

dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH  
Katedra Prawa, Zakład Prawa Publicznego  
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny  
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

***Recenzja rozprawy doktorskiej***  
***mgr Izabeli Eweliny Lewandowskiej***  
***pt. „Wstrzymanie robót w procesie inwestycyjno-budowlanym”***

**Wybór tematu pracy**

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pani Izabeli Lewandowskiej, pt., *Wstrzymanie robót w procesie inwestycyjno-budowlanym*” przygotowana pod kierunkiem ks. dr hab. Sławomira Fundowicza, prof. KUL, jest oryginalną pracą z zakresu prawa budowlanego. Poruszona tematyka jest ciekawa, a jednocześnie trudna z uwagi na różnorodność instytucji wstrzymania robót i przypadki jej zastosowania, które determinują wyznaczone jej cele.

Przepisy Prawa budowlanego doczekały się wielu komentarzy, były podstawą wielu artykułów i monografii, jednak żadna nie omawiała przedmiotowego zagadnienia tak kompleksowo, jak recenzowana praca. Dlatego też wybór tematu rozprawy doktorskiej Pani Izabeli Lewandowskiej, uważam za interesujący i aktualny. Autorka dokonała szerokiej i wnikliwej analizy bardzo istotnego, z punktu widzenia teorii i praktyki, zagadnienia wstrzymania robót budowlanych. Wybór tematu pracy Pani Izabeli Lewandowskiej należy ocenić pozytywnie, zarówno z uwagi na atrakcyjność, jak i nowatorskie podejście do tytułowego zagadnienia uregulowanego w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.) jak i innych ustawach szczególnych. Tematyka podjęta przez Autorkę jest tematem ważnym przede wszystkim z punktu widzenia ochrony praw inwestora, ale także i interesu publicznego. Wobec powyższego uważam, że recenzowana praca stanowi istotny głos w sferze kształtowania prawa budowlanego.

Normy z zakresu prawa budowlanego ulegają ciągłym zmianom, czego doświadczyliśmy również w ostatnim czasie. Dodatkowo już od 2012 r. przygotowywana jest kompleksowa zmiana regulacji w postaci Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, który był także przedmiotem analizy i oceny w pracy. Zatem, Autorka uwzględniła aktualny stan prawny, analizując obowiązujące rozwiązania, jak również propozycje ujęte w dostępnych wersjach projektu Kodeksu, co należy ocenić pozytywnie, ponieważ czyni pracę aktualną.

Przedmiot rozprawy stanowi niewątpliwie zagadnienie naukowe, a Autorka wykazała się w pracy odpowiednią wiedzą w zakresie nauk prawnych. Podobnie pozytywnie należy ocenić wybór tematu pracy, który dobrze świadczy o umiejętnościach koncentrowania się Autorki na tym, co ważne i atrakcyjne poznawczo.

Wybór tematu rozprawy zdeteterminował metody jej opracowania. Autorka prawidłowo zastosowała metodę dogmatyczno-prawną opartą o analizę aktów normatywnych oraz opis omawianych regulacji prawnych. Trafnie zastosowane zostały także metody: historyczna i analityczna, które pozwoliły na przedstawienie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji i zmian. Jednocześnie zastosowana została metoda teoretyczno-prawna, odnosząca się do literatury przedmiotu ukazująca różnorodne poglądy doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych.

### Układ pracy

Konstrukcja pracy jest logiczna, prawidłowa i służy realizacji celu, jaki postawiła sobie Autorka. Praca składa się ze *Wstępu*, pięciu szczegółowych rozdziałów, *Zakończenia* oraz wykazu źródeł. Praca liczy 271 stron znormalizowanego tekstu, nie licząc *Bibliografii*.

We wstępie, Autorka przekonująco uzasadniła wybór tematu pracy i pola badawczego, wskazując przede wszystkim na brak szczegółowych opracowań w zakresie problematyki wstrzymania robót budowlanych. Jednocześnie wskazała, iż instytucja „wstrzymania” znajduje szerokie zastosowanie w różnych uregulowaniach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Jak słusznie podkreśliła, wstrzymanie robót jako instytucja uregulowana w ustawie – Prawo budowlane ma liczne zastosowanie i to nie tylko w procesie inwestycyjnym, który jest przewodnim tematem pracy. W procesie tym, jak podkreśla Autorka, wstrzymanie robót zaburza jego przebieg, przedłużając proces inwestycyjny i powodując wymierne straty materialne inwestora oraz ograniczając go w jego działaniach.

Zdaniem Autorki, katalog przesłanek uzasadniających wstrzymanie robót uregulowany w Prawie budowlanym jest zbyt rozbudowany i stanowi niejednokrotnie wstęp do długiego postępowania naprawczego. W praktyce postępowanie takie może trwać nawet kilka lat. Dodatkowo instytucję tę wykorzystują także osoby trzecie, które mają sprzeczne z inwestorem interesy, utrudniając proces inwestycyjny i przedłużając go znacznie, a jedynym ich celem jest uniemożliwienie realizacji zaprojektowanego obiektu. Dostrzegając te okoliczności, Autorka za uzasadnione uznała przeanalizowanie przesłanek wstrzymania robót pod kątem ich zasadności oraz konsekwencji, w postaci postępowania naprawczego wskazując jego przebieg oraz czas trwania. Dokonując przedmiotowej analizy wskazała na wątpliwości w zakresie praktycznego stosowania tej instytucji w pracy organów nadzoru budowlanego.

Istotnym elementem *Wstępu* jest teza zgodnie z którą: „*przyjmując reglamentacyjne i niereglamentacyjne wstrzymanie robót budowlanych, należy dążyć do optymalnego ich wykorzystania w procesie inwestycyjnym, zwiększając w tym rolę wyspecjalizowanych uczestników procesu, rozszerzając przy tym zakres ich odpowiedzialności*”.

Udowodnieniu postawionej tezy służą kolejne rozdziały pracy.

W rozdziale I zatytułowanym: „*Ewolucja i pojęcia instytucji wstrzymania robót budowlanych*”, Autorka ukazała rys historyczny kształtowania się instytucji wstrzymania robót budowlanych w prawie budowlanym, rozpoczynając od przepisów pierwszej regulacji przyjętej w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216). Na podstawie przepisów kolejnych ustaw - Prawo budowlane z 1961 r., 1974 r., aż do obecnej regulacji z 1994 r. ukazała ewolucję zmian dokonując umiejętnie porównania następujących po sobie rozwiązań prawnych. Wskazana analiza dokonana w ujęciu historycznym, przybliżyła zakres i charakter regulacji obowiązujących w poprzednich porządkach prawnych. Po dokonanej analizie Autorka dochodzi do wniosku, że w kolejnych przepisach katalog przesłanek wstrzymania robót budowlanych rozszerzał się, a uregulowania w tym zakresie były coraz bardziej rozbudowane, skomplikowane i restrykcyjne, a w konsekwencji bardziej dotkliwe dla inwestora.

W rozdziale tym, zgodnie z jego tytułem, omówione zostały też pojęcia objęte instytucją wstrzymania w procesie inwestycyjno-budowlanym, których poprawne rozumienie pozwala na właściwą interpretację omawianych regulacji.

W rozdziale II zatytułowanym „*Pozycja inwestora i jej przedmiotowe ograniczenia w procesie inwestycyjno-budowlanym*” Autorka dużo uwagi poświęciła inwestorowi, jako głównemu uczestnikowi procesu inwestycyjnego ukazując jego suwerenność w tym procesie. Jednak jak podkreśliła Autorka, przedstawione w tym rozdziale instytucje prawne z jednej strony wzmocniają pozycję inwestora, a z drugiej ograniczają go, między innymi przez instytucję wstrzymania robót budowlanych. Na dowód powyższego, Autorka ukazała swobodę działania inwestora w zakresie podjęcia inwestycji, niezależność w jej prowadzeniu, z możliwością odstąpienia od jej realizacji włącznie. Autorka dostrzega potrzebę zapewnienia tej swobody działania bez ingerencji organów administracji publicznej, w ramach stabilnego porządku prawnego. Jak słusznie podkreśliła, suwerenność ta nie może być jednak rozumiana jako zupełna dowolność w działaniu, a jej wyznacznikami w procesie inwestycyjnym są przede wszystkim decyzja o pozwoleniu na budowę i zgłoszenie ograniczające zasadę wolności budowlanej oraz przesłanki wstrzymania robót budowlanych, wymienione w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego.

Jednocześnie w rozdziale tym Autorka dokonała podziału wstrzymania robót budowlanych na wstrzymanie o charakterze reglamentacyjnym, do którego należy zaliczyć przesłanki obligatoryjnego wstrzymania robót budowlanych wynikające z art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego oraz niereglamentacyjnym, które może być dokonane z inicjatywy inwestora i innych uczestników procesu budowlanego.

Zdaniem Autorki, w procesie inwestycyjnym należałoby w większym stopniu posługiwać się wstrzymaniem niereglamentacyjnym, aby uniknąć bardziej czasochłonnego, skomplikowanego i sformalizowanego wstrzymania reglamentacyjnego dokonanego przez organy nadzoru budowlanego. W ramach wstrzymania niereglamentacyjnego bardziej swobodnie można bowiem kształtować przerwy w trakcie budowy, mając na celu ochronę praw i interesów inwestora. Natomiast w przypadku wstrzymania reglamentacyjnego,

inwestor „włączany jest w urzędniczą maszynę” postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego, przewidujących sztywne terminy ustawowe, które nie mogą być modyfikowane w zależności od potrzeb inwestora. W tym zakresie Autorka zauważa szczególną rolę wyspecjalizowanych uczestników procesu budowlanego, czyli osób legitymujących się uprawnieniami budowlanymi, pełniących funkcję projektanta, kierownika budowy lub robót oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. Doceniając wykształcenie, doświadczenie oraz profesjonalizm tych osób, Autorka uważa, iż rzetelne wykonywanie obowiązków przez wyspecjalizowanych uczestników procesu inwestycyjnego mogłoby uchronić inwestora przed interwencją nadzoru budowlanego.

Rozdział III zatytułowany: „*Podmiotowe ograniczenia pozycji inwestora w procesie inwestycyjno-budowlanym*” jest kontynuacją rozważań dotyczących ograniczeń pozycji inwestora. W rozdziale tym Autorka analizuje działania podmiotów, które w ramach wstrzymania robót budowlanych wpływają na ograniczenie pozycji inwestora. Jako podmioty ograniczające inwestora Autorka wskazuje przede wszystkim organy nadzoru budowlanego, ale także wyspecjalizowanych uczestników procesu budowlanego, wykonawcę oraz osoby trzecie, które zainteresowane są realizacją inwestycji, ale nie mają na względzie dobra inwestora. Jak słusznie zauważa, instytucja wstrzymania robót może i często jest wykorzystywana przez różne podmioty, nie zawsze przychylnie inwestorowi, ograniczając jego działania inwestycyjne. To podmioty skazujące działania inwestycyjne w celu uniemożliwienia realizacji inwestycji. Z drugiej strony, z pomocą inwestorowi przychodzą wyspecjalizowani uczestnicy procesu budowlanego, którzy wykorzystując swoją wiedzę, doświadczenie i umiejętności wspierają fachowo proces inwestycyjny, czuwając na jego prawidłowym przebiegu. Chroni to inwestora przed ingerencją organów nadzoru budowlanego w postaci wstrzymania robót budowlanych zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. Jak słusznie zauważa Autorka, istotny wpływ na pozycję inwestora ma również wykonawca robót budowlanych, którego rola co prawda nie została uregulowana w Prawie budowlanym, ale jego obowiązki zostały określone w przepisach Kodeksu cywilnego, a doprecyzowane zostają każdorazowo w umowie z inwestorem.

Przedmiotem tego rozdziału jest także analiza zagadnień związanych z zakresem i formą postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego, działające w ramach wstrzymania reglamentacyjnego. Jak zauważa Autorka, ustawodawca jednoznacznie wskazał formę wstrzymania robót, które następuje w drodze postanowienia. Co ważne, może być wydane tylko jeden raz i ma charakter tymczasowy z uwagi na konieczność wydania w terminie jego ważności, czyli dwóch miesięcy od dnia doręczenia, jednej z decyzji przewidzianej przez prawo. Niewydanie decyzji w terminie skutkuje utratą mocy prawnej postanowienia i możliwością kontynuacji prac przez inwestora.

W rozdziale IV zatytułowanym: „*Zastosowanie instytucji wstrzymania w obowiązujących przepisach prawa*”, Autorka omówiła przypadki wstrzymania robót wynikające z przepisów Prawa budowlanego oraz aktów prawnych dotyczących: ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, Państwowej Straży Pożarnej, planowania i zagospodarowania przestrzennego, dozoru technicznego, ochrony środowiska, Państwowej

Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy, prawa energetycznego, prawa telekomunikacyjnego oraz usług turystycznych.

Jak zauważa Autorka, celem instytucji wstrzymania robót jest ochrona interesu publicznego w trakcie procesu inwestycyjnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesu indywidualnego, czyli interesu inwestora. Jak zwykle w takiej sytuacji zachodzi konieczność wyważania tych interesów i w tym zakresie interes inwestora może podlegać niejednokrotnie uzasadnionym ograniczeniom, w imię interesu publicznego. Jak zauważa Autorka, instytucja wstrzymania robót budowlanych przewidziana w Prawie budowlanym ma różny charakter i jest wykorzystywana nie tylko w procesie budowlanym, czyli w trakcie wykonywania robót budowlanych, ale także na etapie użytkowania obiektu. Szerokie zastosowanie ma również w przepisach wskazanych powyżej ustaw, w których nie zawsze ma związek z procesem inwestycyjnym, ale stosowane jest w celu ochrony dóbr prawnie chronionych oraz w interesie publicznym. Analiza przywołanych przepisów wskazuje bowiem, że w większości przypadków wstrzymanie robót wykorzystywane jest w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska. Wszystkie przypadki wstrzymania wynikające z powyższych ustaw mają charakter reglamentacyjny, ponieważ są wynikiem działania upoważnionych organów administracji.

Przedmiotem tego rozdziału są także propozycje w zakresie zasad wstrzymywania robót budowlanych przewidziane w projektach Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego. W części tej Autorka ocenia projektowane rozwiązania, dostrzegając generalnie dobry kierunek planowanych rozwiązań, ale akcentując też wątpliwości i niejasności nowych regulacji. Autorka docenia np. rozwiązania, które miałyby umożliwić organowi nadzoru wezwanie inwestora do usunięcia niezgodności z prawem i dopiero po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu organ dokonywałby wstrzymania robót budowlanych.

Ostatni rozdział pracy zatytułowany: *„Konsekwencje niewstrzymania oraz wstrzymania robót budowlanych”* przedstawia konsekwencje niezastosowania się do nakazu wstrzymania robót budowlanych, w tym zasady postępowania naprawczego. Dużo uwagi w tym rozdziale Autorka poświęca zagadnieniu odpowiedzialności zawodowej profesjonalnych uczestników procesu inwestycyjnego, jako osób odpowiedzialnych za właściwą realizację inwestycji. Zdaniem Autorki ustawodawca dotkliwie potraktował inwestorów niestosujących się do nakazu organu nadzoru budowlanego w zakresie wstrzymania robót budowlanych. Jak twierdzi Autorka, niemal równie dotkliwie dla inwestora jest zastosowanie się do postanowienia organu nadzoru budowlanego i wstrzymanie robót budowlanych. W ten sposób bowiem rozpoczyna się dość uciążliwe, skomplikowane, czasochłonne oraz kosztowne postępowanie naprawcze, mające na celu doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem.

Niewątpliwym walorem pracy są zapowiedzi tematyczne będące wstępem do rozważań podjętych w każdym rozdziale oraz zamieszczane na końcu każdego z nich podsumowania, w którym zawarła syntetyczną konkluzję prowadzonych w konkretnym rozdziale rozważań. Z pewnością te krótkie wstępy i podsumowania ułatwiają czytelnikowi odbiór pracy.

Rozprawę zamyka *Zakończenie*, w którym Autorka przedstawia konkluzję całości rozważań oraz formułuje wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

W konkluzjach swojej pracy Autorka podnosi, że proces inwestycyjny po jego rozpoczęciu powinien pozostawać w rękach wyspecjalizowanych uczestników procesu budowlanego, którzy powinni ponosić większą odpowiedzialność za jego przebieg niż dotychczas. Zaś ingerencja organów nadzoru budowlanego powinna być postrzegana jako ostateczność. Organy te, według Autorki, powinny pojawiać się dopiero na końcowym etapie inwestycji w celu dokonania czynności odbioru. Jak twierdzi Autorka, w obecnym stanie prawnym, konsekwencje nieprawidłowości w procesie budowlanym ponosi inwestor. Tymczasem odpowiedzialność tę powinny ponosić osoby odpowiedzialne za prawidłowe prowadzenie tego procesu. Zdaniem Autorki, osoby posiadające uprawnienia budowlane, jako osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, powinny tak prowadzić inwestycję, aby były spełnione wszystkie wymagania prawne, techniczne i organizacyjne, w sposób niezagrażający życiu, zdrowiu ludzi oraz środowisku. Osoby te powinny też ponosić większą odpowiedzialność w tym zakresie.

Autorka nie wskazała niestety na czym miałyby polegać zwiększenie udziału w procesie budowlanym osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie oraz zwiększenie odpowiedzialności zawodowej tych podmiotów. Podkreślenia wymaga bowiem, że obowiązujące przepisy przewidują już aktualnie, w przypadku robót budowlanych realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, obowiązek zapewnienia nadzoru ze strony osób posiadających uprawnienia budowlane. W takim przypadku proces inwestycji od etapu projektowania, aż po etap oddania obiektu do użytkowania, a nawet w trakcie jego użytkowania, pozostaje pod pieczę profesjonalnych uczestników procesu budowlanego. Obowiązujące przepisy przewidują też wystarczający i szeroki wachlarz kar za niewłaściwe wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Osoby takie już dzisiaj ponoszą odpowiedzialność w sytuacji, gdy: dopuściły się występków lub wykroczeń, określonych ustawą; zostały ukarane w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; wskutek rażących błędów lub zaniedbań, spowodowały zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska albo znaczne szkody materialne; nie spełniają lub spełniają niedbale swoje obowiązki lub uchylają się od podjęcia nadzoru autorskiego lub wykonują niedbale obowiązki wynikające z pełnienia tego nadzoru. Popętnienie tych czynów zagrożone jest karą: upomnienia; upomnienia z jednoczesnym nałożeniem obowiązku złożenia, w wyznaczonym terminie, egzaminu lub zakazem wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, na okres od roku do 5 lat, połączonym z obowiązkiem złożenia, w wyznaczonym terminie, egzaminu.

Z powyższego wynika, że ustawodawca przewidział różne kary, których wymierzenie uzależnił od stopnia naruszenia i dotychczasowej karalności z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. W przypadku znacznego społecznego niebezpieczeństwa czynu orzeka się zakaz wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Ostatnia z kar wydaje się wyczerpywać możliwości karania osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie i wystarczająco motywować do właściwego wykonywania swoich obowiązków przez profesjonalnych uczestników procesu budowlanego.

### **Ocena pracy:**

Rozprawa Pani Izabeli Lewandowskiej nosi cechy dojrzałej pracy naukowej. Praca ma charakter wszechstronnej i kompletnej analizy zagadnienia wstrzymania robót budowlanych w procesie inwestycyjnym. W ten sposób stanowi nowe zagadnienie naukowe, wypełnia lukę w analizie problemów ważnych z punktu widzenia teorii i praktyki.

Autorka wykazała się dobrą znajomością istotnej dla zagadnienia literatury i przepisów oraz ich stosowania w praktyce, a także umiejętnością dostrzegania ważnych i aktualnych zagadnień.

Praca jest dobrze zorganizowana pod względem całościowej konstrukcji. Warsztat pracy jest prawidłowy, a przypisy i literatura są dobrze dobrane. Praca napisana jest dobrym, klarownym językiem, zawiera starannie sporządzony wykaz źródeł. Autorka korzysta z literatury z dużą swobodą, prezentując jednocześnie własne poglądy.

Konkludując należy stwierdzić, że rozprawa stanowi oryginalne i samodzielne rozwiązanie zagadnienia naukowego, a Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego.

Wobec powyższego, w mojej ocenie, recenzowana praca doktorska Pani Izabeli Eweliny Lewandowskiej odpowiada kryteriom wynikającym z przepisów obowiązujących po wejściu w życie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.).

Wnoszę o dopuszczenie Pani Izabeli Eweliny Lewandowskiej do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora.

Warszawa, dnia 28 lipca 2017 r.

  
**dr hab. Joanna Smarż**