

Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Dudek *Administracyjnoprawne zagadnienia utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych*, Lublin 2022, ss. 260

I. Wybór tematu rozprawy

Rozprawa doktorska mgr Katarzyny Dudek *Administracyjnoprawne zagadnienia utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych* została poświęcona analizie problematyki użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Nie ulega wątpliwości, że ciekawym podejściem Autorki jest skoncentrowanie analizy na problematyce ochrony interesu publicznego i interesu indywidualnego w kontekście kwestii użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Jak trafnie zauważa, „W celu realizacji zadania bezpiecznej eksploatacji obiektu budowlanego, ustawa p.b. posługuje się instrumentami o charakterze reglamentacyjnym i policyjnym, które niejednokrotnie głęboko ingerują w wolność jednostki użytkującej taki obiekt” (s. 9). Dalej podkreśla, że „W zakresie problematyki użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych osią rozważań stanie się granica dopuszczalnej ingerencji państwa w prawa jednostki. Obszarem badań uczynione zostaną zatem kwestie dotyczące problematyki wolności użytkowania obiektu budowlanego w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym, ustalenia jej treści i granic” (s. 9). W dysertacji postawiono trafne pytanie, czy w obliczu m.in. posługiwania się przez ustawodawcę instrumentami głęboko ingerującymi w kwestie użytkowania obiektu budowlanego oraz rozbudowanego katalogu obowiązków nałożonych *ex lege* na właściciela (zarządcę obiektu budowlanego), „(...) nie powoduje to asymetrii między interesem publicznym a indywidualnym, w znaczeniu braku równowagi w ich relacjach” (s. 10). Niewątpliwie rolą ustawodawcy i podmiotów

stosujących prawo jest właściwe wyważenie ochrony interesu publicznego i interesów indywidualnych, co zresztą słusznie zauważa Autorka rozprawy (s. 9).

Należy zgodzić się z opinią Autorki, że udzielenie odpowiedzi na wyżej wskazane pytanie, „wymaga sprawdzenia, czy na etapie przystąpienia do użytkowania i późniejszego utrzymania obiektów budowlanych ustawodawca używa instrumentów faktycznie jak najmniej uciążliwych dla inwestora, właściciela (zarządcy obiektu budowlanego), przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony interesu publicznego oraz interesu osób trzecich. Innymi słowy chodzi o wyciągnięcie wniosku, czy obowiązujące prawo stanowi zadowalający i wystarczający system gwarancji dla ochrony interesu publicznego i indywidualnego, w tym interesu osób trzecich, na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych i ich utrzymania” (s. 10).

Określone w dysertacji założenie badawcze oraz przyjęta metoda badawcza - zdaniem Autorki - mają zmierzać do udowodnienia głównej tezy, że „na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych i ich późniejszego utrzymania, mimo głębokiej ingerencji w wolność użytkowania obiektu budowlanego, nie dochodzi do asymetrii między interesem publicznym a interesem indywidualnym inwestora, właściciela lub zarządcy obiektów budowlanych. Asymetria interesów widoczna jest jednak z perspektywy relacji między interesami indywidualnymi” (s. 10), a także też pobocznych, że zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich nie dotyczy etapu po zakończeniu robót budowlanych, że ustawodawca nie zapewnił odpowiedniej ochrony interesów osób trzecich na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych, a także, że wynikające z art. 4 i art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego zasady ogólne nie są źródłem wolności użytkowania obiektów budowlanych, a jedynie określają ogólne granice tej wolności (s. 10).

Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku mamy do czynienia z koniecznością wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, możliwym konfliktem wartości, w tym możliwości urzeczywistniania uprawnień właścicielskich w postaci korzystania z wolności użytkowania obiektu budowlanego. Wspomniana wolność podlega reglamentacji administracyjnoprawnej i jest ograniczana m.in. regulacjami z zakresu prawa budowlanego.

W tytule dysertacji występuje fraza „(...) utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych”, natomiast w poszczególnych rozdziałach Autorka wymienia w pierwszej kolejności kwestie użytkowania (przystąpienia do użytkowania), a następnie utrzymania obiektów budowlanych. Jak się wydaje, w tytule rozprawy kwestia użytkowania powinna poprzedzać zagadnienie utrzymania obiektów budowlanych. Warto zauważyć, że Autorka etap przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego zalicza do procesu budowlanego, natomiast etap utrzymania obiektów budowlanych, traktuje jako „samodzielny byt, który nie

stanowi jednego ze stadiów procesu budowlanego” (s. 22). W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na treść art. 61 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane, gdzie występuje fraza „utrzymywać i użytkować obiekt (...)”.

Z uwagi na rezygnację z metody prawnoporównawczej, w przypadku kierowania dysertacji do publikacji, warto rozważyć uzupełnienie tematu opracowania o wskazanie, że badania koncentrują się na polskim systemie prawnym.

Reasumując, wybór tematu nie budzi wątpliwości, gdyż tak zakreślona problematyka badawcza jest istotna zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki działania administracji; należy też do zagadnień mających istotne znaczenie gospodarcze i społeczne. Co należy także podkreślić, analizowane zagadnienie - w prezentowanym przez Autorkę ujęciu - nie doczekało się kompleksowych opracowań o charakterze monograficznym. Autorka podjęła temat szeroki i wielowątkowy, mający zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny; niewątpliwie o istotnej doniosłości prawnej i społecznej.

II. Ocena doboru metod badawczych

Dobór metod i płaszczyzn badawczych zasadniczo nie budzi większych zastrzeżeń. Autorka korzysta głównie z dogmatycznej (analityczno-prawnej) metody badawczej. Jak podkreśla, „Problem naukowy, a także przedmiot badań wpłynęły na przyjęte metody badawcze. Realizacja tematu rozprawy dokonywana będzie głównie z wykorzystaniem metody prawnodogmatycznej, polegającej m.in. na analizie językowo-logicznej przepisów obowiązującego prawa, tworzącego przedmiot badawczy dysertacji. Zabieg ten pozwoli na ustalenie ogólnych i szczególnych właściwości badanego problemu” (s. 12). Ponadto sygnalizuje, że „Równolegle w badaniach wykorzystana zostanie metoda teoretycznoprawna, wymagająca przestudiowania dotychczasowej literatury przedmiotu oraz analizy orzecznictwa sądowego (...). Pomocne okażą się także rejestry i opracowania prowadzone przez GUNB odnośnie do katastrof budowlanych” (s. 13).

Jak się wydaje, należało zastosować metodę prawnoporównawczą, co znacznie wzbogaciłoby warstwę merytoryczną pracy, zwłaszcza że temat rozprawy nie został *explicite* zawężony do polskich rozwiązań normatywnych. Autorka co prawda w kilku miejscach odwołuje się do nauki austriackiej czy niemieckiej (s. 132; s. 138), ale w mocno ograniczonym zakresie i głównie do źródeł pośrednich. Rezygnacja z metody prawnoporównawczej rzutuje na ocenę pozostałych elementów dysertacji, w tym m.in. struktury pracy, warstwy merytorycznej, podstaw źródłowych.

W przypadku kierowania dysertacji do publikacji postuluję jednak skorzystanie z metody prawnoporównawczej, niezależnie od proponowanego wyżej wskazania w temacie monografii, że badania koncentrują się na polskim systemie prawnym.

W swoich badaniach Autorka posługuje się wykładnią językową, celowościową i systemową, wykazując umiejętność stosowania reguł egzegezy tekstu aktu normatywnego.

III. Podstawy źródłowe i literatura

Dobór przez Autorkę literatury przedmiotu, materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz innych źródeł całościowo oceniam pozytywnie. Wśród wykorzystanej literatury znajdują się zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i artykuły opublikowane w uznanych i prestiżowych czasopismach naukowych.

Mankamentem pracy jest pominięcie niektórych opracowań istotnych z punktu widzenia tematu dysertacji, a także wykorzystanie tylko literatury polskiej.

W ocenianej dysertacji uwzględniono aktualny stan prawny, poglądy doktryny i orzecznictwo sądowe. Na pochwałę zasługuje dobór i wykorzystanie w stosunkowo szerokim zakresie orzecznictwa sądowego, co wzmacnia praktyczny aspekt rozprawy.

IV. Ocena aspektów formalnych pracy, w tym struktury pracy

Pod względem formalnym praca jest poprawna. Została napisana językiem zrozumiałym dla odbiorcy, zasadniczo z zachowaniem reguł semantyki, gramatyki i ortografii. W dysertacji występują nieliczne błędy edytorskie i językowe.

Opisy bibliograficzne źródeł, przypisy oraz bibliografia zostały wykonane poprawnie, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami.

Przechodząc w tym miejscu do oceny struktury rozprawy, należy stwierdzić, że praca pod tym względem nie budzi większych zastrzeżeń. Struktura opracowania jest jasna, logiczna i odpowiada założonym celom badawczym. Niemniej jednak w strukturze pracy Autorka mogła wyodrębnić rozdział poświęcony analizie prawnoporównawczej. W przypadku kierowania dysertacji do publikacji warto rozważyć uzupełnienie struktury pracy o rozdział, w którym Autorka poddałaby analizie prawnoporównawczej rozwiązania prawne obowiązujące w różnych państwach, co z pewnością wzmocniłoby walor poznawczy dysertacji.

Struktura rozprawy obejmuje wprowadzenie (poprzedzone spisem treści i wykazem skrótów), pięć rozdziałów i zakończenie. Całość dopełniają wykazy: literatury, źródeł

internetowych (netografii), aktów normatywnych oraz orzecznictwa. Niewątpliwą zaletą przyjętych założeń dotyczących struktury pracy są rekapitulacje (wnioski) kończące każdy z rozdziałów rozprawy, co ułatwia zrozumienie analizowanego zagadnienia.

Wprowadzenie wyjaśnia podstawowe cele i założenia badawcze oraz przyjętą metodologię badań.

Pierwszy rozdział poświęcono m.in. rozważaniom o charakterze terminologicznym, zakresowi podmiotowemu oraz przedmiotowemu użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, zasadom odzwierciedlającym aksjologię użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych ze zwróceniem szczególnej uwagi na relacje pomiędzy wolnością budowlaną a zasadą wolności użytkowania obiektu budowlanego. Niewątpliwie rozważanie problemu wolności budowlanej w relacji do kwestii zasady wolności użytkowania obiektu budowlanego należy uznać za trafne i często nieznajdujące w literaturze należytego odzwierciedlenia. W rozdziale tym znalazły się także uwagi o charakterze historycznym.

W rozdziale drugim przedstawiono problem uściślenia pojęcia interesu publicznego w odniesieniu do etapu przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Jak podkreśla Autorka, „W tym celu kluczowa będzie identyfikacja wartości wysoko cenionych z perspektywy etapu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, jak i późniejszego jego utrzymania, uzasadniających ograniczenie wolności jego użytkowania” (s. 11). W rozdziale tym poruszono także kwestie instrumentów prawnych o charakterze reglamentacyjnym i policyjnym, służących ochronie interesu publicznego na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych.

Kolejny rozdział (trzeci) poświęcony jest analizie ochrony interesu indywidualnego w odniesieniu do etapu użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Zawarte w nim rozważania odnoszą się zarówno do gwarancyjnych instrumentów administracyjnoprawnych, w tym o charakterze proceduralnym, jak i środków cywilnoprawnych, służących ochronie interesu indywidualnego. Szczególny akcent położono m.in. na aspekt ochrony osób trzecich i ich udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, a także na zagadnienie zastępowania administracyjnych środków ochrony interesów osób trzecich środkami o charakterze cywilnoprawnym.

Z pewnością do kluczowych należy zaliczyć problem analizowany w rozdziale czwartym, gdzie znalazły się interesujące rozważania na temat relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych w kontekście urzeczywistniania zasady wolności użytkowania obiektów budowlanych. W tym rozdziale poddano analizie zagadnienie głębokości ingerencji ustawodawcy w wolność użytkowania obiektów budowlanych, w szczególności problem

adekwatności (proporcjonalności) stosowanych środków do celów, jakie chciał osiągnąć ustawodawca (zasada proporcjonalności).

Z kolei rozdział piąty - ostatni - poświęcono aspektom utrzymania obiektów budowlanych w kontekście możliwości wystąpienia zdarzeń o charakterze szczególnym, nagłym, także o znamionach katastrof budowlanych. W rozdziale tym zostały omówione procedury i instrumenty służące eliminacji tudzież zminimalizowania możliwości występowania katastrof budowlanych; przedstawione zostały także dane Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczące przyczyn katastrof budowlanych także na etapie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych.

Rozważania zamyka zakończenie, które zawiera rekapitulację i syntetycznie sformułowane wnioski Autorki, w tym postulaty *de lege ferenda*, wskazujące ewentualne obszary i kierunki zmian w obowiązujących przepisach prawa.

V. Ocena merytoryczna pracy

W tym miejscu należy przejść do oceny merytorycznej pracy. Jak zasygnalizowano wyżej, badane zagadnienia w ujęciu prezentowanym przez Autorkę nie są przedmiotem kompleksowych opracowań o charakterze monograficznym. Zainteresowanie Autorki tym obszarem regulacji jest zrozumiałe, chociażby z powodu ogromnej doniosłości prawnej, gospodarczej i społecznej zagadnień związanych z użytkowaniem i utrzymaniem obiektów budowlanych. Prawidłowe użytkowanie i utrzymanie obiektu budowlanego to nie tylko kwestia estetyki, ale przede wszystkim bezpieczeństwa bezpośrednich użytkowników oraz osób, które mogą znaleźć się w obszarze zagrożenia w przypadku wystąpienia na przykład katastrofy budowlanej.

W polskim prawie (zresztą również w obcych systemach prawnych) możemy odnaleźć wymagania związane z należytyim użytkowaniem i utrzymaniem obiektów budowlanych.

Jak zasygnalizowano wyżej, Autorka w poszczególnych rozdziałach dysertacji podejmuje próbę ustalenia znaczenia i zakresu istotnych z punktu widzenia przedmiotu badań podstawowych pojęć i instytucji, wskazania, które wymagania w zakresie prawidłowego użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych mają znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu publicznego oraz interesów indywidualnych. Badanie tego obszaru regulacji z tej perspektywy, czyli wspomnianej ochrony interesu publicznego i indywidualnego oraz rozwiązywania możliwych konfliktów tych interesów, należy uznać za szczególnie trafne.

Wspomniane wyżej problemy wymagały merytorycznego rozwinięcia i sformułowania pewnych wniosków popartych logiczną argumentacją. Jak widzimy, przedmiot badań został ujęty stosunkowo szeroko.

Autorka dysertacji niewątpliwie trafnie kładzie akcenty na regulacje prawne, które można identyfikować jako wymagania w zakresie prawidłowego korzystania z wolności użytkowania obiektu budowlanego (prawidłowego użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego). W dysertacji dokonano prawidłowej i możliwie wyczerpującej rekonstrukcji ustawowego modelu wymagań w obszarze użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych.

Interes publiczny, dobro wspólne, dobra publiczne, a także ochrona interesów indywidualnych przemawiają często za decyzjami o podjęciu działań ograniczających wolność użytkowania obiektu budowlanego. Co warto podkreślić, przynajmniej niektóre wymagania w zakresie należytego użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych powinny być brane pod uwagę już na etapie planowania i realizacji zamierzenia budowlanego. Chociażby z treści art. 5 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane wynika, że obiekt budowlany oraz jego poszczególne części należy projektować i budować, biorąc pod uwagę m.in. okres jego użytkowania, a także wymagania bezpieczeństwa, higieny, środowiska, bezpieczeństwa użytkowania, oszczędność energii i izolację cieplną, możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego.

Na pochwałę zasługuje zwrócenie przez Autorkę uwagi na fakt, że problematyka użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych uregulowana została nie tylko w przepisach ustawy - Prawo budowlane, lecz także jest obecna w regulacjach odrębnych, które nadają szczególny status niektórym obiektom budowlanym (s. 22 i n.). W obszarze szeroko rozumianego prawa budowlanego prawodawca często korzysta z tzw. specustaw, co budzi zresztą wiele wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie, również natury konstytucyjnej. Głównie w celu przyspieszenia procesu inwestycyjnego ustawodawca wprowadza szczególne rozwiązania, które w sposób głęboki ingerują w sferę wolności i praw właściciela czy inwestora. Jak się wydaje, zagadnienie wpływu wspomnianych specustaw na kwestie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych mogło znaleźć jeszcze szersze rozwinięcie w ocenianej dysertacji.

Istotne znaczenie z punktu widzenia użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych mają także przepisy wykonawcze, na co zresztą zwraca uwagę Autorka rozprawy (s. 23 i n.).

Trafnie Autorka rozpoczyna rozważania od genezy instytucji oraz kwestii terminologicznych, które są szczególnie istotne na gruncie prawa budowlanego i stanowią podstawę do kolejnych, już bardziej szczegółowych, analiz. Dotyczy to zwłaszcza takich pojęć, jak obiekt budowlany, użytkowanie i utrzymanie obiektów budowlanych. Należy

podzielić pogląd wyrażony w dysertacji, zgodnie z którym „(...) dokonanie prawidłowej kwalifikacji rodzaju i kategorii obiektu budowlanego ma niebagatelne znaczenie w odniesieniu do różnych procedur z zakresu prawa budowlanego” (s. 29-30). „Z perspektywy omawianej problematyki widać, że, kategorie obiektów budowlanych wpływają na wiele aspektów formalnych związanych nie tylko z procesem budowlanym, ale także etapem utrzymania obiektów budowlanych” (s. 28-29). W dysertacji poprawnie dokonano identyfikacji i charakterystyki obiektów budowlanych.

Jak się wydaje, należało rozwinąć i pogłębić refleksje nt. relacji między pojęciami „użytkowanie obiektu budowlanego” i „utrzymanie obiektu budowlanego”, zwłaszcza że, jak wskazuje Autorka, te pojęcia nie są *explicite* definiowane przez ustawodawcę. Prezentowany w dysertacji pogląd na kwestie terminologiczne może skłaniać do polemiki i do podawania różnych argumentów, jednak w opinii recenzenta, zasadniczo można zgodzić się z postulatami Autorki dotyczącymi posługiwania się tymi pojęciami w odniesieniu do ich znaczenia na gruncie języka etnicznego. Odwołanie się w tym przypadku nie tylko do regulacji ustawowych, lecz także do słownikowego ich rozumienia, należy uznać za słuszne. Autorka wskazuje, że użytkowanie i utrzymanie obiektu budowlanego poprzedzone jest przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego (s. 30) oraz zestawia pojęcie przystąpienia do użytkowania z pojęciem oddania obiektu budowlanego do użytkowania (s. 31). Zdaniem Autorki analiza przepisów Prawa budowlanego „(...) prowadzi do wniosku, że ustawodawca rozróżnił pojęcia użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego” (s. 31). W tym kontekście warto zauważyć, że w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego jest mowa o obowiązku użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz o obowiązku jego utrzymywania w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Jak wspomniano wyżej, w dysertacji trafnie zauważono, że ustawodawca nie sformułował definicji legalnych użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego (s. 31; s. 32) i w celu ich rekonstrukcji Autorka sięga do znaczenia tych pojęć w języku etnicznym, a także do przepisów Prawa budowlanego oraz techniczno-budowlanych, stosując bardziej złożone reguły egzegezy tekstu normatywnego, a ponadto do ustaleń piśmiennictwa i dorobku judykatury.

W ocenianym pierwszym rozdziale dokonano prawidłowej analizy i rekonstrukcji form aktywności w toku użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, identyfikacji i roli podmiotów odpowiedzialnych w procesie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, w tym właściciela, zarządcy, a także roli w tym procesie organów administracji publicznej.

Na szczególną jednak uwagę zasługuje rekonstrukcja zasad (wartości) odnoszących się do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Autorka wyodrębnia takie zasady, jak: wolności użytkowania obiektów budowlanych; właściwego użytkowania obiektów budowlanych; utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym; utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie estetycznym; niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów budowlanych; ochrony zabytków; ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; ochrony interesów osób niepełnosprawnych i osób starszych. Co do nazewnictwa ostatniej z wymienionych zasad można mieć pewne wątpliwości, gdyż w dominującej obecnie nomenklaturze, posługujemy się pojęciem „osoby z niepełnosprawnościami” czy szerszym terminem „osoby ze szczególnymi potrzebami” (ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. *o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*). W tym kontekście warto jednak zauważyć, że zarówno na poziomie konwencyjnym (*Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.), jak i ustawowym (zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. *o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*) nadal w języku prawnym jest używane pojęcie „osoby niepełnosprawne”.

W odniesieniu do rekonstrukcji treści wymienionych zasad i ich roli w procesie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, w tym wpływu na wykładnię i stosowanie prawa dotyczącego tego procesu nie można mieć zasadniczych zastrzeżeń. Jak się wydaje, należy podzielić pogląd, który co prawda może skłaniać do polemiki, co zresztą znalazło odzwierciedlenie w piśmiennictwie, zgodnie z którym „(...) wolność użytkowania obiektu budowlanego należy uznać za aspekt szeroko pojętej wolności budowlanej. Obie te wolności mają ze sobą nierozzerwalny związek, bowiem wybory dokonane w toku procesu budowlanego w ramach prawa zabudowy determinują kierunek wolności użytkowania obiektu budowlanego” (s. 74).

Przechodząc teraz do oceny rozdziału drugiego dysertacji (*Ochrona interesu publicznego na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych*), na wstępie należy podkreślić, że spojrzenie na problem użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych z punktu widzenia interesu publicznego i potrzeb jego ochrony, należy uznać za właściwe. Autorka trafnie przyjmuje, że te rozważania powinny poprzedzać ustalenia dotyczące ochrony interesu indywidualnego na etapie użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego, co ostatecznie powinno pozwolić na sformułowanie wniosków, „(...) czy na etapie przystąpienia do użytkowania i późniejszego utrzymania obiektów budowlanych nie doszło do asymetrii interesów, a co za tym idzie, czy ustawodawca należycie zadbał

w ustawie p.b. o właściwe zharmonizowanie wymienionych wyżej interesów” (s. 75-76). Nie ulega wątpliwości, że prawo budowlane, stanowiące komponent prawa administracyjnego, czy szerzej prawa publicznego, ma na celu ochronę interesu publicznego, przy czym zadaniem prawa publicznego jest także ochrona interesu jednostki. Innymi słowy, istnieje wymóg skorelowania tych interesów. Jak słusznie zauważono w dysertacji, „Możliwość ograniczania praw i wolności jednostek, między innymi ze względu na interes publiczny, powoduje, że klauzula interesu publicznego odgrywa bardzo ważną rolę” (s. 76). Dotyczy to także wolności i praw właściciela (zarządcy) w zakresie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, na co zwrócono uwagę w rozdziale drugim dysertacji. W rozdziale tym Autorka dokonuje prawidłowej rekonstrukcji pojęcia interesu publicznego w oparciu o obowiązujący materiał normatywny, poglądy doktryny i ustalenie judykatury, zwraca uwagę na relację tego pojęcia do innych pojęć, np. interesu społecznego, dobra wspólnego, zbiorowego, grupowego. W dysertacji wskazano, że na gruncie przepisów prawa budowlanego przez interes publiczny należy „(...) rozumieć zapewnienie ładu przestrzennego, ochronę dóbr takich jak życie i zdrowie ludzkie, ochronę środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę zabytków, ochronę osób niepełnosprawnych i osób starszych czy ochronę wartości estetycznych budynku. Nie jest to jednak katalog wartości mający charakter zamknięty. W zależności od tego czy jest to etap budowy czy etap utrzymania obiektów budowlanych, ochrona niektórych wartości będzie dominująca na konkretnym etapie. O ile w procesie budowlanym za wartości dominujące można uznać zapewnienie ładu przestrzennego, o tyle na etapie utrzymania obiektów budowlanych dominującą wartością jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego” (s. 79). W rozdziale tym prawidłowo zidentyfikowano i poddano analizie reglamentacyjne, policyjne, egzekucyjne, a także karnoprawne instrumenty ochrony interesu publicznego na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Jak wskazano, w zależności od stopnia zagrożenia interesu publicznego, prawodawca posługuje się instrumentami o różnym zakresie oddziaływania (s. 84), które znacząco mogą ograniczać wolność użytkowania obiektów budowlanych (s. 130). Należy zasadniczo podzielić pogląd Autorki, że instrumenty o charakterze reglamentacyjnym mają na celu przede wszystkim zapewnienie bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego (s. 130). Instrumenty o charakterze policyjnym mają na celu „(...) adekwatną reakcję w przypadku naruszenia nakazów i zakazów wprowadzonych przez ustawodawcę” (s. 130). „Gwarantują one przestrzeganie norm chroniących interes publiczny, mając na celu przywrócenie bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego” (s. 130). Należy podzielić generalną konkluzję Autorki,

że obowiązujące uregulowania prawne zawierają rozbudowane gwarancje instytucjonalne służące ochronie interesu publicznego (s. 130).

Zgodnie z zamierzeniami Autorki w rozdziale trzecim szczególny akcent ma być położony na aspekt ochrony interesów osób trzecich i ich udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawach przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego oraz w postępowaniach, o których mowa w rozdziale 6 Prawa budowlanego, a ponadto na rozwiązania proceduralne w ww. postępowaniach, ich wpływ na ochronę interesu indywidualnego, a także na kwestie zastępowania administracyjnych środków ochrony interesów osób trzecich środkami cywilnoprawnymi (s. 11). Wspomniane podejście do problematyki użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych jest niewątpliwie interesujące i słusznie Autorka zauważa, że przepisy prawa administracyjnego, w tym szeroko rozumianego prawa budowlanego, służą nie tylko ochronie dobra publicznego, lecz także poszanowaniu interesów jednostek (s. 131). Autorka zadaje trafne pytania, czy interesy te są należycie chronione, tym razem w odniesieniu do kwestii użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych; czy ochrona na gruncie prawa administracyjnego jest wystarczająca; czy w tym obszarze konieczna jest dodatkowo ochrona cywilnoprawna? (s. 132). Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w ocenianej dysertacji, który znajduje też swoje potwierdzenie w doktrynie, że „W kontekście ochrony interesu indywidualnego niebagatelną rolę odgrywają przede wszystkim normy proceduralne. Mimo że znaczenie tych norm ma charakter wtórny w stosunku do norm prawa materialnego, to właśnie one pełnią pierwszoplanową rolę z punktu widzenia ochrony interesu indywidualnego” (s. 132). Jak podkreśla Autorka, „W postępowaniach z zakresu przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych czy z zakresu ich utrzymania, zauważalne są jednak odrębności proceduralne w stosunku do ogólnych regulacji zawartych w k.p.a.” (s. 132). W dysertacji trafnie dostrzeżono odrębności proceduralne oraz dokonano analizy ich specyfiki w kontekście ochrony interesu indywidualnego oraz korelacji z potrzebą ochrony interesu publicznego. Zresztą kwestia ważenia interesów będzie jeszcze przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale czwartym rozprawy.

Rozdział trzeci dysertacji rozpoczynają analizy natury terminologicznej, dotyczące relacji pomiędzy pojęciami „interes faktyczny” a „interes prawny”. Ustalenia Autorki w tym zakresie mają charakter porządkujący i stanowią wstęp do dalszych rozważań.

W kolejnym punkcie dociekań wolność użytkowania obiektu budowlanego jest rozpatrywana poprzez odwołanie się do kategorii publicznych praw podmiotowych. Jak podkreśla Autorka, „W przypadku, gdy inwestor wypełni nałożony na niego obowiązek w postaci zawiadomienia o zakończeniu budowy lub złożenia wniosku o pozwolenie na

użytkowanie oraz spełnia formalne wymagania, jakie ustawodawca przewidział w tym przypadku, można uznać, że ma on roszczenie do organów administracji publicznej o użytkowanie obiektu budowlanego. Przysługuje mu zatem publiczne prawo podmiotowe rozumiane jako gwarancja zgody na przystąpienie do użytkowania” (s. 142). Należy także podzielić ustalenia zawarte w dysertacji, co do konstrukcji i charakteru pozwolenia na użytkowanie (s. 142). Zasadniczo wydaje się trafna generalna konkluzja, że „(...) na gruncie prawa budowlanego wolność użytkowania obiektu budowlanego może być pojmowana nie tylko jako negatywne, ale także jako pozytywne publiczne prawo podmiotowe” (s. 144).

Analizując zmiany przepisów prawa budowlanego, można zauważyć stopniowe ograniczanie ochrony interesów osób trzecich, co zauważa Autorka dysertacji (s. 144). Ocena tych zmian nie jest jednoznaczna, bo z jednej strony mogą usprawnić realizację zamierzenia budowlanego, z drugiej zaś w sposób zbyt daleko idący mogą ograniczać ochronę właścicieli nieruchomości sąsiednich. Autorka wskazuje na przykład na zawężenie pojęcia strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie (s. 144). Należy podzielić poglądy wyrażone w dysertacji dotyczące stron w postępowaniach w sprawie pozwolenia na użytkowanie, zwłaszcza stwierdzenie, że „(...) krąg stron w postępowaniach w sprawie pozwolenia na użytkowanie, nie powinien być szerszy aniżeli ten, o którym mowa w art. 28 ust. 2 p.b.” (s. 147). Krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie rzeczywiście nie powinien być ustalany w oderwaniu od kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę (s. 147). Wydaje się trafny wniosek, zgodnie z którym konieczne są takie regulacje, które zagwarantują, że ochrona osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego będzie zapewniona w analogiczny sposób jak w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (s. 148).

Interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich może naruszać zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Autorka tę kwestię podnosi w kolejnym punkcie tego rozdziału ramach analizy dotyczącej ochrony interesu indywidualnego w aspekcie zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Jak podkreśla, „Mając na uwadze to, że przesłanki sprzeciwu mają różny charakter, poszukiwanie źródła interesu prawnego osób trzecich w postępowaniach w sprawie sprzeciwu od zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego nie powinno ograniczać się do przepisów dotyczących zabudowy, z wyjątkiem tych spraw, gdy planowana zmiana sposobu użytkowania będzie wymagała prowadzenia robót budowlanych” (s. 151).

Na uwagę zasługują rozważania dotyczące ochrony interesu indywidualnego na etapie utrzymania obiektów budowlanych. Nie ulega wątpliwości, że po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego mogą zostać naruszone interesy osób trzecich,

co podkreśla Autorka rozprawy (s. 155). Odpowiednie utrzymanie obiektu budowlanego leży w gestii przede wszystkim właściciela lub zarządcy, co wynika z treści art. 61 ustawy - Prawo budowlane. W rozprawie podkreślono, że w postępowaniach jurysdykcyjnych z zakresu utrzymania obiektów budowlanych krąg stron ustalany jest wg ogólnej regulacji wynikającej z treści art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego (s. 152). Autorka skupia się przede wszystkim na kwestiach ochrony interesów osób trzecich w postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych i zwraca uwagę na zmiany ustawodawstwa w tym obszarze. Wskazuje, że do 2003 roku ustawodawca *explicite* odnosił się do ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, natomiast w wyniku nowelizacji przepisów art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie odwołuje się wprost do art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, gdzie jest mowa o poszanowaniu, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich. W dysertacji słusznie wskazano na szereg problemów interpretacyjnych i możliwych kierunków wykładni w związku z wspomnianymi wyżej zmianami. W rozprawie zwrócono uwagę, że „W postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych poszukiwanie interesu prawnego osób trzecich nie zostało zatem zawężone do przepisów dotyczących zabudowy, a źródła interesów osób trzecich można w dalszym ciągu poszukiwać w przepisach dotyczących ochrony własności, jak np. art. 140 k.c., 144 k.c.” (s. 154).

Zgadzam się z konkluzją Autorki, że „(...) przez pryzmat brzmienia ogólnej zasady ochrony interesów osób trzecich należy poszukiwać źródła interesu tych osób w stosownych przepisach prawa” (s. 155). Z pewnością sięgnięcie do zasady jako pewnej normy kierunkowej należy uznać za trafne. Podzielić można stanowisko, godnie z którym to, że właściciel (zarządca) zostali wskazani jako podmioty odpowiedzialne za utrzymanie obiektu budowlanego nie oznacza, że „(...) automatycznie pozbawiono inne strony aniżeli wyżej wymienione podmioty zakwalifikowania jako strony postępowań z zakresu utrzymania obiektów budowlanych” (s. 155).

Jako interesujący należy uznać postulat wprowadzenia do przepisów ogólnych prawa budowlanego „zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich odnoszącej się do etapu utrzymania obiektów budowlanych” (s. 156).

Nie ulega wątpliwości, że szczególne znaczenie dla ochrony interesu indywidualnego na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego mają przepisy o charakterze proceduralnym, co sygnalizuje Autorka w kolejnym punkcie swych rozważań. Zresztą wcześniejsze rozważania Autorki też odnosiły się, przynajmniej częściowo, do kwestii proceduralnych. Nie tylko na gruncie przepisów ustawy - Prawo budowlane, lecz szerzej w przepisach regulujących realizację różnych przedsięwzięć budowlanych,

od dłuższego czasu mamy do czynienia z wprowadzaniem odrębnych rozwiązań proceduralnych, na co słusznie zwrócono uwagę w dysertacji (s. 156). Mimo że poglądy doktryny nie są jednolite, to z pewnością wzmacnia funkcję gwarancyjną prawa stanowisko Autorki, że „(...) do procedury zawiadomienia o zakończeniu budowy czy zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego, do momentu zgłoszenia sprzeciwu, można stosować odpowiednio przepisy k.p.a.” (s. 158). Z drugiej jednak strony rośnie w tym przypadku ryzyko nadmiernego formalizmu, czemu ma przeciwdziałać wprowadzenie procedur uproszczonych, co zresztą podkreślono w rozprawie (s. 158). Jak się wydaje, Autorka tę kwestię mogła szerzej rozwinąć w dysertacji.

W rozprawie zwrócono uwagę na zróżnicowany charakter postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie i postępowań, o których mowa w rozdziale 6 ustawy - Prawo budowlane i wskazano na cechy swoiste tych postępowań. Jak m.in. wykazała Autorka, „(...) jakkolwiek postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wszczynane na wniosek i dotyczy uprawnienia inwestora, to jego uprawnienia o charakterze procesowym zostały przez ustawodawcę wyraźnie ograniczone także i w tym postępowaniu” (s. 160). Z kolei na etapie utrzymania obiektów budowlanych „(...) szczególnie widoczne jest także odstępowanie od pewnych ogólnych wymogów k.p.a., co związane jest z koniecznością zagwarantowania przez prawo realnej ochrony dóbr policyjnych, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia i konieczności podjęcia działań niecierpiących zwłoki. Z uwagi na specyfikę postępowań z zakresu utrzymania obiektów budowlanych, kładących nacisk na szybkość postępowania i niezwłoczność działań, charakterystyczne jest prowadzenie ich z ograniczeniem zasady czynnego udziału stron. Maj krócej rzecz ujmując: w sytuacji zagrożenia życia czy zdrowia ludzi nie można prowadzić postępowania administracyjnego na zasadach ogólnych, bo czas, który jest potrzebny do wykonania czynności procesowych, w istocie rzeczy uniemożliwiłby organowi właściwą reakcję” (s. 160).

W dysertacji trafnie wskazano na specyfikę w zakresie pozyskiwania dowodów z uwagi chociażby na konieczność dysponowania wiedzą z zakresu budownictwa czy też odrębności w prowadzeniu postępowania kontrolnego (s. 161-162). Ponadto wykazano, że „Cechą postępowań prowadzonych w sprawach budowlanych jest także określenie wprost w przepisach prawa katalogu dowodów, które muszą zostać przeprowadzone przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie, a ich brak pociąga za sobą daleko idące konsekwencje w postaci stwierdzenia nieważności orzeczenia organu” (s. 162). Wśród cech charakterystycznych postępowań z zakresu prawa budowlanego Autorka wymienia obowiązek dostarczania określonych dokumentów, np. projektu technicznego, dokumentacji geodezyjnej, czy przerzucenia na strony postępowania kosztów sporządzania ocen technicznych lub ekspertyz

(s. 164). Należy zgodzić się z poniższymi wnioskami, że „(...) w postępowaniach z zakresu przystąpienia do użytkowania oraz z zakresu utrzymania obiektów budowlanych ustawodawca przyjął szereg rozwiązań proceduralnych mających na celu sprawne wykonywanie uregulowań zawartych w przepisach prawa materialnego, ale jednocześnie ograniczających w znacznym stopniu ochronę interesu indywidualnego. Prowadzi to do konkluzji, że o ile zwykle przepisy proceduralne służą bardziej ochronie interesu indywidualnego aniżeli publicznego, o tyle w przypadku konieczności zapewnienia bezpiecznego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, a następnie jego utrzymania, często związanego z nakazem podjęcia działań niezwłocznych, ustawodawca ograniczył znacząco uprawnienia stron w tych postępowaniach, przesuwając jednocześnie punkt ciężkości ochrony proceduralnej z interesu indywidualnego na rzecz interesu publicznego” (s. 164).

Interesujące ustalenia zawiera kolejny punkt ocenianego rozdziału dotyczący cywilnoprawnych instrumentów ochrony interesu indywidualnego w procesie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Jak wspomniano wyżej, Autorka, odnosząc się do kwestii użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy „(...) ochrona jednostek na gruncie prawa administracyjnego jest wystarczająca, czy jednak muszą one korzystać z ochrony cywilnoprawnej” (s. 132). Sięgnięcie do regulacji cywilnoprawnych w kontekście ochrony interesu indywidualnego wydaje się być uzasadnione, bo faktycznie w przypadku braku możliwości ochrony na gruncie prawa administracyjnego, zwrócenie się ku rozwiązaniom prawa cywilnego jest racjonalne. W dysertacji trafnie zwrócono uwagę na zjawisko zastępowania środków cywilnoprawnych administracyjnoprawnymi środkami ochrony (s. 167), które postrzegane są jako szybsze i skuteczniejsze, aniżeli odwoływanie się do regulacji cywilnoprawnych i postępowania przed sądami powszechnymi. Autorka podkreśla jednak, że nowelizacje przepisów prawa budowlanego przesuwające ochronę interesu indywidualnego z postępowania cywilnego na grunt postępowania administracyjnego, „(...) nie można jednak uznać za kierunek zmian, a raczej za wyjątek od tendencji zastępowania administracyjnoprawnych środków ochrony interesów indywidualnych środkami cywilnoprawnymi. Osoby pozbawione ochrony na gruncie prawa administracyjnego, będą szukać ochrony na polu prawa cywilnego, najczęściej poprzez realizację swoich roszczeń o charakterze prewencyjnym albo negatoryjnym” (s. 167). W literaturze zauważa się zjawisko przenikania się norm prawa administracyjnego i prawa cywilnego czy też wypierania prawa administracyjnego przez prawo cywilne (zob. np. *Wypierania prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Tom III, red. A. Doliwa, S. Prutis, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, ISBN

978-83-264-38860-8), a także wypierania prawa karnego przez prawo administracyjne (P. Ruczkowski, *Wypieranie prawa karnego przez prawo administracyjne a standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa 2019, s. 98-111, ISBN 978-83-8160-889-3).

Autorka w tej części rozdziału poprawnie analizuje i charakteryzuje aspekty podmiotowe i przedmiotowe środków ochrony interesu indywidualnego na gruncie przepisów prawa cywilnego w kontekście użytkowania czy utrzymania obiektów budowlanych. Co warto pokreślić, wykazuje zjawisko przenikania się regulacji administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych.

Wśród generalnych rekapitulacji tego rozdziału należy uwypuklić, że „(...) w postępowaniach administracyjnych z zakresu przystąpienia do użytkowania oraz w postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych zauważalna jest tendencja mocnego zawężania lub wyłączenia ochrony interesów osób trzecich, co nie powinno być ocenione pozytywnie” (s. 171) oraz podkreślić wnioski *de lege ferenda*, a mianowicie: stosowanie w odpowiednim zakresie przepisów k.p.a. ramach procedury zawiadomienia o zakończeniu budowy czy zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego; zapewnienie ochrony osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w analogiczny sposób, jak w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, gdyż, zdaniem Autorki, w chwili obecnej ochrona praw osób trzecich, nie jest wystarczająca; wprowadzenie *explicite* zasady poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, tak, aby nie było wątpliwości, że dotyczy ona także etapu utrzymania obiektu budowlanego i nie ogranicza poszukiwania źródła interesów prawnych jedynie do przepisów dotyczących zabudowy (s. 172).

Niewątpliwie na szczególną uwagę zasługuje rozdział czwarty dysertacji, w którym Autorka porusza problem relacji pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym w kontekście przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Zawarte w nim rozważania odnoszą się w szczególności do zakresu ingerencji w sferę wolności użytkowania obiektów budowlanych. Dokonano w nim próby oceny stopnia uciążliwości stosowanych instrumentów do celów, jakie zamierza osiągnąć ustawodawca. W dysertacji dokonano analizy zasady proporcjonalności jako instrumentu, jak wskazuje Autorka, pozwalającego na wyważenie interesów przez ustawodawcę i organy stosujące prawo (s. 11; s. 178 i n.). Na gruncie szeroko rozumianego prawa budowlanego może dojść do konfliktów pomiędzy interesem publicznym, interesami inwestora, właściciela, zarządcy czy interesami osób trzecich. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Problematyka

użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego immanentnie związana jest z zagadnieniem konkurujących wartości” (s. 173). Autorka trafnie zwraca uwagę, że w kolizji mogą pozostawać nie tylko interesy indywidualne czy też interes indywidualny i interes publiczny, ale że konieczność wyważenia może dotyczyć także interesu publicznego (s. 173-174). Główny nacisk kładzie na relacje między interesem publicznym a indywidualnym, co uważa za domenę prawa budowlanego (s. 174). Jak się wydaje, słuszna jest uwaga, zgodnie z którą relacja między interesem publicznym i indywidualnym nie musi opierać się na przeciwieństwie (s. 176-177). Autorka podkreśla, że „Zapewnienie ochrony wspólnego dobra obywateli staje się jednocześnie sposobem zrealizowania interesu indywidualnego (...)” (s. 177). Niewątpliwie należy zgodzić się z poglądem, iż z kwestią ważenia interesów publicznego i indywidualnego związana jest zasada proporcjonalności, wyrażająca zakaz nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki poza to, co jest konieczne dla ochrony wartości wskazanych przede wszystkim w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (s. 178). W dysertacji zwrócono uwagę, że zasada proporcjonalności może dotyczyć aspektu ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją państwa, a także może być rozpatrywana z perspektywy relacji jednostka - jednostka i że we wspomnianym aspekcie horyzontalnym, zasada ta jest ściśle powiązana z zasadą równości (s. 179). Niewątpliwie odniesienie zasady proporcjonalności do zasady równości należy uznać za słuszne.

Dokonane w rozprawie ustalenia dotyczące zasady proporcjonalności są prawidłowe, zgodne z dotychczasowymi ustaleniami doktryny i orzecznictwa sądowego.

W dysertacji trafnie zauważono, że konieczność ważenia interesów dotyczy zarówno ustawodawcy, jaki i podmiotów stosujących prawo i jest zabiegiem niezbędnym „(...) z punktu widzenia wartości podlegających ochronie w Konstytucji” (s. 182).

Autorka w analizowanym rozdziale zawarła ciekawe i ważne z punktu widzenia tematu rozprawy rozważania odnoszące się do możliwego zakresu ingerencji ustawodawcy, a co za tym idzie, też podmiotów stosujących prawo, w prawa jednostki związane z korzystaniem z obiektu budowlanego. Należy podzielić pogląd, zgodnie z którym „(...) przepisy regulujące proces budowlany, jak i późniejsze utrzymanie obiektów budowlanych, powinny być tak ukształtowane, aby zasady konstytucyjne, w tym przede wszystkim zasada proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, znalazły w nich odzwierciedlenie” (s. 182-183).

Trafnie wskazano na podstawowe czynniki determinujące dopuszczalny zakres ingerencji w wolność użytkowania obiektu budowlanego, tj. rodzaj zagrożenia interesu publicznego, rodzaj obiektu budowlanego oraz zachowanie inwestora, właściciela, zarządcy (s. 183). Jak zauważono w dysertacji, widoczne jest posługiwanie się przez prawodawcę

instrumentami reglamentacyjnymi o różnym zakresie uciążliwości w zależności od stopnia zagrożenia interesu publicznego bądź interesu indywidualnego, co jest implikowane m.in. stopniem skomplikowania technicznego obiektów budowlanych i związanymi z tym możliwymi niebezpieczeństwami (s. 183 i n.). Słusznie Autorka zwraca uwagę, że w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, ustawodawca posługuje się instrumentami w różnym stopniu ingerującymi w wolność użytkowania (s. 184). „Nie każda bowiem zmiana sposobu użytkowania wymaga reglamentacji administracyjnej, a co za tym idzie, nie zawsze zachodzi potrzeba ograniczania przysługującego jednostce prawa własności” (s. 184).

W rozprawie poprawnie zidentyfikowano i scharakteryzowano instrumenty prawne i procedury, jakie przewidział ustawodawca w przypadku zagrożenia interesu publicznego bądź indywidualnego w związku ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego. „Kwalifikowane zagrożenie interesu publicznego, a za co tym idzie głębsza ingerencja w wolność użytkowania obiektu budowlanego ma miejsce dopiero w przypadku samowolnej zmiany sposobu jego użytkowania” (s. 184).

Nie ulega wątpliwości, że również na etapie utrzymania obiektu budowlanego, zakres ingerencji ustawodawcy jest determinowany stopniem zagrożenia dla interesu publicznego i indywidualnego, co dostrzega Autorka dysertacji (s. 185 i n.). Możliwy zakres ingerencji jest uzależniony od rodzaju i przeznaczenia obiektu budowlanego. Wykonywanie obowiązków wynikających z przepisów rozdziału 6 ustawy - Prawo budowlane może służyć zarówno ochronie interesu publicznego, jak i indywidualnego; „(...) leży w interesie podmiotów zobowiązanych ustawą do ich przestrzegania” (s. 186). Trafnie w dysertacji podkreślono, że wykonywanie przez właściciela obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego służących zapewnieniu bezpieczeństwa leży nie tylko w interesie wspólnym, interesie osób trzecich, lecz także służy właścicielowi (s. 186). „Użytkownik obiektu powinien bowiem dostrzegać, że bezpieczeństwo leży także w jego interesie, a nie tylko w interesie wspólnym, a tym samym, że interes wspólny może być jednocześnie interesem jednostki. Podmioty odpowiedzialne za utrzymanie obiektów budowlanych, samego zatem ograniczenia prawa nie powinny pojmować wyłącznie w sposób negatywny, ponieważ prowadzi ono do ochrony cenniejszych wartości, zarówno o znaczeniu indywidualnym, jak i ogólnospołecznym” (s. 186).

W rozprawie poprawnie zidentyfikowano i scharakteryzowano instrumenty prawne i procedury, jakie przewidział ustawodawca w przypadku zagrożenia interesu publicznego bądź indywidualnego na etapie utrzymania obiektu budowlanego (s. 186 i n.).

Należy zgodzić się z generalną konkluzją, że „Przeprowadzona analiza dowodzi, że zarówno na etapie przystąpienia do użytkowania, jak i na etapie utrzymania obiektów budowlanych ingerencja ustawodawcy w wolność użytkowania obiektu budowlanego jest zróżnicowana, w zależności od rodzaju obiektu budowlanego, stopnia zagrożonego interesu publicznego czy zachowania podmiotu zobowiązanego do przestrzegania przepisów prawa” (s. 189).

Szczególne regulacje prawne odnoszą się do obiektów budowlanych stanowiących zabytek również w kontekście użytkowania i utrzymania takich obiektów, co dostrzeżono w dysertacji. W tym przypadku należy się spodziewać dalej idącej ingerencji ustawodawcy w prawa właścicielskie, gdyż, jak słusznie podkreśla Autorka, obiekt budowlany będący zabytkiem dla prawodawcy stanowi „szczególny przedmiot ochrony” (s. 189). Głębsza ingerencja w wolność użytkowania takich obiektów będących zabytkami leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową obiektów będących zabytkami. Jak podkreśla Autorka, „Celem takiej szczególnej ingerencji w wolności użytkowania obiektu będącego zabytkiem jest jak najdłuższe utrzymanie go w jak najlepszej kondycji, co leży nie tylko w interesie publicznym, ale także w indywidualnym” (s. 189).

W dysertacji zidentyfikowano i poddano analizie instrumenty prawne, za pomocą których można ingerować w wolność użytkowania obiektu budowlanego będącego zabytkiem, zwłaszcza zwrócono uwagę na obowiązki, jakie wiążą się z wpisem do rejestru zabytków. Podkreślono szczególny reżim prawny dotyczący prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, jaki wiąże się z obiektami o statusie zabytku (s. 190). Jak podkreśla Autorka, „W praktyce podjęcie niemal każdych robót budowlanych, zmiana sposobu korzystania w obiekcie budowlanym, wpisanym do rejestru zabytków, czy nawet przeprowadzanie prac, mających nawet charakter bieżącej konserwacji, wymaga uzyskania decyzji - pozwolenia konserwatora” (s. 190). Należy podzielić pogląd, że ustawodawca posługuje się instrumentami głęboko ingerującymi w wolność użytkowania obiektu budowlanego uznanego za zabytek w porównaniu do tych, o których mowa w ustawie - Prawo budowlane i które odnoszą się do pozostałych obiektów budowlanych. „Mimo to zachowana została proporcjonalność między ingerencją państwa w sferę własności a obowiązkami nałożonymi na dysponentów obiektu będącego zabytkiem” (s. 193).

Interesujący punkt dysertacji odnosi się do problematyki rozwiązywania konfliktów wynikających z potrzeby ochrony interesu publicznego i indywidualnego w kontekście użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych (s. 193 i n.). Faktycznie rozstrzyganie tych konfliktów może odbywać się na etapach tworzenia oraz stosowania prawa. W pierwszej kolejności, jak podkreślono w dysertacji, „(...) zarządzanie konfliktem spoczywa na

ustawodawcy” (s. 193-194). Autorka wskazuje na różne formy rozwiązywania konfliktów. Zgodnie z jej ustaleniami w pierwszej kolejności ustawodawca wprowadził mechanizmy tamujące konflikty. Przepisy prawa budowlanego rzeczywiście wyznaczają „(...) wzór modelowego i oczekiwanego zachowania się gwarantujący bezpieczne użytkowanie obiektu, którego naruszenie generuje konflikt interesów” (s. 194). Należy podzielić pogląd, że zachowanie zgodne „(...) z modelowym wzorcem bezpiecznego użytkowania obiektu, ustalonym przez ustawodawcę, pozwala zapobiec ewentualnym zagrożeniom związanym z eksploatacją obiektu budowlanego” (s. 195). Naruszenie prawa prowadzi do konfliktów między interesami i w takim przypadku ustawodawca powinien wskazać na instrumenty i procedury ich rozwiązywania. Autorka trafnie identyfikuje i analizuje te procedury (s. 195). Podkreśla, że „Ustawodawca zarządza też konfliktem interesów, używając narzędzi mających charakter proceduralny. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego czy decyzje z zakresu utrzymania obiektów budowlanych mają charakter decyzji związanych. Oznacza to, że w przypadku takich rozstrzygnięć ciężar zharmonizowania interesów, polegający na pogodzeniu ze sobą racji i wartości, bierze już na wstępie na siebie ustawodawca” (s. 194-195).

Zwraca uwagę, że „Mimo zastosowania konstrukcji decyzji związanej, ciężar rozwiązywania tych konfliktów spoczywa co do zasady na organach stosujących prawo” (s. 196). Pozytywnie ocenia pozostawienie organom administracji publicznej pewnego luzu decyzyjnego poprzez posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi, sformułowaniem „w szczególności” itd. (s. 196). „Pozwala to organom administracji publicznej na interpretowanie tych pojęć poprzez pryzmat zasad prawa i wartości chronionych konstytucyjnie” (s. 196). Niewątpliwie sprzyja to uelastycznieniu procesu decyzyjnego i skuteczności prawa, dostosowaniu rozstrzygnięcia do konkretnego stanu faktycznego, co słusznie zauważa Autorka (s. 196).

Nielegalne użytkowanie czy nielegalna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego tudzież nieprzestrzeganie obowiązków związanych z utrzymaniem tego obiektu mogą być źródłem konfliktów między interesami, co podkreślono w dysertacji (s. 197). Wybór pomiędzy konkurującymi wartościami mam miejsce nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale także, a nawet może częściej, na etapie stosowania prawa. Należy podzielić pogląd, że „Na etapie stosowania prawa decyzja stanowi najczęściej używany instrument zarządzania konfliktami między interesami, a jej treść stanowi wyraz wyboru pomiędzy różnymi wartościami” (s. 197) i że w procesie decyzyjnym istotne znaczenie mają nie tylko zasady wyrażone w przepisach prawa budowlanego, ale także wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (s. 198). Autorka zwraca uwagę w dysertacji na

najważniejsze zasady (wartości) procedury administracyjnej, które determinują rozstrzygnięcia administracji odnoszące się do przystąpienia do użytkowania czy późniejszego utrzymania obiektów budowlanych i powinny zapewnić należyłą ochronę dla interesu publicznego i indywidualnego (s. 199-204).

Należy zgodzić się z generalną konkluzją, iż „Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że obecny stan prawny pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności” (s. 204). Ustawowe ograniczenia swobody użytkowania obiektów budowlanych są adekwatne do celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla ochrony dóbr i wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast naruszać zasadę proporcjonalności mogą konkretne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej dotyczące swobody użytkowania czy też nakładające obowiązki „ponad miarę” w zakresie utrzymania obiektów budowlanych.

Interesujące rozważania zawiera ostatni rozdział dysertacji - piąty - dotyczący zdarzeń szczególnych, nagłych, zwłaszcza możliwości wystąpienia katastrof budowlanych i ich wpływu na kwestie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Nie ulega wątpliwości, że coraz częściej mamy do czynienia ze zdarzeniami o cechach klęsk żywiołowych i innymi sytuacjami wpływającymi negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia. Pożary, porywiste wiatry, osuwiska ziemi czy intensywne opady mogą zagrażać obiektom budowlanym i przyczyniać się do katastrof budowlanych. Słusznie zatem Autorka podjęła próbę odniesienia się do tego typu szczególnych zagrożeń i ich wpływu na kwestie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Nie bez przyczyny zatem ustawodawca nałożył na właściciela (zarządcę) obowiązki zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektu, także i w przypadku wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury (art. 61 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane), co podkreślono w dysertacji (s. 206).

Autorka szczególnie nacisk kładzie na problematykę katastrof budowlanych, przy czym podkreśla, że następstwa ww. zdarzeń nie zawsze muszą mieć daleko idące konsekwencje w postaci katastrofy budowlanej (s. 206). Skupienie się na problematyce katastrof budowlanych ma swoje uzasadnienie, gdyż ich wystąpienie stwarza na ogół realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. W rozprawie prawidłowo zdefiniowano pojęcie katastrofy budowlanej, odwołując się do treści obowiązujących aktów normatywnych, poglądów doktryny i judykatury. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że stopniowa degradacja obiektu budowlanego nie stanowi podstawy do stosowania procedur związanych z katastrofą budowlaną.

Autorka zwraca uwagę, że ustawodawca używa różnych instrumentów zarządzania nadzwyczajnymi sytuacjami, które są wynikiem działania sił natury lub człowieka. Przewidziano w tym przypadku zróżnicowane procedury, których celem jest doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu sprzed zdarzenia (s. 208). Zakres obowiązków nałożonych na właściciela (zarządcę) powinien odpowiadać rodzajowi zdarzenia i jego skutkom. Niewątpliwie skuteczność stosowanych środków i procedur ma kluczowe znaczenie. Trafnie Autorka podkreśla, że stosowane środki będą uzależnione od tego, czy dane zdarzenie może być zakwalifikowane jako katastrofa budowlana (s. 208), a następnie wskazuje, jakie środki i instrumenty mogą być wykorzystywane w związku z wystąpieniem nadzwyczajnych sytuacji, w szczególności, które mogą zabezpieczyć przed katastrofą budowlaną.

W dysertacji trafnie zidentyfikowano podstawowe przyczyny katastrof budowlanych. Ich prawidłowa identyfikacja jest konieczna, gdyż pozwala na wskazanie, jakie działania powinny być podejmowane na etapie użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. Dokonana przez Autorkę analiza przyczyn katastrof budowlanych może prowadzić do wniosku, że prawidłowe działania związane z użytkowaniem i utrzymaniem obiektów budowlanych, mogłyby zapobiec wystąpieniu przynajmniej niektórych z nich. Ustalenia zawarte w dysertacji wskazują, że w przypadku katastrof budowlanych wywołanych nieprawidłowościami związanymi z utrzymaniem obiektu budowlanego, przyczyną aż 80% zdarzeń „(...) wymienionych w tej grupie, był zatem zły stan techniczny obiektu budowlanego” (s. 213). „Nakładanie się przyczyn katastrof budowlanych utrudnia wyciąganie jednoznacznych spostrzeżeń w przedmiocie ich genezy. Działanie sił przyrody nie zawsze powoduje negatywne konsekwencje w postaci katastrofy budowlanej. Często bowiem dopiero wystąpienie dwóch przyczyn łącznie powoduje tragiczne w skutkach następstwa, które samoistnie nie doprowadziłyby do katastrofy. Siły przyrody niejednokrotnie w jaskrawy sposób uwydatniają następstwa nieprzestrzegania obowiązków przez właściciela lub zarządcę obiektu. Prowadzi to do wniosku, że najczęściej niewłaściwa eksploatacja w połączeniu z siłami przyrody stają się źródłem katastrofy budowlanej” (s. 213).

Wśród ciekawych i wartościowych ustaleń dysertacji należy wymienić konkluzję dotyczącą korelacji pomiędzy zdarzeniami o znamionach katastrofy budowlanej a profesjonalizacją zarządzania obiektem budowlanym. Badania pokazują bowiem, że „(...) tam, gdzie nadzór nad obiektem przeprowadzali zarządcy instytucjonalni, liczba katastrof była znikoma. Wy tłumaczeniem dla powyższego faktu jest to, że właściciele prywatni nie zajmują się profesjonalnie utrzymaniem obiektów budowlanych, a co za tym idzie, ich wiedza w tym przedmiocie jest znacznie mniejsza aniżeli wiedza instytucjonalnych zarządców” (s. 214).

W kolejnym punkcie rozprawy Autorka w sposób syntetyczny analizuje procedury w sytuacji wystąpienia katastrof budowlanych (s. 215). Jako kluczową wymienia procedurę przewidzianą w rozdziale 7 ustawy - Prawo budowlane, której celem jest „(...) właściwe zabezpieczenie miejsca zdarzenia, wyjaśnienie jej przyczyn, przywrócenie obiektu budowlanego do stanu sprzed katastrofy, a w ostatecznym rozrachunku ustalenie podmiotów odpowiedzialnych za jej spowodowanie” (s. 215). Prawidłowo wyodrębnia i wskazuje na etapy zarządzania katastrofą budowlaną (s. 215 i n.).

Docenić trzeba też umiejętne zwrócenie uwagi na instrumenty zarządzania zdarzeniami szczególnymi, które zostały uregulowane w ustawach odrębnych (również w tzw. specustawach). Dobór materiału normatywnego i przeprowadzona analiza nie budzą istotnych zastrzeżeń, mimo że fragmentami ustalenia mają charakter syntetyczny i, jak się wydaje, wymagały szerszych rozważań.

Autorka w kolejnym punkcie dysertacji (5.3. *Instrumenty ochrony interesu publicznego zapobiegające zdarzeniom szczególnym w toku utrzymania obiektów budowlanych*) trafnie wskazuje na zjawisko wzmożonego zainteresowania obowiązującymi regulacjami prawnymi i procedurami dotyczącymi właściwego użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych *post factum*, czyli dopiero wówczas, gdy dochodzi do tragicznych zdarzeń (s. 221-222). Dopiero w ich wyniku dokonuje się przeglądu obowiązujących regulacji prawnych, wdraża się procedury kontrolne itd. Zapomina się natomiast o konieczności stałego monitorowania przestrzegania obowiązujących przepisów, co słusznie zauważa Autorka rozprawy (s. 222). Trafnie wskazuje na korzyści, jakie niesie za sobą postępująca informatyzacja procedur budowlanych i uruchamianie kolejnych elektronicznych rejestrów danych (s. 223). Należy podzielić pogląd, że „Mając także na uwadze fakt, że znacząca większość katastrof wydarza się w obiektach budowlanych należących do osób fizycznych, to na pierwszym miejscu potrzebny jest także wzrost nakładów na działania informacyjne i edukacyjne, zwiększające świadomość społeczną obowiązujących przepisów i następstw ich nieprzestrzegania. Szczególny nacisk powinien być zatem położony na publikację komunikatów w przedmiocie obowiązków właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego” (s. 224).

Z poszczególnymi rozdziałami dysertacji i zawartymi w nich rozważaniami koresponduje zakończenie, w którym zawarto zwięzłe sformułowane wnioski i ustalenia Autorki. Niewątpliwie zakończenie odgrywa szczególną rolę w ocenie całości dysertacji, gdyż wnioski i własne stanowiska, krytyczne uwagi i propozycje zmian decydują o naukowym, a nie jedynie sprawozdawczym charakterze opracowania. Jak zasygnalizowano wyżej, niezależnie od wniosków, które sformułowano po poszczególnych rozdziałach

dysertacji, również w zakończeniu Autorka zawarła wiele wartościowych konkluzji w odniesieniu do przyjętego obszaru badawczego, na które warto syntetycznie zwrócić uwagę. Jak podkreśla, „Główną osią przedmiotowej dysertacji była pogłębiona analiza zagadnień związanych z administracyjnoprawną problematyką użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. W związku z faktem, że w toku przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych oraz późniejszego ich utrzymania stykają się różne interesy, obszarem badań uczynione zostały także kwestie ochrony interesu publicznego i indywidualnego oraz relacji między nimi” (s. 226). W dysertacji ustalono, że „(...) na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego i jego późniejszego utrzymania, mimo głębokiej ingerencji w wolność jego użytkowania, nie dochodzi do asymetrii między interesem publicznym a interesem indywidualnym inwestora, właściciela lub zarządcy” (s. 226); „(...) zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich (...) nie dotyczy etapu po zakończeniu robót budowlanych” (s. 226); „(...) ustawodawca nie zapewnił ochrony interesów osób trzecich na etapie przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych” (s. 226). W opinii recenzenta powyższe wnioski, mimo że mogą skłaniać do polemiki, nie budzą jednak istotnych wątpliwości.

Podobnie należy podzielić stanowisko Autorki, zgodnie z którym szczególne znaczenie dla rozwiązywania konfliktów między interesami właścicieli, zarządców, osób trzecich oraz interesem publicznym na etapie użytkowania (przystąpienia do użytkowania) i utrzymania obiektów budowlanych mają wyodrębnione i wskazane w dysertacji zasady, a w szczególności wolności użytkowania obiektów budowlanych, proporcjonalności oraz równości wobec prawa. Zasada wolności użytkowania obiektów budowlanych nie została *explicite* wyrażona w przepisach ustawy - Prawo budowlane, ale można ją wyprowadzić z norm tego prawa przy uwzględnieniu regulacji konstytucyjnych, co podkreśla Autorka dysertacji (s. 226). „Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że wolność użytkowania obiektu budowlanego należy traktować jako aspekt wolności budowlanej” (s. 227). Ponadto, zdaniem Autorki, zasada wolności budowlanej jest uzupełnieniem zasady ochrony własności (s. 227).

Niewątpliwie osiągnięcie celów dysertacji wymagało poczynienia uwag o charakterze terminologicznym, w tym dotyczących pojęć: obiektu budowlanego, użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że etap przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego zaliczony został przez Autorkę dysertacji do procesu budowlanego, z kolei etap utrzymania obiektów budowlanych traktowany jest jako samodzielny byt, który nie stanowi jednego ze stadiów procesu budowlanego (s. 22).

Wśród konkluzji dysertacji warto zaakcentować ustalenia, zgodnie z którymi „(...) postępowaniach z zakresu przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych nastąpiło przesunięcie punktu ciężkości ochrony interesu indywidualnego na rzecz interesu publicznego” (s. 228), o czym mają świadczyć: rozbudowany katalog obowiązków nałożonych ustawowo na właściciela (zarządcę) obiektu budowlanego, stosowanie instrumentów o charakterze, reglamentacyjnym, policyjnym, sankcji karnych (s. 228). Nie spowodowało to jednak naruszenia zasady proporcjonalności (s. 228).

Jak trafnie zauważono, „O ile ustawodawca na etapie przystąpienia do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych zagwarantował odpowiedni poziom ochrony interesu publicznego, o tyle z perspektywy ochrony interesów osób trzecich poziom tej ochrony wydaje się niewystarczający. W postępowaniach administracyjnych w sprawach budowlanych zauważalna jest tendencja mocnego zawężania lub eliminowania ochrony wyżej wymienionych osób” (s. 230).

W konkluzjach rozprawy zwrócono uwagę, że „(...) ustawodawca nie rozszerzył wprost zasady poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich do etapu utrzymania obiektu budowlanego” (s. 232). Podzielić należy pogląd Autorki, że na etapie utrzymania obiektu budowlanego, może dochodzić do zagrożenia interesów osób trzecich (s. 232).

Wśród wniosków *de lege ferenda* warto odnotować postulat, aby „(...) krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie był taki sam jak krąg stron postępowania o pozwolenia na budowę” (s. 231); konieczność wyartykułowania wprost zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich odnoszącej się do etapu utrzymania obiektów budowlanych (s. 233) oraz doprecyzowania niektórych przepisów z zakresu utrzymania obiektów budowlanych (s. 233); propozycję uzupełnienia katalogu definicji legalnych o definicję zarządcy obiektu budowlanego (s. 233). Co warto podkreślić, w dysertacji podjęto próbę sformułowania takiej definicji (s. 233). Autorka proponuje „(...) wprowadzenie trybu administracyjnego do usuwania z budynków napisów, symboli lub znaków wypełniających znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 256 k.k.” (s. 233) oraz uszczegółowienie art. 68 ustawy - Prawo budowlane poprzez objęcie jego zakresem innych budynków aniżeli przeznaczonych na pobyt ludzi i uszczegółowienie kwestii terminu opróżnienia budynku.

Podsumowując ocenę merytoryczną dysertacji, należy stwierdzić, że założenia poczynione we wprowadzeniu do rozprawy znalazły zasadniczo swoje odzwierciedlenie w jej treści. Praca ma charakter wielowątkowy, dotyczy wielopłaszczyznowej problematyki, która jest doniosła nie tylko teoretycznie, lecz także posiada istotny wymiar praktyczny dla obywateli; z pewnością zagadnienia poruszane w pracy są ważne dla sprawnego

funkcjonowania państwa, ochrony interesu publicznego oraz ochrony wolności i praw jednostki.

Obszar badawczy w pracy został zawężony głównie do analizy ściśle prawniczej, jednakże występują pewne zagadnienia, które moglibyśmy zaliczyć do polityki administrowania państwem.

Z rozważań zawartych w rozprawie wynika, że obowiązujące w Polsce rozwiązania ustrojowe i funkcjonalne dotyczące użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych są determinowane nie tylko ustawą - Prawo budowlane, lecz także przepisami ustaw odrębnych. Zauważalne może być także przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Ingerencja w sferę wolności użytkowania obiektów budowlanych, prawa właścicielskie może być daleko idąca. Na tle zagadnień będących przedmiotem dysertacji bardzo wyraźnie widoczne jest ścieranie się interesu publicznego (dobra wspólnego) i interesów właścicielskich.

Z większością tez i uwag Autorki należy się zgodzić, zwłaszcza należy pochwalić za formułowanie wniosków i postulatów dotyczących konstrukcji wolności użytkowania obiektów budowlanych. Wnioski formułowane w pracy są logiczne; zasadniczo prawidłowo położono akcenty na różne aspekty merytoryczne dotyczące omawianej problematyki, przy czym większy nacisk należało położyć na kwestie ochrony interesów właściciela użytkującego i utrzymującego obiekt budowlany.

Wśród mankamentów dysertacji należy wymienić rezygnację z rozważań odnoszących się do rozwiązań prawnych w innych państwach. Przyjęcie założenia metodologicznego o rezygnacji z metody prawnoporównawczej przy tak sformułowanym temacie rozprawy (w temacie dysertacji nie wskazano *explicite* na zawężenie obszaru badawczego tylko do regulacji krajowych) należy uznać za wadliwe. Należało odwołać się do regulacji obowiązujących w innych państwach oraz do zagranicznej literatury i aktów normatywnych. Zdecydowanie wzbogaciłoby to warstwę merytoryczną opracowania. Marginalnie Autorka powołuje się na doktrynę zagraniczną, przy czym cytowaną pośrednio. Proponuję uzupełnienie badań w tym obszarze w przypadku decyzji o skierowaniu rozprawy do publikacji tudzież wprowadzenie do tytułu opracowania frazy, że analiza obejmuje krajowy system prawny. Należy zastanowić się również nad tym, czy nie zamienić w tytule kierowanej do publikacji monografii frazy „(...) utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych” frazą „użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych”. W poszczególnych rozdziałach Autorka zasadniczo wymienia w pierwszej kolejności kwestie użytkowania, a następnie utrzymania obiektów budowlanych.

Jak wspomniano wyżej, w dysertacji Autorka mogła w większym zakresie odwołać się

do determinant wynikających z tzw. specustaw. Mimo że problematyka tzw. specustaw budzi wiele wątpliwości, również z punktu widzenia ich konstytucyjności, to nadal przybywa tego typu szczególnych regulacji i raczej nic nie wskazuje na to, żeby ta sytuacji się zmieniła.

Jak się wydaje, oprócz wskazanych przez Autorkę zasad, należy zwrócić uwagę na zasadę pewności prawa czy zasadę bezpieczeństwa prawnego, które mają szczególne znaczenie dla podmiotu realizującego zamierzenie budowlane oraz użytkującego i utrzymującego obiekt budowlany.

Autorka trafnie dostrzega wielopostaciowość uwarunkowań korzystania w wolności użytkowania obiektu budowlanego. W sposób interesujący pokazuje złożoność regulacji prawnych, współzależność różnych systemów norm, posługiwanie się przez ustawodawcę - wywołującym trudności nawet dla profesjonalisty - językiem tekstów prawnych, których interpretacja wymaga korzystania z zaawansowanych reguł wykładni prawa.

VI. Konkluzje

Mimo podniesionych uwag i pewnych zastrzeżeń, należy podkreślić, że dysertacja mgr Katarzyny Dudek, pt. *Administracyjnoprawne zagadnienia utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych* stanowi wartościową pozycję, zawiera nowe merytoryczne ustalenia, jest przykładem opanowania przez Autorkę warsztatu naukowego i samodzielności naukowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i tym samym spełnia ustawowe wymagania stawiane pracom doktorskim w dyscyplinie nauki prawne.

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK