziałów: rozdział 1. liczy 32 strony; rozdział 2. – 13 stron; rozdział 3. – 44 strony; rozdział 4. – 90 stron; rozdział 5. – 47 stron; rozdział 6. – 6 stron. Rażąca nieprzystawalność objętościowa rozdziałów 2. i 6. sugerowałaby potrzebę nieznacznego zmodyfikowania podziału treści pracy na poszczególne rozdziały. Wątpliwości może też budzić wybór pojęć zdefiniowanych w ramach rozdziału 1. § 1 pkt 2. („Podstawowe doktrynalne pojęcia prawa budowlanego”). Przede wszystkim zastanawia potrzeba takiego ich „wyeksponowania” w odrębną jednostkę redakcyjną oraz szerszego precyzowania, zwłaszcza w kontekście tego, że te określenia nie stanowią elementów hipotez norm prawnych przewidujących nakaz rozbiórki. Większe znaczenie dla wywodu mają zatem takie terminy, jak: obiekt budowlany, budowa czy roboty budowlane. Zostały one wprowadzone zdefiniowane w pracy (por. strona 64), ale tylko zdawkowo, zamiast wyczerpująco i z odpowiednim podkreśleniem ich wagi (np. właśnie przez umieszczenie w odrębnej jednostce podziału treści). Uzupełniająco można też zasugerować potrzebę odniesienia się w § 8 rozdziału 4. („Prawne konsekwencje

wykonania bądź niewykonania nakazu rozbiórki”, strony 195-196) do interesującego zagadnienia oceny sytuacji wykonania nakazu rozbiórki w kontekście wywołania nieodwracalnych skutków prawnych przez decyzję administracyjną (w rozumieniu art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; dalej: kpa) (por. np. wyrok NSA z 7 grudnia 2005 r., II OSK 307/05; uchwała SN (7) z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92; CBOSA).

Z punktu widzenia poprawności merytorycznej, recenzowana rozprawa zasługuje na pozytywną ocenę. Autor słusznie odwołał się w jej ramach do podejścia systemowego zakładającego konieczne współistnienie trzech rodzajów regulacji administracyjnoprawnej: materialnej (rozdział 4.), procesowej (rozdział 5.) i ustrojowej (§ 1 pkt 2 w rozdziale 5.). Dodatkowo aprobującą opinię względem pracy uzasadniają w szczególności następujące jej elementy, będące ważnymi osiągnięciami jej Autora:

1) Interesująca propozycja uporządkowania środków ochrony dóbr podstawowych w prawie budowlanym, nawiązująca do ich podziału na instrumenty o charakterze: a) prewencyjnym (przedmiotowym – pozwolenie na budowę i zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych, oraz podmiotowym – ograniczenia w zakresie wykonywania określonej działalności w procesie budowlanym); b) represyjnym (administracyjnym – wstrzymanie budowy i sankcje pieniężne, oraz karnym i *quasi*-karnym – środki odpowiedzialności karnej, wykroczeniowej, zawodowej i dyscyplinarnej); c) restytucyjnym (nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części); d) kompensacyjnym (odpowiedzialność cywilna) (strona 62).

2) Przekonujący wywód teoretycznoprawny dotyczący charakteru pozwolenia na budowę jako formy reglamentacji wolności budowlanej wywodzonej z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP (strona 65 i nast.).

3) Rozważania dotyczące szczegółowych problemów powstających na tle praktyki stosowania przepisów dotyczących nakazu rozbiórki (odpowiednio poparte odnośnym materiałem źródłowym – orzecznictwem sądów i poglądami doktryny prawa), co ujawnia umiejętność Doktoranta dostrzegania, formułowania i rozstrzygania dylematów badawczych. Wśród zasługujących na uwagę kontrowersyjnych kwestii podjętych przez Autora wypada wymienić m.in.: a)

stosowanie konstrukcji zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w ramach postępowania w sprawie legalizacji samowoli budowlanej (strona 112 i nast.); b) zagadnienie wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w procedurze naprawczej, o której stanowi art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.; dalej: Pb) (strona 124 i nast.); c) problem trybu „legalizacji” obiektu budowlanego wykonanego na podstawie ostatecznego pozwolenia na budowę, które zostało następnie wzruszone (strona 126 i nast.); d) skutki samowoli budowlanej w obiekcie budowlanym wpisanym następnie do rejestru zabytków (strona 136 i nast.); e) konsekwencje prawne niewniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na budowę (strona 179 i nast.); f) kwestię określenia adresata decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części w szczegółowych stanach faktycznych (strona 191 i nast.); g) relacje zachodzące między postępowaniem administracyjnym w sprawie nakazu rozbiórki oraz postępowaniem karnym dotyczącym przestępstwa samowoli budowlanej (strona 204 i nast.); h) odniesienie konstrukcji „nabycia prawa” na podstawie decyzji administracyjnej (art. 155 kpa) do decyzji o nakazie rozbiórki (strona 223 i nast.).

Pozytywna ocena warstwy merytorycznej recenzowanego opracowania nie oznacza oczywiście, że nie można wskazać fragmentów budzących wątpliwości co do słuszności i kompletności wyrażonych w nich tez.

Przede wszystkim formułuję odmienne stanowisko w odniesieniu do charakteru prawnego zgłoszenia robót budowlanych i niewniesienia wobec niego sprzeciwu (art. 30 Pb) oraz zakresu stosowania w procedurze zgłoszeniowej przepisów kpa. W ocenie Doktoranta, powyższe zgłoszenie nie powoduje wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, „milcząca zgoda” organu administracyjnego nie może być traktowana jako akt administracyjny, a kpa w tej procedurze znajduje zastosowanie dopiero od momentu wydania decyzji o sprzeciwie wobec zamiaru inwestora (strona 76-77). Mój pogląd w tym zakresie, obszerniej uzasadniony, wyraziłem w publikacjach: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych* (Warszawa 2008, s. 79-87 i 107-112) oraz *Ochrona praw jednostki w procedurze zgłoszenia robót budowlanych* ([w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec ingerencji władzy publicznej*, Częstochowa 2013, t. 2, s. 178-181). Sprowadza się on do stwierdzenia,

że dokonanie przez inwestora zgłoszenia wszczyna postępowanie jurysdykcyjne („szczególne”), regulowane od tego momentu odpowiednio przez przepisy kpa i kończące się decyzją o sprzeciwie albo milczeniem organu będącym „aktem administracyjnym konkludentnym”. Przy czym wnioski te opierają się na spostrzeżeniach, że: a) w przepisach Pb nie unormowano szeregu kwestii warunkujących prawidłowy przebieg omawianej procedury o charakterze administracyjnym (przy czym ich uregulowanie jest konieczne w kontekście fundamentalnej zasady praworządności wynikającej z art. 7 Konstytucji RP); b) występuje daleko idące podobieństwo zachowań podejmowanych przez organ w ramach procedury zgłoszeniowej oraz ciągu działań opisanych unormowaniami postępowania jurysdykcyjnego ogólnego zawartymi w kpa; c) „milczenie” organu wywołuje skutki prawne analogiczne do tych, które są powodowane decyzją administracyjną w rozumieniu kpa (bezpośrednie powstanie uprawnienia o charakterze materialnoprawnym).

W nawiązaniu do aspektów procesowych nakazu rozbiórki Doktorant odwołał się do podziału jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na postępowanie ogólne i postępowanie szczególne. Jednocześnie wyjaśnił, że procedura ogólna ma na celu rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy pozostającej w zakresie administracji publicznej (strona 198). Na tym tle należy zauważyć, że pojęcie postępowania szczególnego nie zostało przez Autora doprecyzowane przez wskazanie jego cech istotowych. Ponadto przedstawiona definicja postępowania jurysdykcyjnego ogólnego również nie oddaje jego specyfiki w relacji do procedur szczególnych (powyższa jego charakterystyka może być odnoszona również do postępowań jurysdykcyjnych szczególnych – por. np. J. Lang, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 19-20).

O ile zasadniczo zgadzam się z Doktorantem o niedopuszczalności stosowania art. 155 kpa do decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego (strony 224-225; chociaż tutaj warto byłoby zauważyć interesujący pogląd wyrażony przez M. Laskowską, *Uchylenie w trybie art. 155 decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2010, nr 2, s. 97-107), to nie aprobuję tezy o (wyłącznie – przyp. B.M.) procesowym charakterze art. 155 kpa (tak też T. Bąkowski, *Charakter prawny przesłanek uchylenia lub zmiany*

decyzji administracyjnej przewidzianych w art. 155 k.p.a. oraz zakres sądowej kontroli stosowania tego przepisu, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2007, nr 4, s. 45 i powołana tam literatura; wyrok NSA z 26 maja 2015 r., II OSK 2601/13, CBOSA i powołane tam orzeczenia). Istotę tego unormowania (a także analogicznego art. 154 kpa) dobrze oddaje pogląd wyrażony m.in. w wyroku NSA z 10 kwietnia 2014 r. (II GSK 223/13, CBOSA), zgodnie z którym „(...) ocena przesłanek określonych w art. 154 § 1 k.p.a. (a także art. 155 kpa – przyp. B.M.) powinna być dokonywana na płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego, na tle konkretnego stanu faktycznego i prawnego sprawy i znajdować oparcie w obowiązujących przepisach prawa”. Interes społeczny i słuszny interes strony są zatem elementami w istocie determinującymi wynik interpretacji przepisów i kształt normy prawa materialnego wynikającej z ustawy odrębnej, na tle konkretnego stanu faktycznego zindywidualizowanego adresata.

Dodatkowo w kontekście treści „Podsumowania”, mającego z założenia stanowić esencję wniosków wynikających z poszczególnych rozdziałów pracy, zachęcałbym Doktoranta do jeszcze większej odwagi w formułowaniu własnych poglądów i ocen dotyczących badanej problematyki, w miejsce przywoływania cudzych myśli i zapatrywań.

Rozprawa została napisana komunikatywnie, w sposób oddający myśl Autora bez większych zakłóceń. Charakteryzuje ją jasność wywodu połączona z dbałością o precyzję terminologiczną ujawniającą się m.in. wyjaśnianiem fundamentalnych pojęć używanych w ramach opracowania (por. § 1 rozdziału 1. i § 1 rozdziału 4.). Pod względem źródłowym i „warsztatowym” praca na dobrym poziomie. Podobną ocenę formułuję w kontekście strony „edytorskiej” dysertacji. Niemniej jednak można dostrzec pewne potknięcia stylistyczne, językowe i literowe, przejawiające się np.:

1) użyciem sformułowań: „bardziej mu się opłaca budowa” i „przejście całej drogi” (strona 10); „poczynił pewne stwierdzenia” (strona 27); „różnią się one nawzajem” (strona 28); „kształt stosunku prawnego jest pozostawiony z zasady samym stronom” (strona 29); „dobra chronione przez prawo mają niejednokrotnie charakter pojęć nieoznaczonych (nieostrych)” (strona 41); „Z. Cieślak przez rozumie” (strona 106); „zagwarantowane siłą przy użyciu przymusu” (strona 182);

2) zastąpieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP artykułem 31 ust. 1 Konstytucji RP (strony 66 i 70) czy określenia „procesowe prawo administracyjne” pojęciem „procesowe prawo materialne” (strona 70).

Jednocześnie wypada zauważyć, że stan prawny recenzowanej pracy oceniono na 1 lipca 2017 r. (strona 13). Tymczasem nie obejmuje ona: tekstu jednolitego kpa ogłoszonego 27 czerwca 2017 r. (por. strona 73 przypis 279), aktualnego brzmienia art. 31 kpa (obowiązującego od 18 czerwca 2016 r. i uwzględniającego § 1a tego przepisu – strona 73 przypis 279), aktualnego brzmienia art. 107 § 1 kpa (obowiązującego od 1 czerwca 2017 r. i uwzględniającego pouczenie w decyzji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania – strona 210), aktualnego brzmienia art. 30 ust. 5 Pb (obowiązującego od 1 stycznia 2017 r. i uwzględniającego 21-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych – strona 76) oraz aktualnego brzmienia art. 48 ust. 2 i art. 49b ust. 2a Pb (obowiązującego od 1 stycznia 2017 r. i uwzględniającego prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych – strona 252).

Konkluzja: niezależnie od przedstawionych wyżej uwag krytycznych, w mojej ocenie recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1789, ze zm.) stanowiąc oryginalne (ponadto kompleksowe i w wysokim stopniu użyteczne dla praktyki prawniczej) rozwiązanie problemu naukowego, wykazujące ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Uzasadnia to dopuszczenie Pana Mariana Glembina do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.

  
Bartosz Majchrzak