

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Dudek „Administracyjnoprawne zagadnienia utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych”, Lublin 2022, ss. 259.

I.

Recenzowana rozprawa doktorska została przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie - Skłodowskiej w Lublinie pod kierownictwem naukowym pana prof. Piotra Szreniawskiego. Jest to praca wartościowa, której autorka postawiła sobie za cel analizę problematyki administracyjnoprawnej dopuszczenia do użytkowania, użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych.

Podjęty temat rozważań nie jest nowy. Dotyczy wybranej regulacji materialnego prawa administracyjnego. Autorka ma jednak świadomość zarówno historycznej, jak i współczesnej ważności analizowanych zagadnień. Nowe impulsy do ich badania pojawiły się wraz z transformacją ustrojową, w związku z budową w Polsce państwa prawnego i gospodarki rynkowej oraz z procesem upodmiotowienia prawnego jednostki w jej relacjach z aparatem państwowym, które wielu analizowanym zagadnieniom nadają nowego wymiaru.

Rozprawa dotyczy ważnych i aktualnych zagadnień. Jej temat został wybrany prawidłowo. Materia omawiana w pracy jest godna zainteresowania, złożona i istotna nie tylko z prawnego, ale i ze społecznego punktu widzenia. Umożliwia wykorzystanie warsztatu badawczego nauki prawa administracyjnego. Autorka sformułowała tytuł rozprawy poprawnie językowo, zrozumiale i precyzyjnie. Ogólne wrażenie o pracy jest pozytywne. Kolejne elementy pracy potwierdzają rzetelność Autorki i wysoką jakość jej rozprawy doktorskiej.

Autorka trafnie wskazuje, że w badanym obszarze „pierwszoplanowym wyzwaniem” dla ustawodawcy jest zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych i przeciwdziałanie zagrożeniom w toku ich eksploatacji. Dla realizacji tych zadań ustawodawca wyposażył administrację publiczną, reprezentującą interes publiczny, w szerokie kompetencje reglamentacyjne i policyjne. Realizując je administracja publiczna ingeruje w sferę wolności użytkowników obiektów budowlanych, a także ustawowo określonych kategorii osób trzecich. Autorka zakłada, że w tym zakresie obowiązkiem ustawodawcy oraz organów stosujących prawo chroniących interes publiczny jest równoczesne nienaruszanie interesów

indywidulanych. W tym kontekście dla Autorki ważna jest granica dopuszczalnej ingerencji państwa w prawa jednostki. W granicach pola badawczego mieści się wolność użytkowania obiektu budowlanego w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym.

Autorka przyjmuje, że tak określony przedmiot i obszar badań pozwala na zadanie pytania, czy mając na uwadze prawnie rozbudowany katalog obowiązków nałożonych na właściciela czy zarządcę obiektu budowlanego, instrumenty bardzo głęboko ingerujące w wolność użytkowania obiektu budowlanego, jak np. sankcje zakazu użytkowania obiektu budowlanego czy nakazu jego rozbiórki, posługiwanie się rozwiązaniami proceduralnymi istotnie ograniczającymi ochronę interesu indywidualnego, zawężanie pojęcia strony w postępowaniach administracyjnych, wzmocnienie skuteczności stosowania przymusu administracyjnego przez wprowadzenie licznych sankcji karnych - nie powoduje asymetrii między interesem publicznym a indywidualnym, czyli braku równowagi w ich relacjach.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze wymagało sprawdzenia, czy na etapie przystąpienia do użytkowania i powiązanego utrzymania obiektów budowlanych ustawodawca użył instrumentów prawnych najmniej uciążliwych dla inwestora, właściciela (zarządcy obiektu budowlanego), przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony interesu publicznego oraz interesu osób trzecich. Innymi słowy, Autorce chodzi o ustalenie, czy obowiązujące prawo stanowi zadowalający i wystarczający system gwarancji dla ochrony interesu publicznego i indywidualnego, w tym interesu osób trzecich, zarówno na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych, jak i ich dalszego użytkowania oraz ich utrzymania.

Autorka postawiła trzy tezy badawcze pracy, które należy ocenić pozytywnie. Według tezy głównej przystąpienie do użytkowania obiektów budowlanych i ich utrzymanie, mimo głębokiej ingerencji w wolność użytkowania obiektu budowlanego, nie powoduje asymetrii między interesem publicznym a interesem indywidualnym inwestora, właściciela lub zarządcy obiektów budowlanych. Taka asymetria interesów ma jednak według Autorki miejsce w relacjach między interesami indywidualnymi. Pozwala to na postawienie tez pobocznych, a mianowicie: po pierwsze, zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego, nie obejmuje etapu po zakończeniu robót budowlanych; po drugie, ustawodawca nie zapewnił odpowiedniej ochrony interesów osób trzecich na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych; po trzecie, art. 4 i art. 5 ust. 2 prawa budowlanego, statuujące zasady ogólne tego prawa, nie są źródłem wolności użytkowania obiektów budowlanych, gdyż określają jedynie ogólne granice tej wolności.

II.

Z tytułu rozprawy i ze spisu treści wynika, że normatywnym materiałem badawczym rozprawy jest materialne prawo administracyjne. W pierwszym rzędzie jest to ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351) oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Autorka zbadła ponadto w niezbędnym zakresie mające znaczenie dla badanej materii przepisy: Konstytucji RP, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyrody, kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Autorka wykorzystała także obszerną literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych. Badając problematykę katastrof budowlanych powołała dane opublikowane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

Rozważania podzielone są na pięć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Autorka omówiła w ujęciu historycznym zagadnienie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Tytułem uzupełnienia należy zwrócić uwagę na postanowienia dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów budowlanych na obszarach byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Praw P. Pol.1919.14.176). Przyjęto tam, że do uchwalenia przez Sejm Ogólnej Państwowej Ustawy Budowlanej na obszarach byłego zaboru rosyjskiego należy stosować dotychczas obowiązujące przepisy w dziedzinie budownictwa, z tym, że moc obowiązującą przepisów w dziedzinie budownictwa (opartych na wzorach pruskich), obowiązujących na obszarze byłego Cesarstwo-Niemieckiego Generał-Gubernatorstwa Warszawskiego, rozciągnięto na pozostałe obszary byłego zaboru rosyjskiego. Kompleksowa regulacja urbanistyczno-budowlana, zastępująca dawne „prawo dzielnicowe”, czerpiąca ze wzorów austriackich, została przyjęta w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1928 r. nr 23, poz. 202).

Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju rozpoczął natomiast proces wyodrębnienia prawa planowania przestrzennego z dotychczas jednolitej regulacji urbanistyczno - budowlanej. W wyniku tego rozporządzenie z 1928 r. obejmowało do 1961 r. już tylko materię prawno - budowlaną. Autorka trafnie wskazuje, że Prawo budowlane z 1961 r., tak jak dalsze ustawy PRL, regulujące jedynie projektowanie,

budowę, utrzymanie oraz rozbiórkę obiektu budowlanego, kładły nacisk na ochronę interesu społecznego.

Dopiero ustawa Prawo budowlane z 1994 r. zmieniła ten porządek. Obok ochrony interesu publicznego poddano w większym stopniu ochronie interes inwestora, użytkownika i osób trzecich. Autorka wskazała wszystkie istotne dotychczasowe nowelizacje tej ustawy. Wbrew poglądom Autorki nie udało się jednak ograniczyć znacząco samowoli budowlanych. Rozwiązaniem porządkującym ten problem może być wprowadzone ostatnio uproszczone postępowanie legalizacyjne, a następnie konsekwentne wykorzystywanie przez organy państwowego nadzoru budowlanego kompetencji zwalczania samowoli budowlanych.

Autorka sytuuje trafnie etap przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego w końcowej fazie procesu budowlanego, natomiast utrzymanie obiektu, będące składową częścią użytkowania, już poza tym procesem. Przedstawia system aktów normatywnych regulujących tę problematykę i relacje między ustawą Prawo budowlane a aktami odrębnymi, regulującymi badaną materię. Wskazuje także na szczególne znaczenie aktów wykonawczych do prawa budowlanego, np. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

Zakreślenie i charakterystyka przyjętego do analizy obszaru normatywnego, wyjaśnienie i uporządkowanie niezbędnej terminologii oraz zasad prawa budowlanego, wyrażających wartości przyjęte przez ustawodawcę, w szczególności zasady wolności budowlanej i zasady wolności użytkowania obiektu budowlanego, stanowią dobre podstawy do prowadzenia dalszych rozważań.

Koncepcja zasad prawa budowlanego jest powszechnie przyjęta w polskiej literaturze przedmiotu. Nie można więc wymagać od Autorki innego poglądu, niż akceptacja istniejącego stanu rzeczy i rzetelne przedstawienie tej materii. Nasuwa mi się jednak pewna wątpliwość. Przyjmuje się bowiem zgodnie, że zasadę ogólną kreuje wyjęcie określonej grupy norm „przed nawias” i wyróżnienie ich w odniesieniu do innych norm szczegółowych. Przy takim założeniu istnienie jednej normy i wyjęcie jej „przed nawias” nie może być podstawą do wyodrębnienia opartej o nią zasady. Można także zadać pytanie, dlaczego na gruncie polskiego prawa budowlanego nie jest np. eksponowana zasada prowadzenia robót budowlanych na podstawie pozwolenia na budowę? Sięgając do innego systemu prawnego, można wskazać przykład niemieckiego ustawodawstwa, gdzie w prawie budowlanym nie wyróżnia się zasad, lecz po prostu kompetencje organów administracji budowlanej, uprawnienia i obowiązki uczestników procesu budowlanego, osób trzecich oraz użytkowników obiektów budowlanych.

W zakresie używanej terminologii można zaproponować przyjęcie stałej relacji między terminami: „użytkowaniem” a „utrzymaniem obiektu budowlanego”, wynikającej np. z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 16 sierpnia 1999 r., określającego warunki utrzymania stanu technicznego budynku na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania. Według tej regulacji utrzymanie budynku następuje w okresie jego użytkowania. Punktem odniesienia dla utrzymania obiektu budowlanego jest więc jego użytkowanie (okres użytkowania), w czasie którego obiekt powinien być utrzymywany w należyтым stanie.

Dotychczasowe rozważania, istotne z punktu widzenia postawionych tez, prowadzą Autorkę do trafnej konkluzji, że wolność użytkowania obiektu budowlanego należy uznać za aspekt szeroko pojętej wolności budowlanej. Według niej nierozzerwalny związek obydwu wolności wynika z wyborów dokonanych w toku procesu budowlanego, które w ramach prawa zabudowy determinują kierunek wolności użytkowania powstałego obiektu budowlanego. Autorka przyjmuje także słusznie, że przepisy art. 4 i art. 5 prawa budowlanego nie są źródłem zasady wolności użytkowania obiektu budowlanego. Są to bowiem przepisy Konstytucji, będące normatywnym źródłem wolności człowieka i jej zasad. Zadaniem władz publicznych, obowiązanych działać na podstawie i w granicach prawa, jest natomiast poszanowanie i ochrona wolności człowieka. Trzeba mieć jednak na względzie, że Konstytucja dopuszcza w art. 31 ust. 3 możliwość ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Mogą one być ustanawiane, ale tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Kategoria wolności jest istotna dla całego systemu prawa, a dla prawa administracyjnego szczególnie, gdyż reguluje ono wiele materii z zakresu konstytucyjnych praw wolnościowych. Definiuje obszary wolności, ustala ich ograniczenia biorąc pod uwagę interes publiczny (dobro wspólne), na straży którego stoją organy administracji publicznej. W tym zakresie mieści się problematyka będąca przedmiotem rozprawy. Mamy tu do czynienia z konfrontacją wolności jednostki z interesem publicznym, a także z ustawowym obowiązkiem organów administracji publicznej uwzględniania obydwu kategorii interesów. Oczywista słabość takiego rozwiązania polega jednak na braku obiektywizmu organów administracji publicznej w sposób władczy stosujących prawo. Taki obiektywizm zapewnia dopiero kontrola sądowa administracji.

Autorka wskazuje na wywołującą spory treść art. 4 prawa budowlanego oraz ograniczenie przez ustawę zasady poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich do procesu budowy, pomijając jej stosowanie w toku utrzymania obiektów budowlanych. Należałoby dodać, że

takie założenie jest aktualne pod warunkiem utrzymania *status quo* obiektu budowlanego. Zamiar prowadzenia robót budowlanych na etapie użytkowania obiektu budowlanego może bowiem aktualizować ochronę takich interesów.

Autorka w drugim rozdziale bada istotę interesu publicznego. Na przykładzie regulacji prawnej etapu budowy i użytkowania obiektu budowlanego wykazuje dynamiczny charakter tego interesu. Skupia uwagę na instrumentach ochrony interesu publicznego na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Wymienia rodzaje sankcji administracyjnych, zabezpieczających wykonanie obowiązków administracyjnych, wskazując także na ich prewencyjny charakter. W związku z tym nasuwa się uwaga, że do tego katalogu sankcji należałoby zaliczyć bezwzględną czy względną sankcję bezskuteczności prawnej nielegalnych działań faktycznych inwestora objętych regulacją prawa budowlanego.

Analizując obowiązki prawne właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego w zakresie jego utrzymania, Autorka przyjmuje, że są one aktualne także, gdy osoby te „faktycznie nie korzystają z obiektu budowlanego”. Jeśli przyjąć, że użytkowanie obiektu budowlanego, z którym jest związany obowiązek jego utrzymania, ma charakter faktyczny, to wniosek Autorki należy go uzupełnić. W praktyce mogą się bowiem zdarzyć sytuacje, gdy obiekt budowlany nie jest użytkowany. Taki obiekt nie może jednak stwarzać zagrożenia „na zewnątrz”, dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, bądź powodować swym wyglądem oszpeccenie otoczenia, niezależnie od tego, czy jest użytkowany. W tym zakresie wskazane obowiązki związane z prawidłowym utrzymaniem będą więc aktualne.

Omawiając sankcje karne Autorka wychodzi nieco poza przedmiot pracy, czyli poza prawne kwestie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Należy jednak ocenić pozytywnie całościowe przedstawienie tej ważnej problematyki, jeszcze mało opracowanej przez naukę prawa administracyjnego.

Podzielam stanowisko Autorki, że prawo budowlane zawiera rozbudowane gwarancje wzmacniające ochronę interesu publicznego w postaci instrumentów reglamentacyjnych, policyjnych, egzekucyjnych i karnych.

Przedmiotem rozważań trzeciego rozdziału jest ochrona interesu indywidualnego. Autorka trafnie wskazuje, że nauka prawa administracyjnego za istotne wartości, obok ochrony dobra wspólnego, uznaje również poszanowanie interesu jednostki. Mając na uwadze wyniki rozważań zawarte w poprzednim rozdziale, charakteryzując swoistość relacji prawnej: nadrzędna administracja publiczna – jednostka, Autorka ma świadomość istniejących przeszkód w ochronie tego interesu. Widzi ona pozycję nadrzędną administracji publicznej

między innymi w tym, że jej organy działają „w jakimś sensie jako sędzia we własnej sprawie” oraz że „władczo i jednostronnie” rozstrzygają o sytuacji prawnej jednostki. Takie ujmowanie nadrzędności jest dość powszechne w nauce prawa. Należy jednak pamiętać, że owa jednostronność jest elementem władczości, obok domniemania prawidłowości (ważności) czynności prawnych administracji publicznej oraz kompetencji przymusowego wykonywania własnych aktów władczych przez tę administrację. Należy do tego dodać wskazane trafnie przez Autorkę w rozprawie istnienie dużego obszaru dla formułowania ocen stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów o charakterze techniczno-budowlanym, wzmacniających pozycję organów administracji budowlanej.

Zdając sobie sprawę z tego stanu rzeczy Autorka sięga do klasycznej koncepcji interesu faktycznego, interesu prawnego i publicznych praw podmiotowych, czyli do triady Bernatzika. Analizuje tę problematykę poczynając od gwarancji procesowych uregulowanych w k.p.a. W tym kontekście ważne jest uzyskanie przez jednostkę statusu strony postępowania administracyjnego i znaczenie szczególnej regulacji tej kwestii w prawie budowlanym, jej prawo do uruchomienia kontroli instancyjnej, a następnie prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego kończy zamierzenie inwestycyjne. Autorka w oparciu o wyniki analizy regulacji procesowej i materialnoprawnej, trafnie konkluduje, że inwestor spełniający obowiązek zawiadomienia o zakończeniu budowy (złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie) oraz spełniający wymogi ustawowe, ma roszczenie o uzyskanie zgody na przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego i jego niezakłócone użytkowanie, zabezpieczone na drodze sądowej. Inaczej mówiąc, inwestor dysponuje prawem podmiotowym rozumianym jako gwarancja uzyskania zgody na przystąpienie do użytkowania oraz zaniechanie przez organ nadzoru budowlanego ingerencji w prawnie zagwarantowaną sferę wolności użytkowania obiektu budowlanego.

Na podkreślenie zasługuje omówiony wnikliwie przez Autorkę problem ochrony interesów osób trzecich i ich udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego i w postępowaniach, uregulowanych w rozdziale 6 prawa budowlanego. Organy administracji budowlanej rozstrzygają tam sprawy konfliktowe między inwestorem (użytkownikiem, zarządcą obiektu budowlanego), a innymi uprawnionymi osobami. Dotyczy to także przeprowadzonej przez Autorkę analizy regulacji proceduralnej w takich postępowaniach, ich znaczenia w ochronie interesów indywidualnych oraz możliwości zastosowania prawa cywilnego do ochrony interesów osób trzecich.

Podzielam pogląd Autorki w sprawie udziału osób trzecich w postępowaniach prawno-budowlanych, gdzie ich pozycja strony nie może wynikać wprost z art. 28 k.p.a. Należy bowiem mieć na względzie regulację art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 20 ustawy. Jeżeli inwestor wykonał roboty budowlane zgodnie z pozwoleniem, udział tych osób w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wykluczony. Stanowi o tym art. 59 ust. 7 ustawy. W przeciwnym wypadku, jak również w postępowaniach mających na celu zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, wywołujących dla otoczenia skutki, określone w art. 71 ust. 1 pkt 2 i 3 prawa budowlanego, może się aktualizować omawiany udział osób trzecich.

Autorka wskazuje, że w postępowaniach w sprawie utrzymania obiektów budowlanych interes prawny osób trzecich nie jest ograniczony przepisami dotyczącymi zabudowy. Ponadto ich interes prawny można wywodzić nie tylko z przepisów prawa budowlanego, ale również z przepisów o ochronie własności, np. art. 140, 144, 222 § 2, 415 i 439 k.c. oraz w zakresie rozliczeń finansowych, wynikających z wykonania robót budowlanych. Autorka przedstawia specyfikę postępowań administracyjnych w analizowanym zakresie. Trafnie wywodzi, że w postępowaniach mających na celu zapewnienie rozpoczęcia bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego i jego utrzymania, ustawa ogranicza istotnie uprawnienia stron. W rezultacie takiej regulacji prawnej ochrona proceduralna służy w większym stopniu ochronie interesu publicznego niż indywidualnego.

W czwartym rozdziale Autorka zbadła problematykę relacji między interesami publicznymi, między interesem publicznym a interesem indywidualnym inwestora, właściciela (zarządcy), osób trzecich sąsiadujących z nieruchomością, na której jest usytuowany obiekt budowlany, a także między interesami indywidualnymi. Autorka poświęciła szczególną uwagę relacjom między interesem publicznym a indywidualnym. Przedstawiła zmienność tych relacji w zależności od ustroju państwa – m.in. autorytarnego, preferującego interes publiczny (społeczny) czy liberalnego, chroniącego interes indywidualny. Opisała charakter zmian dokonanych w Polsce po 1989 r. Przedstawiła współczesne poglądy nauki prawa w tej kwestii. Wskazała, że obydwa typy omawianych interesów nie są odseparowane od siebie, że administracja publiczna powinna je zawsze brać pod uwagę łącznie i je wyważać. Według Autorki optymalne byłoby pokrywanie się tych interesów tak, by wartości związane z interesami indywidualnymi i publicznymi były tożsame. Takiemu podejściu sprzyja koncepcja dobra wspólnego obywateli, którego ochrona jest także sposobem realizacji interesu indywidualnego. W wyniku tego można za Autorką przyjąć, że ochrona interesu publicznego może być także korzystna dla ochrony interesu indywidualnego. Uznając, że konflikty są

jednak nieuniknione w badanym zakresie, Autorka omawia ich istotę i prawne mechanizmy ich rozwiązywania zarówno na etapie stanowienia, jak i na etapie stosowania prawa.

Uwzględniając rozważania zawarte w poprzednich rozdziałach Autorka zbadała stopień ingerencji ustawowej w wolność użytkowania obiektów budowlanych. W konkluzji trafnie moim zdaniem uznała aktualny stan prawny w badanym zakresie za zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Pozwala on na wyważenie prawa właściciela czy zarządcy obiektu budowlanego do jego użytkowania z wartościami chronionymi przez prawo budowlane, szczególnie wyrażonymi w art. 5 ust. 2 ustawy. Można zaakceptować pogląd Autorki, że ograniczenia swobody użytkowania obiektu budowlanego są przydatne i jednocześnie konieczne dla realizacji interesu publicznego. Chociaż niektóre przepisy prawa budowlanego regulujące utrzymanie obiektów budowlanych w sytuacjach szczególnego zagrożenia interesu publicznego często głęboko ingerują w sposób wykonywania prawa własności, to jednak zdaniem Autorki nie naruszają konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Rozdział piąty poświęcony jest wyjątkowym, najczęściej nagłym zdarzeniom, mogącym mieć wpływ na utrzymanie obiektów budowlanych. Autorka skupiła się na problematyce katastrof budowlanych. Wyjaśniła znaczenie terminu „katastrofa budowlana”. Omówiła procedury i formy działania prowadzone w razie zaistnienia katastrofy budowlanej, uregulowane w rozdziale 7 prawa budowlanego, a także w sytuacjach mniejszego zagrożenia, będących przedmiotem regulacji rozdziału 6 ustawy. W oparciu o dane GUNB z 2019 r. i z 2020 r. Autorka omówiła przyczyny katastrof budowlanych w toku użytkowania obiektów budowlanych oraz formy usuwania skutków katastrof budowlanych, a także działania i procedury prawne o charakterze prewencyjnym, służące eliminacji czy zminimalizowaniu możliwości występowania katastrof budowlanych. Zwraca przy tym uwagę na to, że przyczyny katastrof budowlanych związane z błędami w utrzymaniu obiektów budowlanych mogą być eliminowane dzięki prewencyjnym działaniom organów nadzoru budowlanego. Stwierdziła, że przyczyny związane z wpływem sił natury można tylko zminimalizować.

W zakończeniu pracy Autorka podsumowała wyniki badań i sformułowała postulaty *de lege ferenda* w celu wskazania ewentualnych kierunków zmian w przepisach prawa oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zmiany te powinny zmierzać w kierunku wolnościowym, lub zaostreżenia przepisów dotyczących zakończenia budowy, a także z zakresu utrzymania obiektów budowlanych.

III.

W obszarze zagadnień ustrojowoprawnych i materialnoprawnych z zakresu prawa budowlanego powstało w ostatnich latach w nauce prawa administracyjnego szereg prawniczych opracowań naukowych. Należy się jednak zgodzić z Autorką, że zagadnienia będące przedmiotem rozprawy były dotychczas analizowane w literaturze prawniczej rzadko i tylko fragmentarycznie. Problematyka badawcza podjęta w rozprawie jest niewątpliwie aktualna. Godne podkreślenia jest także to, że w demokratycznym państwie prawnym prawo administracyjne powinno nie tylko regulować nie tylko do zwierzchnią pozycję administracji publicznej, ale również kreować podmiotowość jednostki.

Naukę prawa administracyjnego można uprawiać badając i oceniając jej dorobek lub analizując wybrany fragment porządku prawnego z użyciem pojęć - narzędzi wypracowanych przez naukę prawa, a następnie wnosząc wyniki tych badań do dorobku nauki prawa. Z uwagi na złożony charakter przedmiot pracy wymagał zastosowania różnych metod badawczych. Autorka wybrała metodę dogmatyczno-prawną z jej kontekstem historycznym, a także metodę empiryczno-prawną, opartą o powoływane w rozprawie orzecznictwo sądowe i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz materiał opublikowany przez GINB. Niezbędne było bowiem wyjaśnienie istotnych kwestii teoretycznoprawnych, treści regulacji prawnej oraz zbadanie sądowego stosowania prawa.

Stwierdzam, że metody badawcze wybrane przez Autorkę dla realizacji jej zamierzenia doktorskiego są odpowiednie. Istotne jest też, że Autorka dysponuje umiejętnościami badania wybranego przez nią szerokiego zakresu regulacji prawnej z zastosowaniem odpowiednich narzędzi badawczych. Była zatem w stanie sprostać intelektualnie przyjętemu zamierzeniu badawczemu.

Biorąc te względy pod uwagę, należy uznać temat recenzowanej rozprawy doktorskiej za wartościowy, potrzebny, ciekawy i dający możliwość pogłębienia badań nad obowiązującym prawem oraz wskazania czy oceny celowości bądź możliwości dokonania w nim zmian.

IV.

Oceniam pozytywnie przyjętą kolejność rozważań. Autorka rozpoczyna każdy rozdział od uwag wstępnych, wprowadzających do materii rozważań. Kończy natomiast zwięzłymi wnioskami. Czyni to recenzowaną rozprawę czytelną. Daje również dobrą podstawę do prowadzenia dalszych badań w poszczególnych zakresach.

Przedmiotem badań rozprawy jest porządek normatywny, który Autorka analizowała biorąc pod uwagę poglądy wyrażone w nauce prawa oraz wykładnię dokonywaną w orzecznictwie. Dobrany materiał badawczy jest prawidłowy. Wykorzystane przez Autorkę metody badawcze pozwoliły na zrealizowanie podjętych zamierzeń badawczych, polegających na wykorzystaniu zgromadzonego materiału do ilustracji przedstawianych w pracy poglądów i stawianych tez, w celu wyjaśnienia istoty badanych zagadnień.

V.

Szczegółowe uwagi zostały przedstawione w toku omawiania recenzowanej rozprawy. Nie podważają one w żadnym stopniu ogólnej oceny, że dokonane ustalenia Autorki w zakresie oceny poglądów nauki prawa, treści regulacji prawnej i praktyki jej stosowania są bardzo ciekawe poznawczo oraz tworzą jasną i kompletną koncepcję.

VI.

Przechodząc do oceny konstrukcji i treści recenzowanej rozprawy podkreślam, że przedstawia ona bardzo dobry poziom merytoryczny. Rozważania Autorki są klarowne. W wielu miejscach Autorka podejmuje polemikę z analizowanymi poglądami nauki prawa i judykatury. Przedstawia także własną, najczęściej trafną ocenę.

Recenzowana rozprawa uwzględnia wszystkie niezbędne uwarunkowania prawne wybranego tematu, tworzące podstawę normatywną do refleksji naukowej.

VII.

W sferze warsztatowej wysoko oceniam elementy redakcyjne rozprawy. W tym względzie podkreślam znaczenie licznych, dobrze sformułowanych przypisów (1067), jako ważnym elemencie materiału badawczego, szczególnie gdy jest łączony z refleksją istotną dla analizowanego tematu.

W sferze metodologicznej pochwalam rzetelność i konsekwencję w prowadzeniu poszczególnych wątków tematycznych z zastosowaniem metody dogmatyczno-prawnej i empiryczno-prawnej (z wykorzystaniem orzecznictwa).

Poza nielicznymi wyjątkami rozprawa jest napisana jasnym, precyzyjnym językiem, który nie budzi zastrzeżeń.

Poza tym można wskazać bardzo rzadkie usterki redakcyjne: w szczególności zdarzający się nadmiar przecinków lub ich brak; niezmiernie rzadkie błędnie napisane wyrazy, czyli tzw.

„czeskie” błędy. Zdarza się zastosowanie nieprawidłowego szyku wyrazów w zdaniu, który dotyczy rozpoczynania zdania bezokolicznikiem, np. stwierdzić też należy (s. 91). Autorka używa też czasem gramatycznie nieprawidłowego zwrotu, bardzo popularnego w pismach procesowych: np. koniecznym jest wdrożenie (s. 95).

Stylistycznie całość rozprawy jest napisana bardzo starannie, z unikaniem dziwolągów słownych.

VIII.

Rozprawa daje pełny obraz badanej problematyki. Jest oparta o obowiązujące prawo, bogate orzecznictwo sądowe (mnogość orzeczeń i uchwał TK, SN, NSA, WSA), obszerną, dobrze wykorzystaną literaturę przedmiotu oraz kilka glosy. Autorka rzetelnie wieńczy swe rozważania, kończąc każdy rozdział wnioskami, zebranymi w zakończeniu rozprawy. Realizuje cele pracy przedstawiając własne, dobrze uzasadnione poglądy.

IX.

W ostatecznej ocenie stwierdzam istotny wkład recenzowanej rozprawy w rozwój nauki prawa administracyjnego. Uwzględniając w szczególności sposób ujęcia badanej problematyki, informacyjność i pozytywne wyniki merytoryczne, stwierdzam, że stanowi ona wartościowe rozwiązanie zagadnienia naukowego. Świadczy to też niewątpliwie o ogólnej wiedzy teoretycznej Autorki i o jej umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Zatem na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) uzasadnia to w pełni przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej, dopuszczenie do publicznej obrony oraz nadanie Autorce stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Biorąc pod uwagę twórczy charakter i wysoki poziom naukowy rozważań recenzowanej rozprawy doktorskiej, wnioskuję o jej wyróżnienie.

Wrocław, dnia 21 września 2022 r.