

Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

Kraków, 3 listopada 2023 r.

Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji UJ

Recenzent Komisji Doktorskiej

Recenzja Rozprawy doktorskiej Pana mgra inż. Ryszarda Ostaszewskiego w sprawie nadania Autorowi stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości

Działając na podstawie uchwały z dnia 10 marca 2022 r. Rady Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Politechniki Warszawskiej o powołaniu mnie na recenzentkę, o czym zostałam powiadomiona pismem Pana dr hab. inż. Jarosława Domańskiego - Dziekana Wydziału Zarządzania z dnia 20 marca 2023 r.

i mając na uwadze odpowiednio

- treść art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U.2018.1669, zgodnie z którym

1. Przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne i postępowania o nadanie tytułu profesora wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, (tj. ustawy obecnie obowiązującej) są przeprowadzane na zasadach dotychczasowych, z tym że jeżeli nadanie stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego lub tytułu profesora następuje po dniu 30 kwietnia 2019 r., stopień lub tytuł nadaje się w dziedzinach i dyscyplinach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 3 tej ustawy.

- w związku z 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, w myśl którego:

„1. Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

2. Rozprawa doktorska może mieć formę maszynopisu książki, książki wydanej lub spójnego tematycznie zbioru rozdziałów w książkach wydanych, spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych lub przyjętych do druku w czasopismach naukowych, określonych przez ministra właściwego do spraw nauki na podstawie przepisów dotyczących finansowania nauki, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.

3. Rozprawę doktorską może stanowić praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.”

- stwierdzam, że



- 1) przedłożona przez Doktoranta Monografia/Rozprawa doktorska zatytułowana „Model systemu nadzoru budowlanego”, *Warszawa 2023 (s. 334, w tym 226 s. zwartego tekstu merytorycznego, stan prawny na 2022)* stanowi w wystarczającym zakresie oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz tym samym wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata tj. Pana mgra inż. Ryszarda Ostaszewskiego w wybranej ww. dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.
- 2) jednocześnie podtrzymuje wnioski zawarte w recenzji z dnia 28 maja 2023 r. dot. Monografii/Rozprawy doktorskiej zatytułowanej „Model systemu nadzoru budowlanego”, *Warszawa 2022 (s. 332, w tym 225 s. zwartego tekstu merytorycznego, stan prawny na 2022)* podnoszące, że stanowi w wystarczającym zakresie oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz tym samym wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata tj. Pana mgra inż. Ryszarda Ostaszewskiego w wybranej ww. dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.
- 3) mając na uwadze powyższe, zdecydowanie wnioskuje zatem jako Recenzent w Komisji Doktorskiej: - o podjęcie kolejnych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Uzasadnienie

I. Ocena Rozprawy doktorskiej (zwanej też dalej Monografią) autorstwa Doktoranta zat. „Model systemu nadzoru budowlanego”, *Warszawa 2023*

I. 1. Uwagi wstępne

W charakterze osiągnięć o jakich jest mowa 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 - Doktorant wskazał swoją monografię zat. „*Model systemu nadzoru budowlanego*”, *Warszawa 2022*. Jest to monografia opublikowana w serii Rozpraw Doktorskich: Dyscyplina Naukowa - Nauki o Zarządzaniu i Jakości/Dziedzina Nauki Społeczne Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2022. Promotorem Rozprawy jest dr. hab. inż. Mieczysław Prystupa.

W wyniku wykorzystania przez Doktoranta uwag z recenzji Pana prof. dr hab. Marka Cwiklickiego z dnia 10 maja 2023 r. do rozprawy doktorskiej mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego zat. „Model systemu nadzoru budowlanego” z roku 2022 - *pojawiło się w 2023 r. kolejne wydanie ww. Rozprawy pod tym samym tytułem - uzupełnionej w nawiązaniu do wskazanych uwag Pana Recenzenta- a mianowicie: „Model systemu nadzoru budowlanego”, Warszawa 2023* .

Pismem z dnia 6 września 2023 r. Pani dr hab. Katarzyna Rostek, prof. Politechniki Warszawskiej - Przewodnicząca Rady Naukowej Dyscypliny Nauki O Zarządzaniu I Jakości skierowała do mnie wniosek o zapoznanie się ze zmianami opisanymi w protokole zmian i ponowne skierowanie do Politechniki Warszawskiej mojej opinii. **Do ww. pisma został dołączony Protokół Zmian, który traktuję jako załącznik do mojej obecnej Recenzji a to z uwagi na to, że pismo jest elementem dokumentacji dotyczącej przewodu.**

Jednocześnie podkreślam, że w mojej recenzji z dnia 28 maja 2023 r., której przedmiotem była Rozprawa Doktorska w wersji opublikowanej w 2022 r. nie wnioskowałam wprowadzenia do niej zmian w trakcie przewodu doktorskiego.

Po zapoznaniu się ze sposobem uwzględnienia przez Doktoranta uwag i dodatkowych wyjaśnień do wydania rozprawy z 2022 r. stwierdzam, że odzwierciedlone w Protokole zmian same dodatkowe wyjaśnienia korespondujące z uwagami Pana Recenzenta - stanowią w

istocie nieco przedwczesny, a to z uwagi na postulowaną uprzednią zmianę Rozprawy, merytoryczny element samej obrony Rozprawy. W tej właśnie konwencji „swoistej obrony” przyjmuję je do wiadomości i zasadniczo oceniam pozytywnie. Pozytywnie też oceniam zamiany wprowadzone do Monografii. Zdaniem Recenzentki zakres wprowadzanych zmian przez Doktoranta nie mógł całkowicie zmienić merytorycznej tożsamości procedowanej Rozprawy, i Jego wyjaśnienia nawiązujące do treści Rozprawy w miejsce wprowadzenia danej zmiany uważam jako realizację postulatu rozsądnego minimum zmian z uwagi na powyższą dygresję.

Jednocześnie poczynione przez Doktoranta wyjaśnienia, często w charakterze odesłań do innych kart monografii zwracają uwagę na kwestie, które mogły potencjalnie ująć uwadze Czytelnika. Wprowadzone zmiany do treści Rozprawy akceptuję, choć i bez nich moja ocena Rozprawy była i jest pozytywna choć nie entuzjastyczna.

W mojej ocenie rozprawa ma charakter interdyscyplinarny z przewagą badań i ustaleń właściwych dla dziedziny nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości, co kwalifikuje zasadność wniosku Doktoranta o stopień w tej dziedzinie. Jednak te elementy wiedzy Doktoranta z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego jak i nauki administracji, które znajdują się w Rozprawie tworzą wymiar jej interdyscyplinarności a także uzasadniają moją obecność jako recenzentki.

Doktorant na s. 13 Rozprawy dookreśla, że mieści się ona w dyscyplinie naukowej „Nauki o zarządzaniu i jakości”, w tym subdyscyplinach: „Teorii organizacji i zarządzania”, która zawiera problematykę „Struktur organizacyjnych”, „Zarządzania instytucjami publicznymi i organizacjami non profit” oraz „Zarządzania procesami i projektami”. Stwierdzenie to jest w ocenie Recenzentki prawidłowe. **W tym zakresie podzielam wyjaśnienie Doktoranta do uwagi Nr 32 w Protokole Zmian.** Warte podkreślenia jest przy tym, że w zdecydowanej większości projektowane rozwiązania organizacyjne są także weryfikowane w świetle wzorców normatywnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. taki wzorzec nie powinien pomijać wymogów i koncepcji konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności – Doktorant ma to na uwadze). Bezsprzecznie istnieje materialna korespondencja pomiędzy wymogami normatywnymi a proponowanymi rozwiązaniami organizacyjno-ustrojowymi. Zasadniczym łącznikiem są ustawowe zadania nadzoru budowlanego, które Doktorant autorsko wkomponowuje w proponowany model nadzoru budowlanego. O pewnych wadach w tym zakresie jest na s. 15-16 mojej recenzji.

Należy także podkreślić, że forma Rozprawy spełnia formalne wymogi ustawowe jak petitum Recenzji i redakcyjne stawiane standardowo Rozprawom doktorskim.

Dla zawartości merytorycznej recenzowanej Rozprawy w ocenie Recenzentki istotna jest wiedza Doktoranta zdobyta w oparciu o 35-letnie doświadczenie z realizacji procesów budowlanych, w których funkcjonował jako kierownik budowy, rzeczoznawca budowlany, rzeczoznawca majątkowy, a także wiedza i doświadczenie z innych przeprowadzonych badań realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, zarówno szczebla powiatowego i wojewódzkiego jak i centralnego. (zob. s.114 Rozprawy). Nie mniej ważna jest wiedza i doświadczenie jakie uzyskał w ramach współpracy z NIK. Dzięki temu Doktorant sprawnie i merytorycznie porusza się w swoistym zgromadzonym przez siebie „materiale dowodowym”, którym są m.in. sprawozdania NIK i GUNB z przeprowadzonych kontroli.

I.2. Wybór tematu, budowa Rozprawy oraz problem badawczy i instrumentalne pytania badawcze. Cele badawcze.

Wybór tematu i tytułu Rozprawy/Monografii oceniam bardzo dobrze jako przemyślany, stawiający na trafnie dostrzeżony i prawidłowo wyartykułowany istotny problem naukowy jakim jest konstrukcja modelu systemu nadzoru budowlanego prowadzona pod kątem zapewnienia jego większej skuteczności na tle trudności i dysfunkcji w funkcjonowaniu obecnego prawnego, formalnego i nieformalnego, rzeczywistego i nierzeczywistego modelu nadzoru budowlanego. Doktorant trafnie zauważa, że „System nadzoru budowlanego będzie bardziej skuteczny, jeśli będzie realizował w większym stopniu swoje zadania przy tożsamyh nakładach środków finansowych oraz krótszym czasem niezbędnym do ich wykonania.(s.13 Rozprawy). Wybór tematu Rozprawy jak wyjaśnia Doktorant był związany z istniejącymi przesłankami teoretycznymi i empirycznymi z obszaru funkcjonowania nadzoru budowlanego. NIK, która w oparciu o analizę działań organów nadzoru budowlanego przygotowała i zrealizowała kontrolę tej administracji publicznej. Autor Rozprawy, w trakcie pracy w NIK, pełnił funkcję koordynatora tej kontroli, przygotował program badań, prowadził obserwację uczestniczącą, nadzorował realizację badań, a następnie po analizie wyników opracował końcowy projekt informacji o wynikach kontroli. Projekt ten został zatwierdzony przez kierownictwo Izby.

W mojej ocenie zdobyte w ten sposób doświadczenie umożliwiło Doktorantowi napisanie Rozprawy dotyczącej najistotniejszych rzeczywistych a nie „wydumanych” problemów w zakresie statyki i dynamiki ustroju i organizacji organów nadzoru budowlanego i ich urzędów.

Budowa Rozprawy jest tradycyjna i spełniająca wymogi doktryny stawiane monografiom pretendującym do rozpraw doktorskich. Zachowanie prawidłowej formy Rozprawy bardzo dobrze świadczy o metodzie pisania pracy, która dzięki temu jest uporządkowana, przejrzysta i pozwala na śledzenie toku rozumowania Autora także w kontekście poruszania się w realiach i wymogach tekstu naukowego. Treść Rozprawy koresponduje z tytułem Rozprawy.

Układ pracy zyskał dodatnio dzięki dostosowaniu Rozprawy do uwag Nr 1-5 z Protokołu zmian.

Rozprawa składa się ze Streszczenia w języku polskim i angielskim, Spisu treści, Wykazu skrótów, Wstępu, czterech Rozdziałów, Podsumowania, Bibliografii, 8 Załączników (zawierających wyniki badań, wykaz podmiotów gdzie wykonano badania, wykaz jednostek nadzoru budowlanego od których otrzymano informacje, wykaz najważniejszych aktów prawnych, dane statystyczne), Spisu rysunków i tabel, które m.in. prezentują założenia badawcze i sposób ich rozwiązania.

Co istotne z formalnego punktu widzenia już Wstęp zawiera sformułowanie przez Doktoranta problemu naukowego, który polega na tym, że „Funkcjonująca struktura organizacyjna oraz procesy zarządzania organami nadzoru budowlanego nie zapewniają prawidłowej realizacji zadań, co skutkuje stratami w realizacji i eksploatacji obiektów budowlanych”. Wniosek ten znajduje oparcie w wynikach kontroli NIK, a rozumując a contrario: istotne jest z prawnego i organizacyjnego punktu widzenia co zrobić, aby było inaczej.

W celu rozwiązania problemu naukowego Doktorant następnie ustalił następujące pytania badawcze:

1. Jakie obszary działalności wymagają poprawy i jakie są możliwości wprowadzenia zmian w zarządzaniu pracą organów nadzoru budowlanego?
2. W jaki sposób należy sformułować kryteria do oceny struktury hierarchicznej i zadaniowej organów nadzoru budowlanego?



3. Jakie występują relacje między elementami struktur organizacyjnych nadzoru budowlanego?
4. W jaki sposób należy określić przepływy informacji, pomiędzy organami nadzoru budowlanego?

W ocenie Recenzentki znalezienie odpowiedzi na te pytania umożliwi Doktorantowi skonstruowanie dwóch nowych, w pewnej opozycji wobec istniejącego, modeli ustroju i organizacji nadzoru budowlanego (tj. wyłączonego od zespolenia z wojewodą dwuszczeblowego modelu wojewódzkiego i odpowiednio regionalnego – domkniętego szczeblem centralnym FINB).

Z perspektywy nauki prawa administracyjnego i nauki administracji podzielam stanowisko Doktoranta, że pomimo tego, iż od 1 stycznia 1999 r. nadzór budowlany funkcjonuje w ramach terenowej administracji rządowej zespolonej - od tamtej pory nie przeprowadzono kompleksowych badań tego systemu w sprzężeniu zwrotnym prawa i teorii organizacji i zarządzania oraz zarządzania publicznego. W tej sytuacji można stwierdzić moim zdaniem, że recenzowana Monografia w pewnym stopniu stanowi wypełnienie luki teoretycznych i praktycznych rozważań nie tylko w obszarze zarządzania instytucjami publicznymi ale także w nauce administracji, polityki administracyjnej, nauce prawa administracyjnego. Chodzi tutaj o brak systemowych interdyscyplinarnych opracowań dotyczących projektowania struktur organizacyjnych administracji rządowej (nadzoru budowlanego), jasno określonych kryteriów według, których ocenia się realizację zadań przez administrację rządową (nadzór budowlany), brak rozwiniętych narzędzi do optymalizacji struktur zadaniowych organów nadzoru budowlanego.

A zatem miał rację Doktorant, że istniejąca luka teoretyczna uzasadnia wyodrębnienie systemu nadzoru budowlanego jako problemu naukowego i podjęcie stosownych badań.

Z kolei jego Monografia osiągnęła w podstawowym zakresie zamierzone cele.

Jak to już było podnoszone, Doktorant podkreśla (według wersji Rozprawy na rok 2023), że „Głównym celem pracy doktorskiej jest opracowanie nowego modelu systemu nadzoru budowlanego, w tym kryteriów do oceny zaprojektowanej struktury organizacyjnej, określenie nowych rozwiązań z zakresu komunikacji, podziału zadań [4] oraz wskazania źródeł finansowania”¹. Cel główny wskazany przez Doktoranta Recenzentka ocenia dobrze - nie jest bowiem wystarczające wskazanie celu, treści, beneficjentów, organów a także zasad działania i budowy nowego modelu. Istotne jest właśnie - co zaznacza Doktorant - wskazanie kryteriów, przy pomocy których nowo kreowany/proponowany model będzie weryfikowany w przyszłości, w przypadku realizacji jego struktury i podjęcia działania. Te kryteria projektowane do oceny zaprojektowanej struktury organizacyjnej to nowa jakość ustrojowo-organizacyjna dostosowana do projektowanego modelu. Na innej płaszczyźnie znajdują się kryteria przy, pomocy których Doktorant ocenia istniejący system, chociaż bezsprzecznie wspólnym integrującym kryterium jest stopień realizacji celu.

Jednocześnie dla realizacji głównego celu Doktorant ustalił następujące cele szczegółowe:

1. określenie kluczowych problemów wynikających z nieprawidłowego działania organów nadzoru budowlanego (diagnoza systemu nadzoru budowlanego),

¹ Uprzednio w wersji z 2022 r. „Głównym celem pracy doktorskiej jest opracowanie nowego modelu systemu nadzoru budowlanego, w tym nowej struktury organizacyjnej wraz z kryteriami do jej oceny, określenie nowych rozwiązań z zakresu komunikacji, podziału zadań oraz wskazania źródeł finansowania”.



2. zdefiniowanie kryteriów (wskaźników) do oceny struktury zadaniowej nadzoru budowlanego,
3. zaprojektowanie nowej struktury organizacyjnej systemu nadzoru budowlanego, niezależnej od administracji samorządowej,
4. przedstawienie rozwiązań w zakresie obiegu dokumentów, informacji, nowego podziału zadań oraz wskazania źródeł finansowania.

Celem metodycznym Rozprawy jest jak wskazuje Doktorant „opracowanie kryteriów do oceny zaprojektowanej nowej struktury organizacyjnej nadzoru budowlanego”. Jest to bardzo istotne ponieważ umożliwia ocenę zaproponowanych przez Doktoranta modeli nadzoru budowlanego. Bez realizacji tego celu konstrukcja nowego modelu była by fasadowa.

Z kolei celem utylitarnym Rozprawy jest, jak twierdzi Doktorant, przedstawienie rekomendacji dla wprowadzenia zmian w zarządzaniu działalnością organów nadzorów budowlanego.

Głównymi etapami metodyki badawczej są:

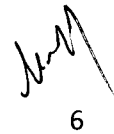
- Przedstawienie roli oraz zadań administracji publicznej, a w tym systemu nadzoru budowlanego (rozdział I).
- Wskazanie zakresu badań, metod badawczych oraz przesłanek do reformy systemu nadzoru budowlanego (rozdział II).
- Wpływ nadzoru budowlanego na zarządzanie przedsięwzięciami budowlanymi i utrzymaniem obiektów budowlanych (rozdział II).
- Określenie kryteriów do oceny nowych struktur jednostek organizacyjnych nadzoru budowlanego (rozdział III).
- Przedstawienie modeli systemu nadzoru budowlanego (rozdział IV).
- Zaprezentowanie wyników z przeprowadzonych badań oraz dokonanie syntezy ustaleń z zakresu poprawy zarządzania w organach nadzoru budowlanego (Podsumowanie).

Jako Recenzentka nie mam zarzutów do przedstawianej powyżej metodyki badawczej poza jedną uwagę, że nie obejmuje ona analizy włączenia opracowanych nowych modeli w normatywny już istniejący system administracji publicznej. Jestem przy tym zdania, że wyjaśnienia Doktoranta zawarte w Protokole odnośnie uwag Nr 6-12 (Ocena celów i hipotez pracy) a także wprowadzone w tych ramach zmiany do Rozprawy - są logiczne i wystarczające. Doktorant wskazuje, że w Rozprawie posługiwał się elementami z teorii ugruntowanej, obrazowo - stwierdzając, że w miarę pozyskiwania dokumentów źródłowych z wywiadów, obserwacji, analiz tekstu, krystalizuje się stan faktyczny (obraz wyników badań) zastany na jednostce tzn. „gruntuje się”.

I.3. Metody badawcze zastosowane w Rozprawie

Prowadząc badania doktorant oparł warsztat badawczy na:

- Przeglądzie literatury przedmiotu z zakresu zarządzania administracją publiczną, wskazując zarazem co istotne metodykę przeglądu literatury;
- Obserwacji uczestniczącej, wywiadzie swobodnym ze standaryzowaną listą poszukiwanych danych i informacji – jako stanowiących zasadnicze źródło do badań empirycznych. Do analizy zebranego materiału z wywiadów, Doktorant zastosował metodę konfrontacji z przepisami prawa oraz informacjami zawartymi w dokumentach źródłowych.



- Studiach przypadków, które dotyczyły badania m.in. wybranych decyzji (według osądu osób prowadzących badania terenowe) wydanych przez organy nadzoru budowlanego, skarg lub procesy budowlane realizowane przez inwestorów. Istotą studium przypadku było zastosowanie takich metod eksploracyjnych, aby było możliwe najbardziej pełne zbadanie zjawiska.
- Projektowaniu konceptualnym modeli systemu nadzoru budowlanego w wyniku indukcji analitycznej.

Jak opisuje Doktorant rezultaty z przeprowadzonych badań terenowych, studium przypadków, analiz modeli struktur administracji publicznej z literatury przedmiotu, były podstawą do opracowania kryteriów przydatnych do budowy struktury jednostek nadzoru budowlanego. Następnie poprzez wnioskowanie indukcyjne, czyli od przykładów do reguły Doktorant zaprojektował dwa modele wraz z nowymi zadaniami i przepływem informacji. Przy wyborze kształtu struktury oraz sposobu zarządzania organizacją rządową Doktorant kierował się możliwościami skutecznego oddziaływania organów nadzoru budowlanego na stosowanie i przestrzeganie przepisów Prawa budowlanego przez uczestników procesu budowlanego i zarządców nieruchomości na utrzymanie obiektów budowlanych.

W mojej ocenie wybrane metody badawcze są kompatybilne do przedmiotu badań i potencjalnie pozwalają na formułowanie prawidłowych wniosków. **Podjęte przez Doktoranta wyjaśnienia w zakresie stosowanych przez Niego metod badawczych (vide uwagi Nr 13 - 30 Protokół zmian) uważam za wystarczające minimum.**

I.4. Charakterytyka treści i rozwiązania problemów badawczych Rozprawy zat. „Model systemu nadzoru budowlanego” - przez pryzmat poszczególnych rozdziałów

Jak to już było sygnalizowane treść Rozprawy jest zasadniczo podzielona na Wstęp, Cztery Rozdziały oraz Podsumowanie. Doktorant zachował czytelność i jasność rozważań zawartych w ww. Rozdziałach przez umiejętne posłużenie się Załącznikami, do których odsyła w odpowiednich miejscach. Ten zabieg redakcyjny i merytoryczny uważam za bardzo dobry.

Dwa pierwsze Rozdziały posiadają charakter wprowadzający i prezentują pojęcie oraz statykę i dynamikę administracji publicznej, jej funkcje i zadania, z uwzględnieniem zasadniczych pojęć teorii organizacji i zarządzania. Jest także analiza zasad reformy administracji publicznej z 1998 r., w tym zespolenia i miejsca jakie zajmują po niej organy nadzoru budowlanego w systemie administracji publicznej. Podjęta jest także problematyka podziału terytorialnego i jego znaczenie dla administracyjnej zdolności organów, które mają według tego podziału swoją właściwość miejscową. Dla uzyskania szerszej perspektywy oceny wyposażenia organów nadzoru budowlanego w określone kompetencje Doktorant kreśli w bardzo ogólnym zarysie porównanie wybranych europejskich modeli nadzoru budowlanego z modelem polskim, po to by wskazać, które najbardziej z nich korespondują z obecnym modelem polskim. Doktorant nie rozważa bliżej przyczyn podobieństw jak i różnic.

Kolejne dwa Rozdziały dotyczą bezpośrednio rozwiązania zagadnień i problemów badawczych i czerpią z doświadczeń praktycznych Doktoranta. W ostatnim Czwartym Rozdziale Doktorant proponuje dwa nowe modele ustroju i organizacji organów nadzoru budowlanego (wojewódzki regionalny), kryteria do ich oceny, przedstawia koncepcje techniczną systemu Rejestru Procesów Budowlanych i Utrzymania Obiektów Budowlanych oraz, co istotne z uwagi na wartość informacji dla działalności struktur organizacyjnych, schemat przepływu dokumentów pomiędzy organami nadzoru budowlanego.

W rozdziale pierwszym: „Administracja publiczna i jej zadania po reformie” na uwagę zasługuje ciekawe zestawienie pojęcia administracji publicznej, jej celów, zadań i funkcji z pojęciem sektora publicznego, modelami zarządzania publicznego, pojęciem organizacji oraz jej potencjalnych struktur a także kryteriami oceny struktur organizacyjnych. Takie podejście tworzy bazę pojęciową do rozważań prowadzonych w Rozdziale III i IV. Doktorant trafnie konkluduje, że „administracja publiczna pełni dwie funkcje: z jednej strony zarządza procesami rządzenia, a z drugiej realizuje zadania publiczne wynikające z przepisów prawa. Aparat administracyjny państwa powinien być właściwie przygotowany i wyspecjalizowany do realizacji tych zadań”.

We fragmencie, w którym Doktorant podnosi, że „Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 44, poz. 497) utworzone zostały powiaty z gmin (Gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego zgodnie z art. 165 Konstytucji RP)w celu wykonywania zadań wspólnot samorządowych przekraczających możliwości pojedynczych gmin. Natomiast województwa były tworzone w celu sprawnego wykonywania zadań ponadregionalnych i ogólnopństwowych przez Rząd RP, a także w celu wykonywania przez samorządy wojewódzkie tych zadań, które nie były możliwe do realizacji na poziomie powiatowym i zostały określone w ustawach, jako zadania samorządu wojewódzkiego” – brak jest wyraźnego usystematyzowanego organizacyjnego rozdzielnia dwoistości pojęć gmina, powiat, województwo, które są przede wszystkim nazwami samodzielnych podmiotów administracji publicznej ale także zarazem nazwami jednostek podziału terytorialnego kraju. Brak jest wyjaśnienia mechanizmu kreowania tych podmiotów i ich znaczenia w systemie administracji co w konsekwencji spłyca wartości jakie wiąże ustawodawca z zasadą zespolenia, która także znajduje zastosowanie w samorządzie terytorialnym. Ponadto o ustroju tych podmiotów wypowiada się przede wszystkim EKSL, Konstytucja (którą Doktorant wspomniał) oraz tzw. ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Jednak trzeba przyznać w tym miejscu, że dokonana przez Doktoranta analiza zespolenia i zwierzchnictwa jako funkcjonalnych przejawów zespolenia jest dokonana prawidłowo, poza zastrzeżeniem o którym mowa powyżej. Prawidłowo też są ulokowane i skomentowane organy nadzoru budowlanego w systemie administracji publicznej. (s. 28). Od strony metodologicznej trzeba pochwalić Doktoranta za wyczerpujące, aczkolwiek czasami oderwane od podstaw prawnych, przedstawienie kompleksowego statusu celowościowego, zadaniowego, kompetencyjnego i struktury organizacyjnej obecnego modelu organów nadzoru budowlanego. Jest oczywiście, że ta kwestia powinna być na początku Rozprawy i Doktorant tego nie pominął.

W rozdziale drugim: „Proces budowlany w krajach UE, przesłanki do reformy systemu nadzoru budowlanego” Doktorant skupił się na prezentacji procesu inwestycyjnego, praw i obowiązków inwestora i projektanta i kompetencji organów nadzoru w krajach Unii Europejskiej. Skorzystał w tym celu z Analizy dotyczącej organizacji procesu budowlanego sporządzonej przez GUNB na podstawie ankiet otrzymanych z 13 krajów: Austrii, Cypru, Czech, Francji, Islandii, Rumunii, Słowenii, Szwecji, Północnej Irlandii, Szkocji, Holandii, Norwegii i Włoch. Jest to analiza porównawcza modeli prawnych, gdzie podstawą i punktem odniesienia jest model polski organów nadzoru budowlanego.

Podjął także analizę funkcjonowania administracji publicznej po reformie w 1998 r. szczebla wojewódzkiego i powiatowego w Polsce, wraz z krytycznym spojrzeniem na byt i rozrost administracji publicznej samorządowej i rządowej szczebla powiatowego.

Na uwagę w tym zakresie zasługuje Jego krytyczna analiza i ocena instytucji powiatu dokonana z perspektywy teorii organizacji i zarządzania, która uzmysławia skalę problemów jakie się

wiążą z wprowadzaniem do porządku prawnego podmiotów prawa w postaci powiatów, które z przyczyn względnie obiektywnych posiadane terytorium bardzo się między sobą różnią. Chodzi tu o to, że „Występuje niedopuszczalna skala wielkiej rozpiętości – zarówno w powierzchni, jak i liczbie mieszkańców oraz liczbie gmin na terenie powiatu. Powiat o powierzchni 157 km² i powiat o powierzchni 2087 km² to zupełnie różne organizmy. Wynika z tego, że teoretyczne kryteria tworzenia powiatów – więzy kulturalne, gospodarcze, geograficzne – odgrywały mniejszą rolę, niż dobre tzw. „układy”, presja lokalnego aktywu społecznego, a być może i terenowy „lobbing””.(s.88)

Zdaniem Doktoranta „Wadliwość struktur szczebla powiatowego w Polsce polega m.in. na niespotykanej w innych krajach europejskich populacji ludności tam zamieszkanej. Średnia liczba mieszkańców przypadająca w Polsce na jeden powiat ziemski i grodzki jest najmniejsza w Europie”(s.84). Następnie Doktorant kontynuuje „Typowy powiat ziemski nie jest zbyt obciążony nadzorem nad miejscowymi inspekcjami, strażami i służbami, bowiem średnio nadzoruje jedynie: 12 jednostek oświatowych, 2 służby zdrowia, 4 pomocy społecznej, 1 urząd pracy i 2 inne, w tym kultury. Jak wiadomo, nadzór finansowy nad szpitalami przekazano Kasom Chorych (obecnie Narodowemu Funduszowi Zdrowia), stąd też podstawowa rola urzędów powiatowych założona w projekcie z roku 1996 i ustalająca, że 65% jego budżetu będzie przeznaczane na opiekę zdrowotną, radykalnie się zmieniła. Nie wpłynęło to jednak na decyzję zmniejszenia projektowanego zatrudnienia w powiatach. Było to swoiste „oszustwo organizacyjne”, które powinno być przedmiotem odpowiedniej represji dyscyplinarnej”.

Jego zdaniem: „Ziemskie urzędy powiatowe, a w dużym stopniu także samorządowe wojewódzkie, są obciążone patologią „fikcji organizacyjnej”, funkcjonowaniem „na niby”. Idea samorządności, nawet z etymologicznego punktu widzenia, to możliwość samodzielnego rządzenia się, a więc autonomicznego podejmowania decyzji. Do tego potrzebne są jednak własne środki finansowe i odpowiednie pełnomocnictwa ustrojowe”(s.86). Jak stwierdza Doktorant „Do tego obrazu patologii, określanych w krytycznej teorii organizacji i zarządzania mianem gigantomanii, luksusomanii (luksus zarobków) i fikcji organizacyjnej, należy jeszcze dodać patologię partiokracji, wyrażającej się w politycznym doborze kadr według struktury koalicji partyjnej, odniesionej nie tylko do stanowisk kierowniczych, ale również i wykonawczych (np. sekretarek)”.

Podniesiony przez Doktoranta problem jest złożony, ale zdolność krytycznego myślenia pozwala na świeże spojrzenie na obecnie funkcjonujące struktury i zastanowienie się nad ich sprawnością działania.

Zawarte w tym fragmencie Rozdziału II oceny i wnioski uzasadniają proponowane przez Doktoranta w Rozdziale IV odejście od szczebla powiatowego w modelu ustroju i organizacji organów nadzoru budowlanego.

Ponadto, w Rozdziale II Doktorant powrócił do aktualnej analizy struktur organów nadzoru budowlanego w tym przede wszystkim istniejących uwarunkowań ekonomiczno-finansowych oddziaływujących na te organy oraz oceny realizacji ich zadań. W tym zakresie m.in. innymi trafnie stwierdza: „Wyniki kontroli NIK „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego” (informacja NIK z marca 2006 r. Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, s. 6) wskazały, że struktura organizacyjna organów nadzoru budowlanego nie zapewniła pełnej realizacji zadań określonych przepisami ustawy Prawo budowlane. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego, stwierdzając m.in., że pomimo istotnej zmiany przepisów prawa budowlanego nie dostosowano struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych ustawą. Z obecnej perspektywy można stwierdzić, że wprowadzone od 1999 r zmiany w zakresie funkcjonowania organów

nadzoru budowlanego nie były do końca trafne i oparte na rzeczywistych uwarunkowaniach. Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego nie była prawidłowa i skuteczna. Organy nadzoru budowlanego, a w szczególności szczebla powiatowego nie realizowały w pełni i prawidłowo zadań określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane” (s. 92).

Doktorant potrafi zatem uzasadnić i uargumentować negatywną ocenę funkcjonowania powiatowych organów nadzoru budowlanego.

W rozdziale trzecim: „Studia przypadków w powiatowych i wojewódzkich organach nadzoru budowlanego” Doktorant określa kryteria służące do oceny zadaniowej jednostek organizacyjnych nadzoru budowlanego. Przedstawia zarazem w celu wyjaśnienia swoich dalszych koncepcji proponowanych modeli organów nadzoru budowlanego relacje występujące między strukturą zadaniową, a strukturą hierarchiczną oraz wskaźniki do oceny struktury organizacyjnej. Jak twierdzi „Z przeprowadzonego badania funkcjonowania systemu nadzoru budowlanego wyniki przedstawiono w podrozdziale 3.4. „Synteza wyników badań” oraz z analiz społeczno-gospodarczych, a także ze studiów przypadków można stwierdzić, że zwiększenie stopnia efektywności działań organów nadzoru budowlanego powinna dotyczyć:

1. Zwiększeniu stopnia bezpieczeństwa utrzymania obiektów budowlanych oraz budowli,
2. Zwiększeniu tempa realizacji zadań inwestycyjnych (procesów budowlanych),
3. Silniejszym oddziaływaniu organów nadzoru budowlanego na uczestników procesu budowlanego *oraz zarządców obiektów budowlanych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,*
4. Sprostaniu oczekiwaniom społecznym związanych z poprawą sprawności działania organów nadzoru budowlanego przy rozpatrywaniu spraw i prowadzeniu postępowań administracyjnych
5. Zwiększeniu fachowości osób zatrudnionych w inspektoratach nadzoru budowlanego,
6. Eliminowaniu nieprawidłowych zachowań zarządców nieruchomości angażujących organy nadzoru budowlanego do oceny stanu technicznego obiektów budowlanych,
7. Dyscyplinowaniu zarządców nieruchomości do prowadzenia bieżącej konserwacji, napraw i remontów obiektów budowlanych,
8. Przeprowadzaniu większej liczby kontroli budów przez nadzór budowlany oraz sprawdzania wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych przez zarządców nieruchomości”.(s.122).

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Doktoranta, że „W obszarze działania organów nadzoru budowlanego relacje pomiędzy organizacją rządową, a społeczeństwem zachodzą głównie w sferze prawnej. Ich intensywność oraz natężenie odbywa się w warunkach dużej pewności i stabilności prawa”. s. 125. Ta pewność i stabilność to treść zasady demokratycznego państwa prawnego, która niestety mija się ze stanem prawa administracyjnego w obecnych realiach, gdzie mamy do czynienia także i z prawem zmieniającym się instrumentalnie według zapotrzebowania różnorodnych większościowych elit politycznych a nie według konstytucyjnego wymogu dobra ogółu.

W ramach ustaleń determinujących kształtowanie nowego modelu na bardzo pozytywną ocenę zasługują systematyzujące stwierdzenia Doktoranta podnoszące, że „Przy doborze kryteriów do oceny nowoprojektowanego systemu nadzoru budowlanego pojawia się kwestia przypisania właściwości rzeczowej i instancyjnej poszczególnym rodzajom zadań z katalogu.[1] Mając wymienione w prawie budowlanym zadania, możemy określić w zaprojektowanych dwóch nowych modelach systemu nadzoru budowlanego właściwości rzeczowe, jakie będą przypisane poszczególnym szczeblom struktury. Następnym działaniem będzie przypisanie rodzajów zadań odpowiednim komórkom organizacyjnym (stanowiskom) właściwego organu. Podział

zadań, już w samym organie, będzie przeprowadzony przy zastosowaniu kryteriów związanych z zatrudnionym personelem w taki sposób, aby poszczególne zadania były wykonywane przez osoby jak najbardziej kompetentne, z odpowiednio wysokimi kwalifikacjami. Pogrupowanie podobnych do siebie zadań i przypisanie ich do większych jednostek organizacyjnych umożliwi koncentrację sił i środków w jednej jednostce. Pozwoli to na podniesienie efektywności działań danego organu. Ogólną zasadą funkcjonowania struktury zadaniowej jest właściwe pogrupowanie jej celów i zadań z odpowiednimi komórkami (tzw. system roboczym) oraz oddziaływaniem na te komórki, przez system kierowniczy, w trakcie wykonywania zadań. W nowej koncepcji systemu nadzoru budowlanego należy umiejscowić „blisko” inwestorów oraz „blisko” właścicieli, zarządców obiektów budowlanych. Nadzór budowlany powinien prowadzić płynnie i bez zbędnej zwłoki sprawy uczestników procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Ponadto, system ten powinien działać jednolicie w całym kraju. Jego docelowa struktura organizacyjna w znacznej części będzie posiadała cechy struktury zadaniowej. Należy również wziąć pod uwagę, że aktualnie funkcjonujący system nadzoru budowlanego jest w dużym stopniu sformalizowany, działa w administracji zespolonej. W prezentowanej koncepcji system ten zostanie zaprojektowany jako niezależny, wyodrębniony z dotychczasowej administracji zespolonej, zarówno na poziomie powiatu, jak i na poziomie województwa. W nowej propozycji zakłada się postawienie wysokich wymogów jakościowych dla uzyskanych przez organy nadzoru budowlanego efektów pracy. Dotyczyć to będzie głównie wydawanych decyzji administracyjnych, kompletności i rzetelności prowadzonych rejestrów, eliminowania samowoli budowlanych oraz dokonywania prawidłowych (rzetelnych) ocen stanu technicznego obiektów budowlanych po przeprowadzonych kontrolach. Powyższe wymogi jakościowe będą pochodną wynikającą z fachowości zatrudnionej tam kadry, posiadającej wysokie kwalifikacje. Kadra ta będzie skoncentrowana w mniejszej liczbie jednostek organizacyjnych, niż aktualnie. Niedoskonałością takiego rozwiązania jest oddalenie interesariuszy od siedzib inspektoratów nadzoru budowlanego. Jednak wadę tę będzie można zrekomensować poprzez lepszą obsługę interesantów, z wykorzystaniem do tego celu technik informatycznych”. s.133/134

Bardzo wartościowe są pytania wynikające z doświadczeń Doktoranta oraz przeprowadzonych badań funkcjonowania organów nadzoru budowlanego determinujące ustalenie ogólnych kryteriów do oceny zadaniowej struktury organizacyjnej systemu nadzoru budowlanego: „Czy wszystkie ustawowe zadania zostały przypisane w pełnym zakresie do jednostek organizacyjnych nadzoru budowlanego?

1. Czy właściwe komórki organizacyjne zostały zobowiązane do wykonywania analizy danych oraz informacji zgromadzonych w rejestrach jednostki?
2. Czy wyodrębniono z zakresu kompetencji zadania, które będą realizowane przez kierownika inspektoratu?
3. Czy analiza zadań wykonywanych przez kierownika inspektoratu umożliwia ich realizację w pełnym zakresie rzeczowym oraz zgodnie z szacowaną pracochłonnością?
4. Czy przeanalizowano zadania kierownicze pod kątem ich ważności oraz kolejności realizacji przez jednostkę?
5. Czy wprowadzono zasady zachowania bezpieczeństwa w gromadzeniu informacji w rejestrach?
6. Czy dla realizatorów zadań określono szacowaną pracochłonność dla wykonywanych obowiązków?
7. Czy określono przedziały czasowe dla zadań wykonywanych przez realizatorów zadań tak, aby były dochowane terminy wskazane w prawie budowlanym i Kpa?
8. Czy przeprowadzono analizę (ocenę) zaplanowanych przydziałów zadań?

9. Czy wadliwa praca organów nadzoru budowlanego generowała koszty/straty u inwestora lub zarządcy nieruchomości?”. S. 134/135.

Treść rozdziału III stanowi solidne m.in. oparte na obserwacji i wynikach kontroli dotyczące poszczególnych inspektoratów - metodyczne podejście do fachowego, w ramach przyjętej metody, sformułowania nowych modeli ustroju i organizacji organów nadzoru budowlanego i sposobu weryfikacji potencjalnych efektów ich działania.

Rozdział czwarty: „Modele systemu nadzoru budowlanego” stanowi ukoronowanie dążeń Doktoranta i zawiera dwa modele systemu nadzoru budowlanego z nowo zaprojektowaną, dwuszczeblową strukturą organizacyjną. Tym nowym modelem Doktorant przypisał zmieniony podział zadań, inny niż dotychczas obowiązujący. W dalszej części Rozdziału Doktorant dokonał analizy porównawczej tych modeli (wojewódzkiego i regionalnego) wraz z ich oceną. Doktorant opowiedział się za „Modelem niezależnej dwuszczeblowej struktury nr 3 (regionalny)” W rozdziale tym przedstawiono również obieg dokumentów dostosowany do nowych modeli systemu nadzoru budowlanego, wykorzystujący do tego celu centralne repozytorium, oszacowano wydatki oraz przedstawiono opinie ekspertów.

W modelu wojewódzkim według koncepcji Doktoranta: „W związku z likwidacją szczebla powiatowego, dotychczasowe zadania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego i wojewódzkiego inspektora zostaną przekazane do nowych, większych inspektoratów stopnia wojewódzkiego. Funkcję organu odwoławczego (drugiego stopnia) w postępowaniu administracyjnym, będzie pełnił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W praktyce będzie to oznaczało, że wojewódzki inspektor będzie wykonywał zadania przewidziane dziś w prawie budowlanym dla inspektora powiatowego. Wojewódzki inspektor będzie organem pierwszej instancji w tych sprawach, w których w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej organem pierwszej instancji jest wojewoda (art. 83 ust. 3 prawa budowlanego)”. s.174”. Doktorant kontynuuje: „Dzięki połączeniu powiatowych inspektoratów (właściwych terenowo) z inspektoratami wojewódzkimi, powstaną większe, działające na terenie województw (ze stanowiskami mobilnymi). Przesną funkcjonować jednostki zależne od organów administracji samorządowej szczebla powiatowego i od wojewody. Jednocześnie źródłem finansowania wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego będą wyłącznie środki pochodzące z budżetu państwa”.

Doktorant podkreśla: „W modelu tym zostanie zachowana dwuszczeblowość: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego będzie centralnym organem administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego. Będzie organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego. GINB będzie pełnił również funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewódzkich inspektorów. Znaczne oddalenie wojewódzkiego inspektoratu od interesanta, nieraz nawet ponad 100 km, będzie zrekomensowane lepszą organizacją obsługi interesanta, przy wykorzystaniu technik informatycznych, m.in. do składania wniosków, zawiadomień oraz przesyłania korespondencji. Koncentrując „siły, zasoby i środki” w nowych, większych jednostkach można stworzyć duże ośrodki wojewódzkie, nadzorowane i kontrolowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego”.s.175

W zakresie finansowania Doktorant stwierdza: „działalność organów nadzoru budowlanego, będącą częścią administracji rządowej, powinna być finansowana z środków budżetu państwa. Szacuje się, że poziom finansowania organów nadzoru budowlanego powinien kształtować się na dotychczasowym poziomie. Planowany wzrost płac dla

pracowników inspektoratów oraz koszty związane z przeprowadzoną reformą zostaną sfinansowane z środków uzyskanych po zlikwidowanych 380 organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. Jednocześnie planuje się, że dodatkowym, uzupełniającym, źródłem przychodów mogą być środki finansowe uzyskane z opłat za przeprowadzenie przez nadzór budowlany kontroli obowiązkowych obiektów budowlanych”.

W odniesieniu do kadr zakłada: „W nowych wojewódzkich jednostkach nadzoru budowlanego zostaną stworzone możliwości zatrudnienia osób posiadających uprawnienia budowlane w każdej z dziewięciu specjalności wymienionych w ustawie Prawo budowlane. Niezbędne będzie również zapewnienie zatrudnienia w nich odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Dotychczas funkcjonujące kilkuosobowe jednostki organizacyjne na szczeblu powiatu tych kryteriów spełniać nie mogły.[1] s.177.

Z kolei następny trafnie preferowany przez Doktoranta model regionalny polega na tym, że „W związku z likwidacją szczebla powiatowego i wojewódzkiego, dotychczasowe zadania powiatowego i wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego zostaną przekazane do nowych, inspektoratów regionalnych. Funkcję organu odwoławczego (drugiego stopnia) w postępowaniu administracyjnym będzie pełnił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W praktyce będzie to oznaczało, że regionalny inspektor będzie wykonywał zadania przewidziane wcześniej dla inspektoratów powiatowego i wojewódzkiego. Regionalny inspektor będzie organem pierwszej instancji w sprawach, w których w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej organem pierwszej instancji jest wojewoda (art. 83 ust. 3 prawa budowlanego)” s. 180.

Doktorant wyjaśnia: „W trzecim modelu nie przewiduje się funkcjonowania organów nadzoru budowlanego na szczeblu powiatowym – struktura zostanie spłaszczona. Kilku lub kilkunastoosobowe powiatowe inspektoraty zostaną włączone do struktur trzydziestu regionalnych inspektoratów nadzoru budowlanego. Dzięki połączeniu powiatowych inspektoratów (właściwych terenowo) z nowymi, regionalnymi inspektoratami, powstaną większe, lecz o mniejszym zasięgu działania niż wojewódzkie, inspektoraty nadzoru budowlanego. W inspektoratach regionalnych powstaną mobilne stanowiska pracy działające na danym terenie. Przesną funkcjonować jednostki zależne od organów administracji samorządowej na szczeblu powiatowym oraz na szczeblu wojewódzkim. Źródłem finansowania regionalnych inspektoratów nadzoru budowlanego będą wyłącznie środki finansowe pochodzące z budżetu państwa. W trzecim modelu zostanie zachowana dwuszczeblowość systemu, gdzie GINB będzie centralnym organem administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego, właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów prawa budowlanego. GINB będzie pełnił również funkcję organu wyższego stopnia, w stosunku do regionalnych inspektoratów w rozumieniu kpa. Znaczne oddalenie wojewódzkiego inspektoratu od interesanta zostanie zmniejszone poprzez ustanowienie 30 regionalnych inspektoratów nadzoru budowlanego. Odległość siedziby inspektoratu od najdalszego obszaru działania nie powinna przekraczać 100 km. Powstałe oddalenie zostanie zrekomensowane poprzez lepszą organizację obsługi interesanta, przy wykorzystaniu technik informatycznych, m.in. do składania wniosków, zawiadomień i korespondencji. W nowym modelu nastąpi koncentracja sił i środków, dzięki czemu jednostki te będą miały większe możliwości sprawniejszego funkcjonowania”.

Sprawy finansowania i kadr w tym modelu regionalnym Doktorant postrzega jak w modelu wojewódzkim.

Dokonując analizy porównawczej dwóch zaprojektowanych modeli Doktorant dochodzi do wniosku, że „Po przeprowadzonej analizie i ocenie można stwierdzić, że zaprojektowany system nadzoru budowlanego przedstawiony w modelu nr 3, w największym stopniu spełnia kryteria sprawnego zarządzania organami nadzoru budowlanego. Zatem główny cel pracy został zrealizowany w zakresie wskazania kluczowych obszarów realizacji zadań oraz doskonalenia sposobu ich zarządzania. Model ten jest w mniejszym stopniu rozbudowany, niż dotychczas funkcjonujący. Została on ograniczony do dwóch szczebli i wykorzystuje skoncentrowane zasoby ludzkie oraz posiadane zasoby rzeczowe w ośrodkach regionalnych i ośrodku centralnym. Umożliwia to skrócenie czasu przepływu informacji, a osoby zatrudnione w inspektoratach mogą legitymować się wysokimi kwalifikacjami w każdej specjalności. Powyższe powoduje, że model nr 3 zapewnia lepszą realizację zadań nadzoru budowlanego”. s. 210.

Z tym się zgadzam, gdyż ten model zawiera bardziej optymalne rozwiązania w przedmiocie zakresu i zasięgu kierowania.

W „Podsumowaniu” Doktorant zaprezentował m.in. sposób zrealizowania głównego celu pracy doktorskiej oraz pytań badawczych, określił wkład do nauki, a także zaprezentował kierunki dalszych badań.

W mojej ocenie jest bezsprzecznie stanowisko Doktoranta, że „Przeprowadzone badania wykazały, że aktualnie funkcjonujący system nadzoru budowlanego nie zapewniał pełnej i prawidłowej realizacji zadań. Nadzór budowlany nie był skuteczny w egzekwowaniu przestrzegania prawa budowlanego. Przedstawiona w dysertacji diagnoza ujawniła braki i mankamenty w aktualnie działającym systemie. Jednym z wyznaczników w terenie potwierdzających ten nieprawidłowy stan jest wysoka liczba samowoli budowlanych oraz niski stopień realizacji rozbiórek”.s.219.

Faktem też jest, że „Organy nadzoru budowlanego, a w szczególności te szczebla powiatowego, nie inicjowały realizacji ustawowych działań. Spowodowane to było głównie brakiem możliwości prawidłowego ich funkcjonowania, brakiem niezależności, niemożnością zapewnienia pełnej obsady stanowisk merytorycznych w inspektoratach, co skutkowało ograniczaniem liczby planowych kontroli w terenie oraz nieterminowym prowadzeniem postępowań administracyjnych. Organy nadzoru budowlanego najczęściej dokonywały kontroli budów w wyniku interwencji stron postępowania lub osób trzecich. Tym samym, kontrolą została objęta tylko część inwestycji na terenie działania inspektoratu. W konsekwencji nie dawało to gwarancji zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu budowlanego dla większości inwestycji, realizowanych na podstawie pozwoleń na budowę lub zgłoszeń. Ustalany corocznie dla organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego poziom wydatków nie zaspokajał ich wszystkich potrzeb, a w tym zatrudnienia większej liczby pracowników merytorycznych”. s.219.

Zasługa Doktoranta w mojej ocenie polega na tym, że nie tylko skonstatował te fakty ale wyciągnął z nich wnioski i ustalił ich przyczyny. Sformułowane przez niego modele stanowią na pewno nowość w odniesieniu do obecnego stanu prawnego. Doktorant zobiektywizował czynniki generujące ich skuteczność i pomiaru tej skuteczności. Życie w takich przypadkach dokona potencjalnie weryfikacji.

II. Ocena zbiorcza Rozprawy

Podsumowując i oceniając treść recenzowanej Monografii stwierdzam, że stanowi pewne oryginalne rozwiązanie prawidłowo sformułowanego problemu. Spis treści Rozprawy jest

logiczny i spójny a wypełnienie jego punktów merytoryczną treścią pozwoliło Doktorantowi na autorskie rozwiązanie postawionych problemów i pytań badawczych. Oczywiście Monografia nie jest bez pewnych wad, niejasności, zawłości redakcyjnych, skrótów myślowych co obrazują uwagi Nr 31-50 w Protokole Zmian. Jednak wprowadzone zmiany do Monografii z 2022 r. i dokonane wyjaśnienia potwierdzają w ocenie Recenzentki konkluzję jak wyżej. W tym miejscu Recenzentka zaznacza, że jej ocena Rozprawy przed podjętymi wyjaśnieniami i zmianami była pozytywna. Wprowadzone zmiany i wyjaśnienia potwierdziły prawidłowy kierunek sposobu myślenia Doktoranta.

Rozprawa jest napisana na odpowiednio wybranym i dostosowanym do podjętej problematyki stopniu uogólnienia. Rozważania Doktoranta z zakresu prawa i dorobku nauki administracji i nauki prawa administracyjnego są czynione co prawda zasadniczo w oparciu o prace Michała Kuleszy i Hubera Izdebskiego, a także Jerzego Hausnera - ale Ci Autorzy należą do bezsprzecznej czołówki. Doktorant zatem prawidłowo wybrał przewodników po meandrach prawa administracyjnego i nauki administracji. Z treści rozprawy wynika, że Doktorant dobrze rozumie instytucje i zasady prawa administracyjnego a także jego ducha. Pozytywnie oceniam w ramach wprowadzonych zmian zwiększenie listy publikacji ze 109 do 124, w tym uwzględnienie pozycji z roku 2023 i 2022. Szczególnie wartościowe jest uzupełnienie literatury w nawiązaniu do uwagi Nr 38 w Protokole zmian. Zwracam przy tym uwagę, że w zakresie nauki prawa administracyjnego nadzór budowlany (jego ustroj, zadania i kompetencje) jest także przedmiotem rozważań w aktualnych komentarzach do Prawa budowlanego. Nie jest więc tak, że temat nadzoru budowlanego jest pomijany w doktrynie prawa, trzeba jednak przyznać, że przedłożona Rozprawa stanowi monografię poświęconą tylko jemu z perspektywy problemów zarządzania publicznego.

Doktorant zachował się racjonalnie i przygotowując model ustroju i organizacji organów nadzoru - skuteczniejszy w Jego ocenie od obecnie istniejącego i eliminującego w swej budowie i działaniu dysfunkcje modelu obowiązującego - posłużył się członami alternatywy tzn. sformułował alternatywnie dwa modele, prezentując w analizie porównawczej ich atrybuty względem siebie po to, aby na końcu stwierdzić, że preferowany przez Niego model organów nadzoru to „odzespólny” scentralizowany dwuszczeblowy model regionalny bazujący terytorialnie na wyodrębnieniu 30 regionów co ma zapewnić odpowiednią rozpiętość i zasięg kierowania regionalnemu inspektorowi nadzoru budowlanego.

Eliminację dysfunkcji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego Doktorant przeprowadził konsekwentnie i można rzec drastycznie przez likwidację organu i urzędu szczebla powiatowego w organach nadzoru budowlanego- i zakładając przeniesienie ex lege pracowników merytorycznych szczebla powiatowego na wysokość regionu, i zyskując oszczędności na usunięciu kosztów działania inspektoratów powiatowych i zwolnieniu większej części pracowników administracyjnych i obsługi.

Podniósł trafny postulat zatrudniania w inspektoracie osób reprezentujących wszystkie wiodące uprawnienia zawodowe wskazane w Prawie budowlanym. Dodatkowe koszty działalności zreformowanych organów nadzoru budowlanego mają być zaspokajane z opłat wnoszonych przez inwestorów z tytułu kontroli obowiązkowych. Zarazem Doktorant wprowadził bardzo interesujące i zasługujące na uwagę pojęcie mobilnego inspektora i elektronicznych rejestrów i ewidencji a także e-dzienników budowy. Część rozwiązań została wprowadzona w drodze najnowszej nowelizacji Prawa budowlanego.

Doceniając inwencję twórczą Doktoranta opartą na wskazanej przez niego metodzie badawczej - w charakterze naukowej polemiki, nie deprecjonującej osiągnięć Doktoranta, stwierdzam, że skonstruowany model wskazany przez Niego jako optymalny tj. model regionalny organów

nadzoru budowlanego nie został przez Niego skonfrontowany z normatywnym ustrojem terenowej administracji niezespalonej z wojewodą. Brak jest porównań z zakresu teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji tego modelu regionalnego ustroju i budowy organów nadzoru budowlanego z organami niezespalonej administracji rządowej i ustawowymi kryteriami ich wyodrębniania, (przy czym katalog tych organów niezespalonej został sformułowany enumeratywnie w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Trzeba przy tym zauważyć, że w przypadkach określonych w ustawie wojewoda oddziałuje także na organy terenowej administracji rządowej niezespalonej. Brak jest także rozważań z zakresu aksjologii w nawiązaniu do takich wartości zespolenia jak eliminacja arbitralności działania i demokracja lokalna, w której Doktorant postrzegał tylko konflikt interesów pomiędzy organami nadzoru a starostą i ew. wojewodą.

Pomysł finansowania dodatkowych kosztów przez nowe obowiązki daninowe/opłatowe ew. kary dot. samych administrowanych też się w mojej ocenie nie wpisuje w oczekiwania społeczne dotyczące skuteczności działania nadzoru budowlanego.

Tak samo Doktorant pominął w swoich rozważaniach (do ewentualnego wykorzystania) takie zjawiska ustrojowo-organizacyjne w budowie administracji zespolonej jak zespolenie tylko i wyłącznie na wysokości województwa z wojewodą co ma miejsce w przypadku Inspekcji Farmaceutycznej i Organów Ochrony Zabytków, które nie posiadają tzw. odnóg organizacyjnych na wysokości powiatu.

Skoro Doktorant nie zauważa kierunkowo nic dobrego w horyzontalnie ujętej zasadzie zespolenia - to czy mógł na próbcie ustroju i organizacji organów nadzoru - poczynić systemowe ustalenia odnośnie ustroju Służb, Inspekcji, Straży i Urzędów w Polsce. Zagadnienie to mnie bardzo interesuje a także potencjalna odpowiedź Pana Doktoranta.

Tak jak sygnalizowałam poczynione uwagi są tylko polemiką, z założeń badawczych wynika bowiem zawężenie problematyki badań do ustroju i budowy organów nadzoru budowlanego i jego ulepszenia na kanwie przeprowadzonych kontroli oraz analiz ich wyników i nowego skuteczniejszego dostosowania struktury organizacyjnej do ustawowych zewnętrznych celów i zadań nadzoru budowlanego.

Rozprawa Doktoranta ma dwie zasadnicze wartości. Pierwsza to krytyczne spojrzenie na przyjęty przez ustawodawcę i prawodawcę ustrój administracji publicznej w dziedzinie nadzoru budowlanego wyłaniający się z powszechnie obowiązującego prawa i jego analiza na styku efektywności działań zewnętrznych tej administracji wobec inwestora i procesu inwestycyjnego. Z perspektywy materialnoprawnej niezwykle trafne są stwierdzenia o tym, że wcześniejsza aktywność nadzoru budowlanego w początkowych etapach inwestycyjnych prowadzi do oszczędności po stronie inwestora i do ochrony życia i zdrowia oraz bezpieczeństwa budowlanego.

Druga wartość Rozprawy polega na wskazaniu istotnego problemu badawczego polegającego na tym, że nie można rozważać zagadnienia tzw. sfery wewnętrznej administracji publicznej (jej urzędów, inspektoratów zapewniających organizację wykonania zasadniczych zadań zewnętrznych) tylko i wyłącznie przez pryzmat jej zgodności z powszechnie obowiązującym prawem ustrojowym, materialnym i proceduralnym. Chodzi o to, aby istniejąca zgodność z prawem - przy możliwościach do samoregulacji tej sfery wewnętrznej - odpowiadała zasadniczym postulatam nauki administracji i teorii organizacji i zarządzania w zakresie ustrukturalizowania wykonania zewnętrznych zadań i celów ustawy. Sfera wewnętrzna administracji publicznej, w której adresatem działań administracji są jej organy i pracownicy m.in. przez prawo wewnętrzne, wytyczne, polecenia służbowe, polecenia celu - jest instrumentalna wobec działań administracji publicznej kierowanych na zewnątrz. W związku z

tym jej ustrój i organizacja powinny zapewniać skuteczne wykonywanie zadań publicznych. I tu się zgadzam z Doktorantem.

III. Całościowy wniosek końcowy

Mając na uwadze wszystkie powyżej dokonane ustalenia, wnioski i oceny dotyczące dzieła Doktoranta raz jeszcze, jak we wstępie Recenzji, stwierdzam, że dorobek naukowy w postaci recenzowanej Monografii spełnia wymogi stawiane Doktorantom przez ustawodawcę w treści 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

Iwona Niznik-Dobosz
prof. dr hab. Iwona Niznik-Dobosz