

Warszawa, 18 czerwca 2021 r.

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Artura Kosickiego  
pt. „Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym”**

Problematyka ochrony interesów osób trzecich w prawie budowlanym jest atrakcyjna zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej, mimo to jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim praktyki. Mniejszym zainteresowaniem cieszy się w literaturze przedmiotu. Problematykę tę podejmują tylko niektóre ośrodki naukowe. Do nich, za sprawą prof. dr. hab. Dariusza Kijowskiego, wybitnego znawcy problematyki sytuacji prawnej jednostki, należy Uniwersytet Białostocki. Nic tedy dziwnego, że Doktorant Profesora za przedmiot swoich badań obrał tę właśnie problematykę i że zainteresowania te zaowocowały recenzowaną rozprawą doktorską.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska jest pracą, której potrzeby powstania nie trzeba szerzej uzasadniać. Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego, wymaga odpowiedzi na szereg fundamentalnych pytań. Jednym z nich jest pytanie o istotę i zakres ochrony praw osób trzecich w prawie budowlanym. W tym zakresie dorobek teorii nie jest ugruntowany, a poszukiwania ustawodawcy optymalnego modelu ochrony tych praw spowodowały potrzebę przewartościowania wielu definicji i pojęć ogólnych. W płaszczyźnie jurydycznej konieczna staje się zatem analiza i ocena obowiązujących rozwiązań prawnych w tej mierze. To oznacza, że przedkładana praca, dotycząc doniosłego problemu teoretycznego o istotnych walorach aplikacyjnych, dobrze świadczy o umiejętnościach Doktoranta, wyboru tego co atrakcyjne poznawczo, wymagające głębszych badań naukowych, a jednocześnie przydatne w praktyce.

O wartości rozprawy doktorskiej przesądza w dużej mierze trafnie dobrany temat i atrakcyjna teza (hipoteza). Co do tematu nie mam zastrzeżeń. Uznałem go za trafnie dobrany. Co do zaś tezy pracy to oceniam ją na tle celu rozprawy. Celem tym Autor czyni naukową analizę problematyki ochrony istotnych interesów osób trzecich w polskim Prawie budowlanym, zasadnie upatrując w regulacji owych interesów sprawności procesu inwestycyjno-budowlanego i bezpieczeństwa prawnego inwestora. I właśnie z tak określonym celem rozprawy integralnie związana jest główna teza pracy, że ustawodawca powinien mieć na uwadze ochronę interesów osób trzecich na każdym etapie procesu inwestycyjno-

budowlanego. Cel ten daje Autorowi asumpt do formułowania kolejnych, szczegółowych celów badawczych sprowadzających się do analizy charakteru ochrony przedmiotowych interesów (nie tylko publicznoprawnej ale także cywilnoprawnej).

Założonym celom badawczym Autor podporządkowuje konstrukcję pracy.

Recenzowana rozprawa składa się z pięciu rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Autor definiuje podstawowe pojęcia, mające zasadnicze znaczenie dla określenia przedmiotu i zakresu badań. Rozpoczyna od zdefiniowania pojęcia prawo budowlane. Następnie ustala przedmiot regulacji prawa budowlanego, określając tym samym granice badań dotyczących sytuacji osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym. Następnie analizuje konstytucyjne podstawy ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, mające istotny wpływ na wykładnię i stosowanie przedmiotowych przepisów. To wszystko daje mu podstawę do podjęcia udanej próby określenia uzasadnionych interesów osób trzecich – centralnej dla pracy kategorii pojęciowej.

W rozdziale drugim przedstawia zarys ewolucji regulacji praw osób trzecich w procesie budowlanym, począwszy od prawa budowlanego z 1928 r., a kończąc na obecnie obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Następnie, mając na uwadze zarówno dorobek doktryny jak i orzecznictwa, ustala czy przepisy dotyczące interesów osób trzecich w obecnie obowiązującym Prawie budowlanym obejmują ich poszanowanie, czy też ochronę. Dalej analizuje pojęcie obszaru oddziaływania obiektu, przedstawiając jego ewolucję i obecny kształt, a także ustala przesłanki, na podstawie których należy go wyznaczać. Następnie przechodzi do przesłanki dotyczącej obowiązku zapewnienia osobom trzecim dostępu do drogi publicznej. Analizuje stosunek art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego do norm Kodeksu cywilnego dotyczących ochrony własności osób trzecich w związku z wykonywaniem robót budowlanych i odwrotnie. I wreszcie w ostatnim punkcie tego rozdziału ustala, jakie jest znaczenie wydanych w procesie budowlanym decyzji oraz skutecznie przyjętych zgłoszeń budowlanych dla roszczeń cywilnoprawnych w tym zakresie i odwrotnie.

W rozdziale trzecim analizuje jak kształtuje się ochrona interesów osób trzecich na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, począwszy od projektowania, poprzez etap postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i zgłoszenie robót budowlanych, kończąc na instytucji przeniesienia tych rozstrzygnięć na inny podmiot. Ustala, jakie kryteria podmiotowe i przedmiotowe decydują o tym, czy na tym etapie procesu budowlanego osobom trzecim będzie zapewniona ochrona na zasadach indywidualnych, czy

też na zasadach ogólnych, zapewniających bezpieczeństwo wszystkim podmiotom, niezależnie od tego, czy zostały one objęte ochroną indywidualną.

W kolejnych rozdziałach rozprawy (czwartym oraz piątym) docieka, czy i jak kształtuje się ochrona interesów osób trzecich w toku realizacji robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego, ustalając, jakie kryteria podmiotowe i przedmiotowe decydują o tym, że na kolejnych etapach procesu budowlanego ochrona będzie przysługiwała na zasadach ogólnych lub indywidualnych.

Rozprawę zamyka zakończeniem zawierające wnioski wynikające z weryfikacji postawionych hipotez.

Tak ukształtowana konstrukcja pracy – mimo że z pozoru schematyczna i uproszczona – dobrze służy realizacji podjętych badań.

Równie dobrze służą badaniom zastosowane metody badawcze, w tym zwłaszcza metoda dogmatycznoprawna, a w pewnym zakresie także metoda porównawcza.

Co do zaprezentowanych w pracy wyników badań to już w tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na ich dojrzały i nowatorski charakter. Nie dziwi w tej sytuacji, że zgadzam się ze zdecydowaną większością tez i twierdzeń Autora. Podzielam w szczególności pogląd, że nie ma racjonalnego wytłumaczenia teza, ich ochrona interesów osób trzecich dotyczy wyłącznie etapu powstawania obiektu budowlanego, ponieważ po zakończeniu robót budowlanych, tj. na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego i jego utrzymywania, równie mogą występować potencjalne zagrożenia dla tych osób, choć przepisy Prawa budowlanego, w tym przede wszystkim art. 5 ust. 2 tej ustawy nie uprawniają do tak daleko idącej wykładni. Zgadzam się, że podstawowe znaczenie dla określenia zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich ma pojęcie „obszar oddziaływania obiektu” i że już w definicji tego pojęcia prawodawca odsyła wprost do bliżej nieokreślonych, innych niż zawarte w ustawie Prawo budowlane regulacji mogących wprowadzać nie tylko ograniczenia lub utrudnienia w przyszłym zagospodarowaniu sąsiadującego z inwestycją terenu, ale także ograniczenia bądź utrudnienia w dotychczasowym jego użytkowaniu. Z tego punktu widzenia zmiany, dokonane ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, mocą których ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji „obszaru oddziaływania obiektu” polegającą na wykreśleniu zwrotu „w zagospodarowaniu”, który ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy od „ograniczeń w zabudowie terenu”, a zatem obejmuje również inne formy ograniczeń zagospodarowania terenu niż zabudowa, należy ocenić krytycznie. Zgadzam się, że zawężenie definicji „obszaru oddziaływania obiektu”, choć korzystne z punktu widzenia inwestora powoduje ograniczenie

kręgu osób trzecich, które będą mogły w nim uczestniczyć jako strony postępowania. Przede wszystkim zaś z uznaniem odnotowuję, że Doktorant, w wyniku zdyscyplinowanego toku wywodu, przekonywująco dowodzi, że Prawo budowlane generalnie, poza jednym wyjątkiem, zapewnia ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, gwarantując uczestnikom procesu inwestycyjno-budowlanego ochronę prawną adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa. Jest to rzeczywiście ochrona odpowiednia do dóbr chronionych tym prawem, choć rozbita pomiędzy regulacje publicznoprawne i cywilnoprawne. Zgadzam się z końcowym twierdzeniem Autora, choć nie tak entuzjastycznie, że system przepisów prawa składających się na instytucję ochrony interesów osób trzecich jest co do zasady spójny i wymaga jedynie korekt, w szczególności w kwestii dotyczącej dopuszczenia osób trzecich legitymujących się interesem prawnym w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego do udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego oraz przywrócenia poprzedniej definicji obszaru oddziaływania, ponieważ obowiązująca definicja rzeczywiście ogranicza krąg osób trzecich, jako strony stosownego postępowania administracyjnego, budząc wątpliwości, co do zgodności z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP. Zasadnie zatem Autor formułuje w tej mierze odpowiedni wniosek *de lege ferenda*.

To, że ze zdecydowaną większością tez i twierdzeń Autora recenzowanej rozprawy zgadzam się w pełni, nie oznacza, że nie ma takich, co do których można mieć wątpliwości i to nie tyle co do ich akceptacji a bardziej precyzji wypowiedzi. I tak np. w kwestii poszukiwania istoty (konstrukcji) ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich Doktorant z jednej strony, dokonuje zasadnego ustalenia badawczego, że ochrona ta ma charakter publicznoprawny, niezależnie od charakteru norm, które jej służą, z drugiej zaś, twierdzi, że istotą konstrukcji ochrony interesów osób trzecich jest splot norm prawa prywatnego z normami prawa publicznego (s. 296). Czy rzeczywiście niewątpliwie występujący splot owych norm jest istotą konstrukcji ochrony przedmiotowych interesów? I pozostając przy precyzji wypowiedzi czy rzeczywiście Autor „dowiódł”, że pod pojęciem poszanowania interesów osób trzecich kryje się w istocie ochrona tych interesów, czy dokonał jedynie prawidłowej wykładni treści stosownego przepisu, w ślad zresztą za literaturą przedmiotu. Z uznaniem odnosząc się do szeregu wątków pobocznych pracy, które istotnie ją wzbogacają, chciałby zauważyć, że zabrakło takiego wątku w odniesieniu do nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, dokonywanego w polskim prawie w trybie administracyjnym, a przecież jest to daleko idąca ingerencja w istotę prawa własności i jako taka wymaga w szeregu państwach orzeczenia sądowego (sądu powszechnego).



Oczywiście, w świetle wcześniejszych wysoce pozytywnych ocen, podniesione uwagi nie zmieniają ogólnej oceny pracy. Praca jest w warstwie merytorycznej wartościową, nowatorską rozprawą. Rozważania Autora cechuje umiejętność koncentrowania się na tym co ważne dla pracy, dojrzałość sądów i rzetelność argumentacji, a także dobry warsztat naukowy.

Wysoko oceniam też stronę formalną rozprawy. Stwierdzam, że została ona napisana jasnym, poprawnym językiem. Tok wywodu jest przekonujący, choć podnoszona materia niełatwa. Autor swobodnie porusza się po poszczególnych zagadnieniach, osadzając je zwykle w szerszych uwarunkowaniach. Na tym tle tracą na znaczeniu drobne uchybienia redakcyjne czy interpunkcyjne.

Konkludując – Doktorant wykazał się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk prawnych oraz wywoływanych przez nie skutków. Nie ulega wątpliwości, że recenzowana rozprawa doktorska ma walory pracy naukowej o istotnych walorach aplikacyjnych. Jest to wartościowa rozprawa, stanowiąca oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym przez obowiązujące w tym zakresie przepisy. W rezultacie proponuję przyjęcie jej w toczącym się postępowaniu i dopuszczenie mgr. Artura Kosickiego do dalszych etapów postępowania doktorskiego. Jednocześnie ze względu na ponad przeciętny poziom przedmiotowej rozprawy doktorskiej i jej dużą wartość aplikacyjną wnoszę o rozważenie możliwości wyróżnienia tej rozprawy.

*Zygmunt Niewiadomski*

*W-wa, 18 czerwca 2021r.*