

Kraków, dnia 24 października 2016 r.

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

I. Wykształcenie i stopnie naukowe

Studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego podjęłam w 1996 r. W ich trakcie – pozostając pod opieką naukową prof. dr. hab. Tadeusza Wosia – przygotowałam pracę magisterską zatytułowaną *Decyzje administracyjne w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Rozprawa ta została oceniona bardzo dobrze zarówno przez Promotora, jak i Recenzenta w osobie prof. dr. hab. Jana Zimmermanna, a po jej obronie w dniu 1 października 2001 r. uzyskałam tytuł magistra prawa.

Następnie – pozostając pod opieką naukową prof. dr. hab. Tadeusza Wosia – podjęłam studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W ich trakcie przygotowywałam rozprawę doktorską pt. *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Praca ta została pozytywnie zrecenzowana przez prof. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego oraz dr. hab. Wiesława Kisiela, prof. KSW, a po jej publicznej obronie, a także złożeniu wymaganych egzaminów doktorskich, został mi nadany – uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 25 czerwca 2007 r. – stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa ze specjalnością postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne.

Równolegle ze studiami doktoranckimi na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego odbywałam studia podyplomowe z zakresu szacowania nieruchomości organizowane wspólnie przez Akademię Ekonomiczną w Krakowie oraz Politechnikę Krakowską. Po złożeniu egzaminu końcowego w 2003 r. uzyskałam dyplom ukończenia tych studiów. Następnie – w ramach Studium Podyplomowego Gospodarki Nieruchomościami Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Politechniki Krakowskiej – w latach 2004-2005 odbyłam praktykę zawodową w zakresie szacowania nieruchomości.

II. Zatrudnienie, w tym w jednostkach naukowych

Moim podstawowym miejscem pracy jest Uniwersytet Jagielloński w Krakowie. Po uzyskaniu stopnia doktora z dniem 1 października 2008 r. zostałam zatrudniona w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji na etacie asystenta. Z dniem 1 października 2009 r. Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego mianował mnie na stanowisko adiunkta w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji, które nadal zajmuję.

Drugim obszarem mojej aktywności zawodowej jest praca w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie, którego jestem członkiem od 2004 r. Moje doświadczenie orzecznicze obejmuje rozpoznawanie spraw ze wszystkich kategorii poddanych kognicji kolegiów. W trakcie pracy w krakowskim Samorządowym Kolegium Odwoławczym byłam sprawozdawcą w przeszło tysiącu spraw, a uczestniczyłam w wydaniu kilku tysięcy rozstrzygnięć.

III. Osiągnięcia naukowe przed uzyskaniem stopnia doktora

Przed uzyskaniem stopnia doktora nauk prawnych przedmiotem moich zainteresowań naukowych była problematyka procesu inwestycyjno-budowlanego oraz prawa kształtowania ładu przestrzennego.

Efektem badań regulacji z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego są opracowania książkowe: *Proces inwestycyjno-budowlany*, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego* oraz artykuł *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych*.

Przedmiot monografii *Proces inwestycyjno-budowlany* (Zakamycze 2002, ss. 144) sprowadza się do zdefiniowania procesu inwestycyjno-budowlanego jako części procesu budowlanego oraz wyszczególnienia jego etapów. W opracowaniu tym przedstawiono również rozstrzygnięcia administracyjne, które mogą zapaść na poszczególnych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego w toku realizacji – prowadzonej zgodnie z przepisami – inwestycji budowlanej.

Pozycja ta została pozytywnie odebrana przez doktrynę, czego wyrazem jest częste odwoływanie się do jej treści (zob.: Z. Bukowski, *Proces budowlany a ochrona środowiska* [w:] K. Biskup, Z. Bukowski [red.], A. Folgier, A. Jagielska-Burduk, R. Krajewski, M. Mrówczyński, M. Paczkowski, B. Rakoczy, M. Skinder, A. Strzelecki, *Zarządzanie*

nieruchomościami, Wolters Kluwer 2013; M. Sośniak-Jagielińska, Wpływ tzw. ustawy szerokopasmowej na kształtowanie przestrzeni miejskiej [w:] J. Zimmermann [red.], *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer 2013; M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer 2013; H. Kisilowska, D. K. Sypniewski, *Prawo budowlane*, LexisNexis 2012; A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, LexisNexis 2012; M. A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, LexisNexis 2012; Z. Niewiadomski [red.], T. Asman, K. M. Jaroszyński, J. W. Kopyra, A. M. Szmytt, L. Złakowski, *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, LexisNexis 2009; B. Kurzępa, *Ustawa o wyrobach budowlanych. Objasnienia i komentarz*, Wolters Kluwer 2007; A. Michalak, *Problemy szacowania stopy dyskontowej z punktu widzenia mikro- i makroekonomicznej oceny efektywności inwestycji*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* 2007 nr 1183, s. 270 i n.; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie- Prawo budowlane*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2005, t. XIV, s. 435 i n.; W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA/Kr 965/02*; *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2003 nr 11, s. 139 i n.; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, *Zakamycze* 2002).

Opracowaniem, które zakresem przedmiotowym odpowiada przywołanej powyżej monografii jest książka *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego* (Zakamycze 2004, ss. 167). Uwzględnia ono jednak stan prawny powstały po wejściu w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zmieniła charakter prawny decyzji lokalizacyjnej, a także wprowadziła dwa rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a to decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy.

Również i to opracowanie zostało dostrzeżone przez doktrynę przedmiotu, co potwierdza dość częste przywoływanie ustaleń w niej poczynionych (zob.: A. Despot-Mładanowicz, A. Gliniecki [red.], Z. Kostka, A. Ostrowska, W. Piątek, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016; A. Damasiewicz, *Umowa o roboty budowlane ze wzorami*, LexisNexis 2014; B. Gliniecki, *Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna i zabezpieczenie wzajemnych roszczeń stron*, Wolters Kluwer 2012; H. Kisilowska, D. K. Sypniewski, *Prawo budowlane*, LexisNexis 2012; M. Krawczyk, *Obowiązek zgłoszenia robót budowlanych – refleksja nad instytucją „milczenia” administracji* [w:] L. Dubiński [red.], T. Kocol [red.], *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania*

dla ustawodawcy, AT Wydawnictwo „LEX” 2012; A. Ostrowska, Pozwolenie na budowę, LexisNexis 2012; B. Sagan, Prawo administracyjne procesu budowlanego [w:] J. A. Strzępka [red.], B. Sagan, E. Zielińska, Prawo umów budowlanych, Warszawa 2012; J. Goździewicz-Biechońska, Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym, Wolters Kluwer 2011; D. K. Sypniewski, Nadzór nad procesem budowlanym, LexisNexis 2011; J. Goździewicz-Biechońska, Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne), Państwo i Prawo 2010 nr 2, s. 95 i n.; C. Woźniak, Utrzymanie obiektów budowlanych [w:] H. Kisilowska [red.], R. Godlewski, M. Łączmańska, W. Nosek, D. K. Sypniewski, A. Woźniak, C. Woźniak, Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz, LexisNexis 2010; K. Zalasinska, Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, Wolters Kluwer 2010; B. Majchrzak, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2005 r., VII SA/Wa 567/04, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008 nr 2, s. 47 i n.; B. Majchrzak, Procedura zgłoszenia robót budowlanych, Wolters Kluwer 2008; K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego, Samorząd Terytorialny 2006 nr 9, s. 23 i n.; A. Szpor, Przegląd piśmiennictwa, Samorząd Terytorialny 2005 nr 9, s. 70 i n.; W. Białończyk, Z. Cieślík, Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane, System Informacji Prawnej LEX/el.).

Odwołania do wskazanej monografii znajdują się również w rozstrzygnięciach z zakresu procesu budowlanego, w tym w orzeczeniach sądów administracyjnych (zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2010 r., II SA/Sz 1090/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2009 r., II SA/Rz 491/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 1283/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1297/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2005 r., II SA/Wr 1904/03).

W artykule *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych* (Samorząd Terytorialny 2003 nr 11, ss. 24-35) przedstawiono status prawny gruntów rolnych ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, a dla których właściwe było prowadzenie postępowania lokalizacyjnego

w trybie tej ustawy. W ustawie tej – inaczej niż w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie zawarto bowiem regulacji odnoszącej się do przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który wygasł. W artykule tym wywiedziono, że w przypadku – procedowanych w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – postępowań lokalizacyjnych obejmujących grunty rolne, rozstrzygające znaczenie ma okoliczność czy teren planowanej inwestycji został przeznaczony na cel nierolniczy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc na podstawie art. 67 ust. 1 przywołanej ustawy. I tak wskazano, że jeśli plan ten określał przeznaczenie gruntu jako rolnicze należało wydać decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a jeśli jego przeznaczenie w planie, który wygasł zostało określone jako nierolnicze należało przyjąć, że spełniony został – określony w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – wymóg przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy.

Podobnie jak wskazane powyżej opracowania książkowe, także i przedmiotowy artykuł został zauważony przez doktrynę przedmiotu (zob. M. Karpiuk, Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, *Studia Iuridica Lublinensia* 2013 nr 20, s. 71 i n.), a także środowisko sądów administracyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 marca 2008 r., II SA/Kr 1194/06).

Drugi obszar moich zainteresowań naukowych stanowiło prawo kształtowania ładu przestrzennego. Wyniki badań przedstawiłam w pracy doktorskiej, która została opublikowana w formie monografii *Normy kształtujące ład przestrzenny* (Wolters Kluwer 2008, ss. 309).

W opracowaniu tym zdefiniowane zostało pojęcie – określającej przeznaczenie konkretnie oznaczonego terenu – normy kształtującej ład przestrzenny. Jest to szczególny rodzaj normy prawa administracyjnego, która w dość znacznym stopniu jest konkretna w odniesieniu do przedmiotu regulacji, a zarazem ogólna, gdyż realizacja tej normy wymaga rozwinięcia jej zapisów w normie zawartej w innym akcie planowania przestrzennego lub w indywidualnym akcie administracyjnym. Przedstawiono również hierarchię norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w różnych rodzajach aktów planowania przestrzennego. Analizie poddane zostały także wszystkie rodzaje aktów planowania przestrzennego, w których ujęte są normy kształtujące ład przestrzenny. Przedstawiono zatem

funkcję, zakres terytorialny, a także procedurę sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać należy, że tezy ujęte w rozprawie pt. *Normy kształtujące ład przestrzenny* w szerokim zakresie uwzględniane są w piśmiennictwie prawniczym. Odwołania do wskazanego opracowania znajdują się bowiem zarówno w opracowaniach systemowych i podręcznikach (zob.: R. Mikosz, *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych* [w:] E. Gniewek [red.], J. Gołaczyński, P. Machnikowski, R. Mikosz, J. Pisuliński, A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, *System Prawa Prywatnego t. 3, Prawo rzeczowe*, C. H. Beck 2013; T. Woś, *System postępowań administracyjnych* [w:] T. Woś [red.], H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, LexisNexis 2013; B. Sagan, *Prawo administracyjne procesu budowlanego* [w:] J. A. Strzępka [red.], B. Sagan, E. Zielińska, *Prawo umów budowlanych*, C. H. Beck 2012), komentarzach (zob.: A. Fogel [red.], G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016; H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2013; P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer 2010), opracowaniach monograficznych (zob.: K. Wlaźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer 2015; H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer 2013; J. Człowiekowska, *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] J. Zimmermann [red.], *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer 2013; H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy*, K. Kucharski, *Procedura sporządzania i przyjmowania KPZK oraz* Ł. Maszewski, *Planowanie przestrzenne w województwie* [w:] W. Sz wajdler [red.], *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer 2013; M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* oraz M. Berdel-Dudzińska, *Konteksty przestrzeni* [w:] I. Niżnik-Dobosz [red.], *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis 2012; D. K. Sypniewski, *Nadzór*

nad procesem budowlanym, LexisNexis 2011; M. Trzcíński, Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna, Wolters Kluwer 2010; Z. Niewiadomski [red.], T. Asman, K. M. Jaroszyński, J. W. Kopyra, A. M. Szmytt, Ł. Złakowski, Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, LexisNexis 2009), artykułach (zob.: K. Rokicka, Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy, Samorząd Terytorialny 2015 nr 11, s. 14 i n.; A. Ociepa-Kubicka, Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska, Inżynieria i Ochrona Środowiska 2014, t. 17, nr 1, s. 135 i n.; M. J. Nowak, Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych, Samorząd Terytorialny 2012 nr 10, s. 58 i n.; I. Jaźwiński, M. J. Nowak, Realizacja celów lokalnej polityki społecznej w gospodarce przestrzennej gminy, Samorząd Terytorialny 2012 nr 1-2, s. 104 i n.; K. J. Piórecki, Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy, Samorząd Terytorialny 2012 nr 1-2, s. 116 i n.; W. Sz wajdler, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Samorząd Terytorialny 2010 nr 5, s. 34-45; K. Właźlak Katarzyna, Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej, Przegląd Prawa Publicznego 2009 nr 6, s. 6 i n.; M. J. Nowak, Renta planistyczna – uwarunkowania prawne i ekonomiczne, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2009 nr 12, s. 19 i n.), jak i glosach (zob. K. Gruszecki, Glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2010 r., II SA/Kr 979/10, LEX/el. 2011).

Nadto praca ta zyskała przychylne recenzje, jak choćby ujęta w słowa: „Refleksja godna polecenia także ze względu na konsekwentną analizę i język naukowy, co zawsze stanowi istotną wartość” (zob. J. Przedzińska, Przegląd piśmiennictwa, Samorząd Terytorialny 2009 nr 1-2, s. 158 i n.).

IV. Najistotniejsze osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia doktora

Jako moje najistotniejsze osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia doktora stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria wskazane w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016, poz. 882 ze zm.) pozwalam sobie wskazać opracowanie monograficzne zatytułowane *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* (Wolters Kluwer 2012, ss. 335).

Przedmiotem przedkładanej rozprawy jest działalność inwestycyjna, której celem jest zmiana sposobu zagospodarowania terenu, polegająca bądź na budowie lub wykonywaniu innych robót budowlanych, bądź na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Działalność ta, która stanowi jedną z podstawowych aktywności jednostki, nie pozostaje obojętna ani człowiekowi, ani środowisku naturalnemu, a w związku z tym podlega regulacji normatywnej. Regulacje te zasadniczo przybierają postać przepisów administracyjnych, a to dlatego, że w procesie budowlanym czynności administracyjnoprawne mają charakter dominujący. Zasadą jest bowiem, że podejmowanie aktywności budowlanej reglamentowane jest uzyskaniem szeregu zgód właściwych organów administracji publicznej, które zazwyczaj przybierają postać decyzji administracyjnej. Charakterystyczne dla tych regulacji jest również powiązanie uprawnień nadzorczych organów administracji publicznej z zakazami i nakazami dotyczącymi działalności budowlanej. Właściwe organy legitymowane są bowiem do dokonywania kontroli i – poprzez wydawanie stosownych rozstrzygnięć administracyjnych – egzekwowania zakazów i nakazów odnoszących się do przedmiotowej działalności.

Regulacja procesu budowlanego stanowi zatem klasyczny przykład ingerencji administracji publicznej w sferę praw jednostki, a szereg stosunków prawnych powstałych w wyniku podejmowania działalności budowlanej nosi cechy stosunków administracyjnoprawnych. Podmiotami tych stosunków są organ administracji publicznej z jednej, a jednostka z drugiej strony. Nie są to równorzędni partnerzy, co jest cechą charakterystyczną stosunków administracyjnoprawnych.

Z uwagi na doniosłość problematyki procesu budowlanego konieczna wydaje się jej pogłębiona analiza prawna. Skomplikowany charakter normowanych zagadnień, który powoduje, że powstaje szereg wątpliwości związanych z interpretacją obowiązujących w tym zakresie przepisów administracyjnoprawnych, a także luki w zakresie objętym regulacją powodują, że analiza ta napotyka na szereg istotnych problemów natury prawnej. Celem prezentowanej rozprawy jest zatem usystematyzowane przedstawienie administracyjnoprawnych regulacji w zakresie procesu budowlanego ze wskazaniem wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, które mogą powstać w toku dokonywania wykładni obowiązujących przepisów, a także próba wskazania właściwej ich interpretacji. Przedstawiono w niej również luki w prawie regulującym tę sferę działalności człowieka, wskazując jednocześnie pożądany kierunek zmian ustawodawczych.

W związku z powyższym w pracy zastosowano podział na osiem rozdziałów, w których – po poczynieniu uwag wprowadzających – przedstawiono regulacje normatywne odnoszące się do kolejnych etapów procesu budowlanego. Zawartość poszczególnych rozdziałów została przedstawiona poniżej, a w końcowej części tego punktu wskazano na wymiar teoretyczny rozprawy, a także praktyczny sprowadzający się do uwzględnienia treści prezentowanych w niniejszej pracy tak w doktrynie, jak i orzecznictwie administracyjnoprawnym. Wskazano również dokonane przez ustawodawcę zmiany w zakresie regulacji, których niejednoznaczność została podniesiona w przedkładanej rozprawie.

W rozdziale 1 zatytułowanym *Zagadnienia ogólne* przedstawiono – nieposiadające definicji normatywnej – pojęcia inwestycji budowlanej oraz procesu budowlanego. Wskazano, że pod pojęciem inwestycji budowlanej należy rozumieć wszelką działalność człowieka, której celem jest zmiana sposobu zagospodarowania terenu polegająca bądź na budowie lub wykonywaniu innych robót budowlanych, bądź na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a także iż pojęcie to należy również utożsamiać z przedmiotem będącym efektem zrealizowanych robót budowlanych. Proces budowlany zdefiniowano zaś – odróżniając go tym samym od procesu budowy oraz procesu inwestycyjno-budowlanego – jako obejmujący wszystkie sprawy związane z ustaleniem miejsca budowy, realizacją robót budowlanych, użytkowaniem obiektu budowlanego, a także jego rozbiórką.

W rozdziale tym zdefiniowano również termin prawo budowlane wskazując regulacje publicznoprawne, które wchodzą w skład tej gałęzi prawa. Zwrócono też uwagę, że w procesie budowlanym mają zastosowanie również przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a to dlatego, że zasadniczą część postępowań podejmowanych w tym procesie stanowią postępowania administracyjne szczególne, które wprawdzie charakteryzują się odrębnościami proceduralnymi względem ogólnych rozwiązań kodeksowych, ale stosowanie w nich przepisów procesowych następuje zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Nadto zauważono, że w procesie budowlanym mogą być podejmowane również postępowania administracyjne ogólne, które toczą się wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Wskazano też zakres regulacji ujęty w ustawach zawierających rozwiązania szczególne odnoszące się do procesu budowlanego wąsko określonych kategorii inwestycji czyli w tzw. specustawach.

Na końcu tego rozdziału omówiono zaś reglamentacyjny i policyjny charakter regulacji administracyjnoprawnych w procesie budowlanym wskazując, że prawo budowlane stanowić winno instrument zapewnienia ładu, porządku i bezpieczeństwa w działalności człowieka ukierunkowanej na przekształcanie przestrzeni. W szczególności zauważono, że – zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym – co do zasady podejmowanie aktywności budowlanej wymaga uprzedniego uzyskania zgody właściwego organu administracji publicznej, która to zgodna najczęściej przybiera postać decyzji administracyjnej, choć może być wyrażona także w sposób dorozumiany poprzez milczenie właściwego organu w odniesieniu do dokonanego zgłoszenia podjęcia określonej czynności.

W kolejnych rozdziałach rozprawy przedstawiono natomiast poszczególne regulacje administracyjnoprawne ograniczające swobodę podejmowania działań na poszczególnych etapach procesu budowlanego podlegającego regulacjom ogólnym prawa budowlanego. Ustawodawca założył bowiem konieczność wymuszania pożądanych zachowań w procesie budowlanym, a w związku z tym organy administracji publicznej wyposażył w uprawnienia władcze wobec pozostałych uczestników procesu budowlanego.

I tak w rozdziale 2 pt. *Przeznaczenie terenu, sposób jego zagospodarowania oraz warunki zabudowy* przedstawiono tryby, w których możliwe jest określenie przeznaczenia terenu planowanej inwestycji budowlanej. Przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu ujęte jest bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu następuje w formie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w formie decyzji o warunkach zabudowy. Rozdział ten został zatem podzielony na 3 zasadnicze części, w których przybliżono poszczególne tryby określania zagospodarowania terenu i warunków jego zabudowy.

Część poświęconą określaniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozpoczynają rozważania na temat umiejscowienia planu w systemie aktów kształtujących ład przestrzenny. Ustawodawca podzielił bowiem zadania w zakresie planowania przestrzennego pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, zakładając wielopoziomową strukturę tego planowania z systemem aktów kształtujących ład przestrzenny. Przyjęte rozwiązania przewidują sporządzanie aktów kształtujących ład

przestrzenny na trzech szczeblach (kraju, województwa oraz gminy), a aktami tymi są: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, plany zagospodarowania przestrzennego województwa, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przy czym w opracowaniach sporządzanych na niższym szczeblu kształtowania ładu przestrzennego uwzględniane winny być ustalenia zawarte w aktach opracowanych na wyższym szczeblu tego planowania. I tak wskazano, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mając jednak na uwadze, że ustalenia planu wojewódzkiego oraz studium gminnego determinowane są zapisami zawartymi w innych opracowaniach planistycznych, treść tych opracowań pośrednio wpływa również na ustalenia planu miejscowego, co zostało szczegółowo przedstawione w tej części rozprawy.

Zwrócono również uwagę na szczególną rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie aktów planowania przestrzennego, który jako jedyny akt kształtujący ład przestrzenny przybiera postać aktu prawa miejscowego. W związku z tym zapisy planu miejscowego – inaczej niż ustalenia pozostałych aktów kształtujących ład przestrzenny – wiążą nie tylko organy administracji publicznej, lecz także inne podmioty, w tym właściciele nieruchomości objętych ustaleniami tego planu. Mogą zatem stanowić podstawę indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięć wydawanych w sprawach administracyjnych, w tym również pozwoleń budowlanych.

Część odnosząca się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego rozpoczyna się od zdefiniowania inwestycji celu publicznego, gdyż decyzja ta może być wydana wyłącznie dla przedsięwzięcia tak kwalifikowanego, a także wskazania – stanowiących wyjątek od reguły – przypadków, gdy uzyskanie tej decyzji nie jest wymagane. W kolejnych podrozdziałach przedstawiono unormowania dotyczące organu właściwego w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, stron tego postępowania, wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, terminu zakończenia postępowania, zawieszenia postępowania, przesłanek ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, trybu ustalania tej lokalizacji, projektu decyzji lokalizacyjnej, uzgodnienia jej wydania z innymi organami, rozstrzygnięcia w sprawie, a także weryfikacji wydanej decyzji.

Podobny układ zastosowano w części dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy, szczegółowo omawiając jednak jedynie te regulacje, które w swej treści nie odpowiadają rozwiązaniom przyjętym przez ustawodawcę w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym część przepisów dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. I tak wskazano przypadki, w których uzyskanie przedmiotowej decyzji nie jest wymagane, a także omówiono regulacje dotyczące organu właściwego w sprawie ustalenia warunków zabudowy, stron tego postępowania, wniosku o ustalenie warunków zabudowy, zawieszenia postępowania w sprawie, przesłanek ustalenia warunków zabudowy, trybu ustalania tych warunków, projektu decyzji, uzgodnienia jej wydania z innymi organami, rozstrzygnięcia w sprawie, przeniesienia wydanej decyzji na inną osobę, a także możliwości jej weryfikacji.

Odnosząc się do doniosłości problematyki ujętej w tym rozdziale, wskazać należy, że wywiedziono w nim między innymi, że możliwość zakwalifikowania przedsięwzięcia do kategorii inwestycji celu publicznego determinowana jest zaistnieniem dwóch przesłanek, a to planowane przedsięwzięcie musi stanowić realizację celu publicznego wskazanego w akcie rangi ustawowej, a nadto winno mieć przynajmniej lokalne znaczenie.

Wykazano także, że nie w każdym przypadku wydania decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia na cel nierolniczy i nieleśny gruntu kwalifikowanego jako rolny lub leśny zachodzi – determinująca możliwość ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także warunkująca dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy – przesłanka, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wywiedziono bowiem, że w przypadku, gdy teren planowanej inwestycji kwalifikowany jest jako rolny lub leśny, a został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cel nierolniczy i nieleśny uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który na danym terenie obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, przesłanka wskazana w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zachodzi wyłącznie wówczas, gdy przedmiotowa zgoda została „skonsumowana” poprzez wprowadzenie stosownych zapisów do planu miejscowego.

W rozdziale tym podjęto również próbę interpretacji – wyrażonej art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a stanowiącej przesłankę warunkującą, co do zasady, możliwość ustalenia warunków zabudowy – tzw. zasady dobrego sąsiedztwa rozważając między innymi sytuację, gdy bądź teren planowanej inwestycji, bądź działka sąsiednia, są dostępne z kilku dróg publicznych, a w szczególności wówczas, gdy dostępność ta jest potencjalna. Wskazano przy tym, że na potrzeby ustalenia dobrego sąsiedztwa rozstrzygające powinno być istnienie potencjalnej dostępności działki do drogi publicznej nawet w sytuacji, gdy planowana inwestycja będzie faktycznie obsługiwana z innej drogi publicznej.

Rozdział 3 zatytułowany *Zgoda na podjęcie robót budowlanych polegających na budowie, przebudowie, montażu lub remoncie* rozpoczyna się częścią wprowadzającą, w której wskazane zostały roboty budowlane podlegające reglamentacji administracyjnoprawnej. Rozpoczęcie robót budowlanych – co do zasady – dopuszczalne jest po uzyskaniu akceptacji ze strony właściwego organu administracji publicznej, która zasadniczo powinna przybrać postać decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca wprowadził jednak odstępstwa od tej zasady, wskazując nieskomplikowane pod względem technicznym roboty budowlane, których realizacja nie wymaga uzyskania przedmiotowej decyzji budowlanej. Roboty budowlane zwolnione od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w większości zostały jednak objęte obowiązkiem zgłoszenia zamiaru ich wykonywania czyli podlegają reglamentacji administracyjnej w uproszczonej, bo niewymagającej wydania decyzji administracyjnej, formie. W tej części rozważań wskazano także – dokonując zestawienia treści art. 29 z regulacją ujętą w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – roboty budowlane zaliczone do wąskiej kategorii robót, które nie podlegają ani obowiązkowi uzyskania pozwolenia na budowę, ani obowiązkowi dokonania zgłoszenia zamiaru ich wykonywania. W kolejnych podrozdziałach analizie poddano zaś uregulowania dotyczące zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych oraz pozwolenia na budowę, a także decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

W kolejnych podrozdziałach części odnoszącej się do zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych przedstawiono unormowania dotyczące organu właściwego w przedmiocie przyjęcia przedmiotowego zgłoszenia, dokonania zgłoszenia, oceny dokumentacji złożonej ze zgłoszeniem oraz rozstrzygnięcia, które może być podjęte

w związku z dokonaniem tego zgłoszenia, w tym także w zakresie możliwości nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Analogiczny układ – z uwzględnieniem różnic wynikających z okoliczności, że wydanie pozwolenia na budowę wymaga przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego – zastosowano w kolejnej części opracowania. Omawiając pozwolenie na budowę w kolejnych podrozdziałach przedstawiono zatem regulacje odnoszące się do organu właściwego w sprawie, stron przedmiotowego postępowania, wniosku o pozwolenie na budowę, terminu zakończenia postępowania, przesłanek wydania pozwolenia na budowę, trybu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie, dopuszczalnego rozstrzygnięcia, weryfikacji wydanej decyzji, a także możliwości przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na inną osobę.

Ostatnia część rozdziału 3 została poświęcona decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, na podstawie której następuje zatwierdzenie projektu budowlanego, a inwestor nie nabywa prawa do rozpoczęcia robót budowlanych. Zauważania przy tym wymaga, iż inwestor chcący uzyskać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego musi spełniać wszystkie warunki wymagane dla uzyskania pozwolenia budowlanego. Oznacza to, że postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego toczy się w oparciu o przepisy regulujące procedurę właściwą dla wydania pozwolenia na budowę, co stanowiło uzasadnienie dla pominięcia w tym podrozdziale analizy przepisów regulujących procedurę wydawania przedmiotowej decyzji.

Odnosząc się do wartości uwag poczynionych w tej części rozprawy wskazać trzeba, iż rozstrzygnięto między innymi w jakich przypadkach inwestor może legalnie złożyć oświadczenie o legitymowaniu się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W szczególności wskazano, że w sytuacji, gdy planowana inwestycja stanowi czynność zwykłego zarządu – mimo jednoznacznego zapisu we wzorze oświadczenia wskazującego na konieczność posiadania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości na wykonywanie robót budowlanych – inwestor jest zobligowany do wskazania, iż posiada zgodę większości współwłaścicieli nieruchomości. Podniesiono również, że zasadę tę należy stosować także w przypadku, gdy inwestor jest zobligowany do wskazania, iż posiada zgodę na wykonywanie robót budowlanych współużytkowników wieczystych nieruchomości.

Podjęto nadto próbę jednoznacznego określenia terminu, w którym organ administracji architektoniczno-budowlanej może skutecznie wnieść sprzeciw wobec przystąpienia do realizacji robót budowlanych objętych dokonany zgłoszeniem zamiaru ich

wykonywania. Wskazano bowiem, że możliwa jest zarówno taka interpretacja regulacji obowiązujących w tym zakresie, zgodnie z którą skuteczne jest wniesienie sprzeciwu jeśli w terminie 30 dni od dnia dokonania zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych lub – w przypadku nałożenia obowiązku uzupełnienia tego zgłoszenia – dnia jego uzupełnienia lub dnia, w którym upłynął termin wskazany w postanowieniu nakładającym na inwestora obowiązek uzupełnienia dokonanego zgłoszenia, zostanie wydana decyzja o sprzeciwie, a organ podejmie działania, o których mowa w art. 57 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jak i taka zgodnie z którą sprzeciw jest wniesiony skutecznie, jeśli w tym terminie przedmiotowa decyzja zostanie doręczona adresatowi. Wywiedziono przy tym, że – z uwagi na okoliczność, że decyzja administracyjna wywołuje skutki od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia – za prawidłową winna być uznana druga ze wskazanych wykładni art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wskazano także sposób interpretacji art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zgodnie z którym stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Podkreślono przy tym, że decydującą przesłanką dla określenia kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest ustalenie, które nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji, a także wskazano, iż oddziaływanie to musi być powiązane z przepisami odrębnymi, w tym także przepisami rozporządzeń do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Mając na uwadze dwie możliwe interpretacje omawianej regulacji, wskazano także, iż brak jest uzasadnienia dla uczestniczenia w charakterze strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę – tak jak i pozostałych postępowań podejmowanych w procesie budowlanym – właściciela gruntu, który został oddany w użytkowanie wieczyste.

W tej części rozprawy wywiedziono również, że stwierdzenie braków wniosku o pozwolenie na budowę w zakresie wymagań określonych w art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jak i w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane skutkować winno wezwaniem inwestora do uzupełnienia – w trybie art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – braków formalnoprawnych, co oznacza po stronie inwestora obowiązek ich uzupełnienia w określonym 7-dniowym terminie, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wskazano jednocześnie, że wskazany tryb kodeksowy nie może mieć

zastosowania w sytuacji stwierdzenia naruszeń we wniosku o pozwolenie na budowę w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Jak bowiem wywiedziono, w takim przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie o pozwolenie na budowę powinien zastosować regulację zawartą w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, który to przepis odnosi się wyłącznie do wad materialnych przedłożonej przez inwestora dokumentacji, a więc takich, które mogą być sprawdzane i dostrzeżone jedynie na etapie analiz merytorycznych dokonywanych przez organ po wszczęciu postępowania. Wyrażono zatem pogląd, iż organ, wzywając do usunięcia braków materialnoprawnych wniosku o pozwolenie na budowę we wskazanym trybie kodeksowym, narusza przepis art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Przedmiot rozdziału 4 pt. *Roboty budowlane prowadzone z naruszeniem prawa* sprowadza się do przedstawienia i analizy regulacji dotyczących samowoli budowlanej. Samowolą budowlaną jest w szczególności sytuacja, w której inwestor całkowicie zignorował władcze uprawnienia organów do oceny w zakresie zgodności z prawem zamierzenia inwestycyjnego oraz udzielenia formalnej zgody na jego realizację i rozpoczął roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru ich podjęcia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. Naruszenie prawa stanowi jednak także prowadzenie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach, jak również prowadzenie robót budowlanych na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do ich wykonywania dokonanego w odniesieniu do robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, a także prowadzenie robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska.

W pierwszej części tego rozdziału przedstawiono rozwiązania prawne tożsame dla wszystkich procedur, które mogą być podjęte w związku ze stwierdzeniem prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa. I tak w kolejnych podrozdziałach przedstawiono unormowania dotyczące organu właściwego do podejmowania rozstrzygnięć determinowanych prowadzeniem robót budowlanych z naruszeniem prawa, adresatów tych rozstrzygnięć, a także stron postępowań, w których mogą być podjęte. W trzech kolejnych częściach analizie poddano natomiast poszczególne tryby, które mogą być zainicjowane w związku ze stwierdzeniem prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa.

I tak w podrozdziałach odnoszących się do prowadzenia budowy bez wymaganego pozwolenia na budowę analizie poddano rozwiązania normatywne dotyczące przesłanek podjęcia procedury legalizacji takiej budowy, wstrzymania robót budowlanych prowadzonych przy obiekcie budowanym bez wymaganego pozwolenia na budowę, wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i – jeżeli budowa nie została zakończona – pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, trybu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie legalizacji takiej budowy, dopuszczalnego rozstrzygnięcia, a także weryfikacji podjętej decyzji.

Podobny układ zastosowano w części dotyczącej drugiego trybu, w którym możliwa jest legalizacja samowoli budowlanej, a to prowadzenia budowy bez wymaganego zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych lub pomimo sprzeciwu właściwego organu. I tak w kolejnych podrozdziałach przedstawiono uregulowania prawne dotyczące przesłanek podjęcia procedury legalizacji takiej budowy, wstrzymania robót budowlanych prowadzonych przy obiekcie budowanym bez wymaganego zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych lub pomimo sprzeciwu właściwego organu, trybu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie legalizacji takiej budowy oraz dopuszczalnego rozstrzygnięcia.

Ostatnia część rozdziału 4 została poświęcona innym przypadkom prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa. Sytuacje prowadzenia budowy bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru jej rozpoczęcia bądź pomimo sprzeciwu właściwego organu nie są bowiem jedynymi – podlegającymi weryfikacji dokonywanej przez organy nadzoru budowlanego – przypadkami prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa. Do tej kategorii robót budowlanych prowadzonych z naruszeniem prawa zalicza się bowiem przypadki, gdy: roboty budowlane inne niż budowa wykonywane są bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru ich wykonywania albo pomimo wniesienia sprzeciwu właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej; roboty budowlane, w tym także budowa, wykonywane są w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; roboty budowlane, w tym także budowa, wykonywane są zgodnie z dokonany, ale nieprawidłowym zgłoszeniem zamiaru przystąpienia do ich wykonywania; roboty budowlane, w tym także budowa, wykonywane są w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach.

W kolejnych podrozdziałach analizie poddano zatem regulacje normatywne dotyczące wstrzymania prowadzenia robót budowlanych w – innych niż budowa prowadzona bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru jej rozpoczęcia bądź pomimo

sprzeciwu właściwego organu – sytuacji ich wykonywania z naruszeniem prawa, trybu podejmowania rozstrzygnięcia w tych przypadkach, mogącego zapaść rozstrzygnięcia, a także weryfikacji podjętej decyzji.

W tej części rozprawy wyprowadzono między innymi wniosek, że krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniach podjętych w związku z prowadzeniem robót budowlanych z naruszeniem prawa może być ustalany z uwzględnieniem regulacji ujętej w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W związku brakiem szczególnych rozwiązań w tym zakresie w orzecznictwie podnosi się, że krąg stron w tych postępowaniach powinien być określany na podstawie regulacji ogólnej ujętej w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W rozprawie wywiedziono jednak, że w sytuacji, gdy postępowanie podjęte w związku z prowadzeniem robót budowlanych z naruszeniem prawa może zakończyć się zatwierdzeniem projektu budowlanego i wydaniem pozwolenia budowlanego, zasadne jest określanie kręgu podmiotów mających przymiot stron tego postępowania w oparciu o przywołaną regulację szczególną. Postępowanie takie zastępuje bowiem niejako postępowanie o pozwolenie na budowę, w odniesieniu do którego stosuje się wskazany powyżej przepis szczególny art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wskazano również, że istnienie jednej z przesłanek warunkujących legalizację samowoli budowlanej, a to zgodność budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinno być oceniane w oparciu o wymogi ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i aktów wykonawczych do tej ustawy, ale także innych ustaw regulujących problematykę planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nadto podniesiono, że zasadna wydaje się taka interpretacja przepisu art. 48 ust. 2 pkt 1, a także przepisu art. 49b ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą podjęcie postępowania legalizacyjnego jest dopuszczalne nie tylko wówczas, gdy dla – nieobjętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – terenu realizacji inwestycji wydana została decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Na terenie pozbawionym planu miejscowego obowiązuje bowiem porządek planistyczny określony ustawami, a zadanie właściwego organu administracji publicznej sprowadza się jedynie do jego wykonania poprzez ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie przepisów obowiązujących ustaw. Mając na uwadze powyższe wskazano, że na obszarze nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania

przestrzennego podjęcie trybu legalizacji samowoli budowlanej nie może być determinowane wyłącznie stwierdzeniem pozostawania w obrocie prawnym decyzji określającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, ale jest dopuszczalne także i wówczas, gdy organ nadzoru budowlanego dokona ustalenia, że dla przedmiotowej samowoli budowlanej możliwe jest wydanie decyzji lokalizacyjnej.

Zauważono również, że nieprawidłowe dokonanie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do wykonywania robót budowlanych stanowi przesłankę do podjęcia postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w art. 50 i n. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Wywiedziono bowiem, że w sytuacji, gdy strona błędnie dokonała zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych zamiast złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, a organ wadliwie zaniechał wniesienia sprzeciwu, zastosowanie ma przedmiotowy tryb umożliwiający dokonanie legalizacji. Wskazano też, że stanowisko takie znajduje uzasadnienie również w przypadku, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej powiadomił inwestora o niewniesieniu sprzeciwu. Podkreślono jednak, że rozwiązanie to opiera się na założeniu braku złej woli po stronie inwestora, który działając w dobrej wierze, oczekuje od organu dokonania prawidłowej oceny charakteru inwestycji. Jeżeli natomiast inwestor zgłasza wprowadzić zamiar wykonania określonych robót, jednakże czyni to w zamiarze obejścia przepisów o konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, zastosowanie winny mieć przepisy art. 48 i n. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Rozdział 5 zatytułowany *Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego* rozpoczynają uwagi wprowadzające dotyczące reglamentacji administracyjnoprawnej w tym zakresie. Zakończenie robót budowlanych, w zależności od ich rodzaju i przebiegu procesu budowy, wiąże się bowiem z koniecznością podjęcia różnych działań przez inwestora. Zasadą jest, że w odniesieniu do obiektów, których realizacja wiąże się z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę albo – w przypadku obiektów wskazanych art. 29 ust. 1 pkt 1a i 19a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – dokonania zgłoszenia budowy, inwestor jest zobligowany dokonać zawiadomienia o zakończeniu budowy. Pozwolenie na użytkowanie jest zaś wymagane w odniesieniu do kategorii obiektów budowlanych wskazanych w art. 55 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a także konieczność jego uzyskania może wynikać z faktu stwierdzenia przez właściwy organ działań zakwalifikowanych jako samowola budowlana, a także z okoliczności planowania przystąpienia do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Kolejne części tego rozdziału zostały zatem poświęcone dwóm trybom determinującym legalne

przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, którego realizacja zasadniczo wymaga uzyskania pozwolenia na budowę albo – w przypadku obiektów wskazanych art. 29 ust. 1 pkt 1a i 19a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – dokonania zgłoszenia budowy, a także samowolnemu przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego.

W kolejnych podrozdziałach części odnoszącej się do zawiadomienia o zakończeniu budowy analizie poddano regulacje normatywne dotyczące organu właściwego w przedmiocie przyjęcia przedmiotowego zawiadomienia, dokonania zawiadomienia, oceny dokumentacji złożonej z zawiadomieniem, a także rozstrzygnięcia, które może być podjęte w związku z dokonaniem tego zawiadomienia.

Podobny układ – uwzględniający jednak różnice wynikające z okoliczności, że wydanie pozwolenia na użytkowanie wymaga przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego, a także specyfiki tego postępowania – ma również kolejna część opracowania. W podrozdziałach odnoszących się do pozwolenia na użytkowanie przedstawiono zatem kolejno regulacje odnoszące się do organu właściwego w sprawie, stron przedmiotowego postępowania, wniosku o pozwolenie na użytkowanie, obowiązkowej kontroli budowy, kary za stwierdzone nieprawidłowości, a także możliwych rozstrzygnięć, które mogą zapaść w sprawie.

Końcowa część rozdziału 5 została poświęcona przedstawieniu przypadków, gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest nielegalne, a także omówieniu konsekwencji jakie wiążą się z takim bezprawnym działaniem.

Analiza regulacji normatywnych przedstawiona w omawianym rozdziale pozwoliła między innymi na wyprowadzenie wniosku, że możliwa jest więcej niż jedna interpretacja przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania odnoszącego się do określenia terminu, w którym organ nadzoru budowlanego może skutecznie wnieść sprzeciw wobec przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego objętego złożonym zawiadomieniem o zakończeniu budowy. I tak zauważono, że możliwa jest zarówno taka interpretacja rozwiązań przyjętych w tym zakresie, zgodnie z którą skuteczne jest wniesienie sprzeciwu jeśli w określonym przez ustawodawcę terminie liczącym bądź od dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy, bądź – jeśli na składającego zawiadomienie nałożono obowiązek usunięcia braków lub nieścisłości w przedłożonej dokumentacji – od dnia, w jakim to uzupełnienie nastąpiło lub od upływu terminu wskazanego w wezwaniu do uzupełnienia złożonego zawiadomienia zostanie wydana decyzja o sprzeciwie, a organ podejmie działania, o których mowa w art. 57 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,

jak i taka zgodnie z którą sprzeciw jest wniesiony skutecznie, jeśli w tym terminie przedmiotowa decyzja zostanie doręczona adresatowi. Wskazano przy tym, że – mając na uwadze, iż sprzeciw jest wnoszony w formie decyzji administracyjnej, a decyzja wiąże od chwili doręczenia – za prawidłową należy przyjąć taką interpretację art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zgodnie z którą w terminie tym sprzeciw powinien być doręczony podmiotowi składającemu zawiadomienie.

Wskazano również, że katalog podmiotów mających przymiot strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie został przez ustawodawcę ograniczony wyłącznie do inwestora czyli podmiotu mającego interes prawny w doprowadzeniu do możliwości użytkowania obiektu budowlanego. Przepis art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, który stanowi *lex specialis* względem art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, wprowadza bowiem ograniczenie ogólnych rozwiązań kodeksowych poprzez zawężenie kręgu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, co oznacza, że przymiotu strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie można wywodzić z żadnego innego tytułu niż wskazany w przywołanym przepisie szczególnym, w tym również z prawa własności nieruchomości. Zauważono przy tym, iż kwestia własności nieruchomości nie ma żadnego znaczenia przy rozstrzyganiu o dopuszczeniu obiektu budowlanego do użytkowania, a przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wynika z przedmiotu postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, którym jest ustalenie, czy obiekt budowlany został wykonany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, a w związku z tym, czy z technicznego punktu widzenia możliwe jest dopuszczenie go do użytkowania. Wskazano również, że dyspozycja art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ma zastosowanie wyłącznie w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę wydane w postępowaniu prowadzonym przy udziale właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W rozdziale tym podniesiono też, że – co do zasady – dopuszczalne jest wydanie pozwolenia na użytkowanie pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, przy czym możliwość taka jest determinowana stwierdzeniem w trakcie obowiązkowej kontroli budowy, iż zakres wykonanych robót umożliwia bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego, a pozostałe do wykonania roboty nie będą wpływać na bezpieczeństwo użytkowników obiektu.

Zaznaczono przy tym, że w sytuacji udzielenia pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem robót budowlanych, prace budowlane mogą być prowadzone na podstawie przedmiotowej decyzji administracyjnej. Zauważono też, że przepisy wprowadzają obowiązek zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, a w oparciu o pozwolenie na użytkowanie, o której to okoliczności – choć ustawodawca nie wskazał terminu, w którym winno zostać skierowane stosowne zawiadomienie – inwestor powinien powiadomić organ niezwłocznie. Wskazano również, że konsekwencją niedopełnienia w wyznaczonym terminie czynności zakreślonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanej przed zakończeniem robót budowlanych powinno być jej uchylenie w trybie art. 162 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a także uruchomienie postępowania legalizacyjnego.

Tematyka rozdziału 6 noszącego tytuł *Użytkowanie obiektu budowlanego* sprowadza się do przedstawienia związanych z użytkowaniem obiektu budowlanego obowiązków ustawowych ciążących na właścicielu lub zarządcy obiektu, wynikających ze stwierdzenia uchybień w zakresie właściwego utrzymywania lub użytkowania obiektu budowlanego nakazów podjęcia stosownych działań, w tym także działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, jak również obowiązków determinowanych wystąpieniem katastrofy budowlanej w użytkowanym obiekcie budowlanym.

I tak w części poświęconej ustawowym obowiązkom związanym z użytkowaniem obiektu budowlanego analizie poddano przepisy prawne regulujące obowiązek przechowywania i udostępniania dokumentacji obiektu budowlanego, obowiązek właściwego utrzymywania i użytkowania obiektu budowlanego, jak również obowiązek przeprowadzania kontroli stanu obiektu budowlanego.

Część, w której analizie poddano regulacje dotyczące nakazów podjęcia określonego działania związanego ze stwierdzeniem uchybień w zakresie właściwego utrzymywania lub użytkowania obiektu budowlanego zawiera podrozdziały dotyczące organów właściwych do wydania przedmiotowych nakazów, adresatów tych nakazów, a także stron postępowań zmierzających do ich wydania. W kolejnych podrozdziałach szczegółowo przedstawiono zaś nakaz usunięcia nieprawidłowości w zakresie utrzymywania lub użytkowania obiektu budowlanego, nakaz rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego oraz nakaz opróżnienia bądź wyłączenia z użytkowania w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi.

Kolejna część rozdziału 6 koncentruje się na obowiązku podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia związanego z użytkowaniem obiektu budowlanego. Obejmuje ona analizę regulacji normatywnych zarówno w zakresie adresatów tego obowiązku, jak i środków zabezpieczających, które mogą zostać podjęte.

Ostatnia z części tego rozdziału została poświęcona obowiązkom determinowanym wystąpieniem katastrofy budowlanej w użytkowanym obiekcie budowlanym. Przedstawiono w niej uregulowania prawne dotyczące adresatów tych obowiązków oraz działań, które powinny zostać podjęte po wystąpieniu katastrofy budowlanej w użytkowanym obiekcie budowlanym.

W rozdziale tym między innymi wskazano, że adresatem nakazu określonego działania, który został wydany w związku ze stwierdzeniem uchybień w zakresie właściwego utrzymywania lub użytkowania obiektu budowlanego może być wyłącznie właściciel lub zarządca obiektu. Zauważono przy tym, iż kwestia kolejności wyboru przez organ adresata tego nakazu nie została jednoznacznie unormowana przez ustawodawcę, a w związku z tym rozstrzygnięcie w tym zakresie zależeć powinno od stanu faktycznego i prawnego ustalonego w danej sprawie. Wywiedziono przy tym, iż dany podmiot jest zarządcą nieruchomości, na którego może zostać nałożony obowiązek wykonania określonych czynności, wyłącznie wówczas gdy istnieje węzeł obligacyjny łączący go z właścicielem nieruchomości, na rzecz którego faktycznie włada tą nieruchomością. Nadto wskazano, że jeżeli właścicieli jest więcej niż jeden, a nie został wyznaczony zarządca, to nakaz określonego działania związanego ze stwierdzeniem uchybień w zakresie właściwego utrzymywania lub użytkowania obiektu budowlanego musi być skierowany do wszystkich współwłaścicieli. Wywiedziono bowiem, że nie można nakładać obowiązków wyłącznie na jednego lub niektórych ze współwłaścicieli, także i wówczas, gdy nie wszyscy współwłaściciele ponoszą winę za zaistniały stan rzeczy, a to dlatego, że ocena tego, kto ponosi winę za zaistniały nieodpowiedni stan obiektu budowlanego, wykracza poza granice właściwości organów administracji publicznej.

Analizując zaś regulację odnoszącą się do nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego wyprowadzono wniosek, że strony postępowania prowadzonego w trybie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – w związku z brakiem szczególnych regulacji w tym zakresie – powinny być określone z uwzględnieniem regulacji ogólnej art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Podniesiono bowiem, że nie wydaje się uzasadnione twierdzenie,

iż decyzja nakładająca na adresata obowiązek wykonania robót budowlanych jest pozwoleniem budowlanym. Zauważono jednak, że w sądownictwie administracyjnym prezentowany jest również pogląd przeciwny, zgodnie z którym stronami postępowania w przedmiocie nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego są – zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – podmiot, w stosunku do którego ma być nakazana rozbiórka, czyli właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, a także właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania tego obiektu.

Natomiast dokonując wykładni art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wywiedziono, że wydanie nakazu opróżnienia bądź wyłączenia w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania może nastąpić wyłącznie w przypadkach rzeczywistego zagrożenia dla ludzi, wynikającego ze złego stanu technicznego budynku. Jest to więc sytuacja zaistnienia stanu nagłej konieczności, w którym stan techniczny budynku może stwarzać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego lub może grozić niepowetowaną szkodą materialną. Oznacza to zatem, że rozstrzygnięcie w tym zakresie, z uwagi na jego konsekwencje, musi być poprzedzone wnikliwym postępowaniem wyjaśniającym, przy czym ocena, czy obiekt znajduje się w nieodwracalnie złym stanie technicznym musi odbywać się wyłącznie w kategoriach technicznych, a zły stan techniczny obiektu, jego szpecący wygląd, usterki czy też stan kwalifikujący do rozbiórki lub remontu nie są tożsame ze stanem realnego, bezpośredniego zagrożenia zawaleniem, a w związku z tym nie uzasadniają interwencji organu nadzoru budowlanego w oparciu o regulację przywołanego przepisu.

Rozdział 7 pt. *Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części* rozpoczyna się analizą regulacji wprowadzających reglamentację administracyjnoprawną w tym zakresie. Zasadą jest, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga dokonania zgłoszenia planowanej zmiany. Jeżeli jednak zamierzona zmiana sposobu użytkowania wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – rozstrzygnięcie w tej sprawie następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę. Jeśli zaś planowana zmiana sposobu użytkowania wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia zamiaru ich wykonywania – do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych.

Jedna z części tego rozdziału została zatem poświęcona trybowi dokonania zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W poszczególnych podrozdziałach analizie poddano regulacje normatywne dotyczące organu właściwego w przedmiocie przyjęcia przedmiotowego zgłoszenia, dokonania zgłoszenia, oceny dokumentacji złożonej ze zgłoszeniem, a także rozstrzygnięć, które mogą być podjęte w związku z dokonaniem tego zgłoszenia.

W kolejnej części rozdziału 7 przeanalizowano zaś regulacje odnoszące się do samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. I tak odniesiono się do rozwiązań prawnych dotyczących organu właściwego do podejmowania działań determinowanych zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dokonanej bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo sprzeciwu właściwego organu, stron przedmiotowego postępowania, a także rozstrzygnięć, które mogą zostać podjęte w związku ze stwierdzeniem takiej samowolnej zmiany, oraz ich adresatów.

W tej części rozważań wywiedziono wniosek, że możliwa jest zarówno taka interpretacja art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zgodnie z którą skuteczne jest wniesienie sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej wobec objętej dokonaniem zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jeśli w określonym terminie 30 dni zostanie wydana decyzja o sprzeciwie, a organ podejmie działania, o których mowa w art. 57 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jak i taka zgodnie z którą sprzeciw jest wniesiony skutecznie, jeśli w tym terminie przedmiotowa decyzja zostanie doręczona adresatowi. Wywiedziono przy tym, że – z uwagi na okoliczność, że decyzja administracyjna wywołuje skutki od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia – za prawidłową winna być uznana druga ze wskazanych wykładni art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wskazano również, iż początkowym dniem – wskazanego w art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – terminu na wniesienie sprzeciwu wobec objętej dokonaniem zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest dzień następny po dniu, w którym dokonano przedmiotowego zgłoszenia lub, w przypadku nałożenia obowiązku jego uzupełnienia, dzień następny po dniu, w jakim to uzupełnienie nastąpiło, bądź też dzień następny po upływie terminu wskazanego w postanowieniu nakładającym obowiązek uzupełnienia zgłoszenia.

Nadto podniesiono, że niewykonanie postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej związanej ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

bez dokonania wymaganego zgłoszenia – z uwagi na brak obowiązku legalizacji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dokonanej bez wymaganego zgłoszenia – nie powinno podlegać egzekucji administracyjnej. Wskazano przy tym jednak, że ustawodawca nie wskazał wprost, że nieuiszczenie w terminie opłaty legalizacyjnej powinno skutkować wydaniem nakazu przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a w związku z powyższym można wywodzić, że do przedmiotowej opłaty – na podstawie art. 71a ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – należy stosować odpowiednio regulację zawartą w art. 59g ust. 3 przywołanej ustawy.

Zatytułowany *Rozbórka obiektu budowlanego lub urządzenia budowlanego*, rozdział 8 rozpoczyna się częścią wprowadzającą, w której wskazane zostały roboty rozbiórkowe podlegające reglamentacji administracyjnoprawnej. Zasadą jest, że rozpoczęcie robót rozbiórkowych wymaga akceptacji ze strony właściwego organu administracji publicznej, która – co do zasady – powinna przybrać postać decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Ustawodawca wprowadził jednak odstępstwa od tej zasady, wskazując roboty rozbiórkowe, których realizacja nie wymaga uzyskania przedmiotowej decyzji. Zauważenia wymaga jednak, że część robót budowlanych zwolnionych od obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę podlega reglamentacji administracyjnej w uproszczonej, bo niewymagającej wydania decyzji administracyjnej, formie czyli została objęta obowiązkiem zgłoszenia zamiaru ich wykonywania. W tej części opracowania wskazano także roboty rozbiórkowe, które nie podlegają ani obowiązkowi uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, ani obowiązkowi dokonania zgłoszenia zamiaru ich wykonywania. Zasadnicza część tego rozdziału koncentruje się na analizie regulacji normatywnych dotyczących zgłoszenia zamiaru wykonywania robót rozbiórkowych oraz pozwolenia na rozbiórkę.

W kolejnych podrozdziałach części dotyczącej zgłoszenia zamiaru wykonywania robót rozbiórkowych przedstawiono regulacje normatywne odnoszące się do organu właściwego w przedmiocie przyjęcia przedmiotowego zgłoszenia, dokonania zgłoszenia, oceny dokumentacji złożonej ze zgłoszeniem, a także rozstrzygnięcia, które może być podjęte w związku z dokonaniem tego zgłoszenia.

Podobny układ – uwzględniający jednak różnice wynikających z okoliczności, że wydanie pozwolenia na rozbiórkę wymaga przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego – zastosowano w kolejnej części opracowania. W podrozdziałach traktujących o pozwoleniu na rozbiórkę analizie poddano zatem uregulowania prawne

dotyczące organu właściwego w sprawie, stron przedmiotowego postępowania, wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, terminu zakończenia postępowania, przesłanek wydania pozwolenia na rozbiórkę, trybu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie, dopuszczalnego rozstrzygnięcia, a także możliwości weryfikacji wydanej decyzji.

Jedna z części rozdziału 8 została poświęcona omówieniu sytuacji, gdy legalne jest przystąpienie do wykonywania robót rozbiórkowych przed dokonaniem zgłoszenia zamiaru ich wykonywania lub przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę. Ustawodawca dopuszcza bowiem rozpoczęcie robót rozbiórkowych przed uzyskaniem stosownego pozwolenia lub przed dokonaniem ich zgłoszenia, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

W ostatniej części tego rozdziału odniesiono się natomiast do przypadków wykonywania robót rozbiórkowych z naruszeniem prawa i wskazano unormowania regulujące takie przypadki.

W omawianym rozdziale wywiedziono między innymi, iż skuteczne wniesienie sprzeciwu wobec przystąpienia do wykonywania robót rozbiórkowych może nastąpić wyłącznie w zakresie określonym przez ustawodawcę 30-dniowym terminie, przy czym początkowym dniem tego terminu jest dzień następny po dniu, w którym dokonano zgłoszenia zamiaru wykonywania robót rozbiórkowych, lub – w przypadku nałożenia obowiązku uzupełnienia tego zgłoszenia – dzień następny po dniu, w jakim to uzupełnienie nastąpiło, bądź też dzień następny po upływie terminu wskazanego w postanowieniu nakładającym obowiązek uzupełnienia zgłoszenia. Wskazano także, że w tym 30-dniowym terminie powinno nastąpić doręczenie zgłaszającemu sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej, a to dlatego, że termin ten jest terminem do załatwienia sprawy, a nie sporządzenia decyzji, co należy interpretować w ten sposób, że sprzeciw jest zgłoszony dopiero z dniem doręczenia stronie decyzji w tym przedmiocie. W związku z powyższym wyprowadzono wniosek, że jeśli w ciągu 30 dni od daty przyjętej za początek biegu terminu na wniesienie sprzeciwu dotyczącego przystąpienia do wykonywania robót rozbiórkowych nie zostanie on doręczony zgłaszającemu, rozbiórka objęta zgłoszeniem jest legalna.

Zauważono również, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęło się stanowisko, zgodnie z którym o posiadaniu przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym postępowania związanego z uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę nie decyduje treść przepisu szczególnego, jakim jest art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, lecz art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego. Stanowisko to uzasadniane jest twierdzeniem, że wykladnia art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane prowadzi do wniosku, iż ma on zastosowanie wyłącznie dla kształtowania kręgu stron postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę, a rozbiórka stanowi inny, obok montażu, przebudowy i remontu, rodzaj robót budowlanych. Zatem – jak podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – przymiot strony postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego powinien podlegać ocenie na gruncie art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W toku rozważań ujętych w niniejszej rozprawie wywiedziono jednak, że konsekwencją przyjęcia przedstawionego powyżej stanowiska jest konstatacja, iż pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego nie należy do kategorii pozwoleń budowlanych, a w związku z tym nie stosuje się do niego szeregu przepisów, w których ustawodawca posługuje się wyłącznie terminem „pozwolenie na budowę”, co jest sprzeczne z regulacją art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Z powyższego wyprowadzono zaś wniosek, że w postępowaniu o pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego krąg stron powinien być zasadniczo określany w oparciu o regulację szczególną art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a nie przepis ogólny art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego – podobnie jak w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę – stronami w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego są wyłącznie podmioty wymienione w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W związku z powyższym w omawianym postępowaniu na podstawie ogólnego przepisu kodeksowego art. 28 jedynie posiłkowo rozstrzyga się kwestię istnienia albo nieistnienia w danej sprawie interesu prawnego osób wskazanych w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

W rozdziale tym – uwzględniając okoliczność, iż pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego kwalifikowane jest jako pozwolenie budowlane – wywiedziono nadto, że określone przez ustawodawcę przesłanki wydania pozwolenia na budowę należy stosować odpowiednio w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbiórkę. Zaznaczono, iż przesłanki negatywne udzielenia pozwolenia na budowę zostały zawarte w art. 32 ust. 4a i art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w których to przepisach ustawodawca posługuje się wyłącznie terminem „pozwolenie na budowę”. Termin ten został użyty również w art. 32 ust. 4 i art. 35 ust. 1 przywołanej ustawy, w których określono

przesłanki pozytywne wydania pozwolenia na budowę. Zauważono przy tym, że przywołane powyżej przepisy są powiązane z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w którym użyty został termin „pozwolenie na budowę lub rozbiórkę”, co mogłoby wskazywać, iż do postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego ma zastosowanie wyłącznie regulacja zawarta w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Wywiedziono jednak, że z uwagi na regulację art. 3 pkt 12 przywołanej ustawy uzasadnionym jest stosowanie do przedmiotowego postępowania również – w takim zakresie, w jakim jest to możliwe – pozostałych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, które zostały wskazane powyżej. Jak bowiem wskazano kontrargumentem dla takiego rozwiązania nie może być twierdzenie, że nie w każdym przypadku można zastosować każdy z powołanych przepisów do postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę, a to dlatego, że zarzut taki należałoby postawić również regulacji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w którym to przepisie wprost wskazano, że ma on zastosowanie zarówno do pozwolenia na budowę, jak i pozwolenia na rozbiórkę. Zaznaczono również, że przyjęcie zaproponowanego rozwiązania może budzić wątpliwości zwłaszcza w odniesieniu do stosowania w postępowaniu o pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem pozwolenie budowlane może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przy czym – jak wynika z art. 33 ust. 4 przywołanej ustawy – oświadczenie takie nie jest składane wraz z wnioskiem o pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego. Do przedmiotowego wniosku dołącza się bowiem zgodę właściciela obiektu budowlanego na jego rozbiórkę. Wywiedziono jednak, iż złożenie zgody właściciela na prowadzenie robót rozbiórkowych spełnia wymóg, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W oświadczeniu o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane deklaruje się bowiem posiadanie prawa do prowadzenia robót budowlanych na nieruchomości, a także wskazuje się tytuł prawny, z którego prawo to jest wywodzone, podczas gdy – zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1 przywołanej ustawy – składając wniosek o pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego, należy przedłożyć dokument, z którego prawo to jest wywodzone. Jak wskazano za przyjęciem przedstawionego stanowiska przemawia również okoliczność, że wskazane powyżej przepisy, w ich pierwotnym brzmieniu, były kompatybilne. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 32 ust. 4 pkt 2

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane obowiązującym do dnia 11 lipca 2003 r. pozwolenie budowlane mogło być wydane temu, kto wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co oznaczało konieczność przedłożenia dokumentu, z którego prawo to było wywodzone. Mając na uwadze powyższe w rozprawie zawarto postulat zmiany wskazanych powyżej przepisów w taki sposób, aby ich interpretacja nie nasuwała przedstawionych powyżej wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że w przedkładanej rozprawie pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* w sposób usystematyzowany przedstawiono całokształt unormowań administracyjnoprawnych regulujących działalność budowlaną człowieka. W poszczególnych – przedstawiających kolejne etapy procesu budowlanego – rozdziałach zastosowano zbliżony, choć nie jednolity z uwagi na odrębność przyjętych rozwiązań normatywnych, układ tekstu sprowadzający się do przedstawienia regulacji normującej poszczególne rodzaje postępowań administracyjnych, które mogą być podjęte w toku procesu budowlanego. W ramach rozważań odnoszących się do poszczególnych etapów procesu budowlanego analizie poddano przepisy regulujące tryby w jakich możliwe jest podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie, właściwość organu administracji publicznej, krąg podmiotów mogących uczestniczyć w postępowaniu, wniosek bądź działanie inicjujące postępowanie w sprawie, termin zakończenia postępowania, a także możliwość zawieszenia jego biegu, przesłanki podjęcia rozstrzygnięcia, rodzaje mogących zapaść rozstrzygnięć, a także możliwość weryfikacji podjętych rozstrzygnięć. Zastosowany układ pracy umożliwił zatem przedstawienie podobieństw i zaakcentowanie odrębności pomiędzy poszczególnymi trybami postępowań prowadzonych w toku procesu budowlanego. Zauważenia przy tym wymaga, że autorzy dotychczasowych opracowań z tego zakresu ograniczali się do przedstawienia jednego albo kilku z etapów procesu budowlanego, a zainteresowanie doktryny zasadniczo ograniczone zostało do tych etapów, które określane są terminem proces inwestycyjno-budowlany.

Przedkładana rozprawa stanowi zatem w polskim piśmiennictwie prawniczym pierwsze monograficzne ujęcie procesu budowlanego rozumianego jako całokształt działalności człowieka związanej z inwestycjami budowlanymi od określenia przeznaczenia terenu, sposobu jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy zaczynając, a na zakończeniu – czy to na skutek rozbiórki, czy katastrofy budowlanej – bytu obiektu budowlanego kończąc.

Znaczącym wkładem przedkładanej rozprawy do istniejącego stanu wiedzy jest wykazanie, że znacząca część przepisów regulujących przebieg procesu budowlanego zrehabilitowana została w sposób, który umożliwia dość swobodną ich wykładnię, a w związku z tym ich interpretacja może prowadzić do różnych – często ze sobą sprzecznych – wyników. Podjęto przy tym próbę wskazania takiego sposobu ich interpretacji, który w największym stopniu pozostaje spójny z całokształtem obowiązujących regulacji normatywnych, a nadto zawarto postulaty preradowania tych przepisów.

Tezy zaprezentowane w przedkładanej rozprawie pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* zostały uwzględnione tak w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie, a część niejednoznacznych przepisów została przez ustawodawcę zmieniona bądź doprecyzowana.

I tak Tomasz Bąkowski analizując pojęcie wolności budowlanej na tle obowiązującego porządku prawnego dokonał ustaleń, że administracyjne prawo materialne, w tym także przepisy regulujące proces inwestycyjno-budowlany, są przepisami ograniczającymi swobodę zachowania podmiotów występujących w tym procesie i w tym zakresie poczynił odesłanie do przedkładanej rozprawy (zob. T. Bąkowski, O wolności budowlanej *de lege lata* i *de lege ferenda*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015 t. XXXIII, s. 66).

Joanna Dropińska-Bysiek – przywołując ustalenia poczynione w przedkładanej rozprawie – wskazała zaś, że pojęcie proces budowlany identyfikuje jako wszelkie działania związane z lokalizacją miejsca budowy, realizacją robót budowlanych, użytkowaniem obiektu budowlanego oraz jego rozbiórką. Wskazała Ona również, że przyjmuje ujętą w przedkładanej rozprawie definicję inwestycji budowlanej (zob. J. Dropińska-Bysiek, Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wydawana w procesie budowlanym, *Casus* 2014 nr 72, s. 40).

Definicja procesu budowlanego ujęta w przedkładanej rozprawie została przyjęta również przez Dominikę Cendrowicz na potrzeby prowadzenia rozważań na temat prawnych aspektów funkcjonowania wielkopowierzchniowych nieruchomości komercyjnych przeznaczonych do celów handlowych. Autorka ta odesłała również do ustaleń poczynionych w rozprawie, a dotyczących istoty decyzji o pozwoleniu na budowę, którą jest nabycie przez inwestora uprawnienia do wykonywania wskazanych we wniosku robót budowlanych (zob. D. Cendrowicz, Prawne aspekty funkcjonowania wielkopowierzchniowych nieruchomości komercyjnych przeznaczonych do celów handlowych [w:] M. Cicharska [red.], Rynek

nieruchomości komercyjnych w Polsce. Geneza rozwoju. Funkcjonowanie. Współczesne trendy, *Texter* 2013, s. 123-125).

Natomiast Kamil Burski i Jaryna Smertyha przedstawiając charakter normatywny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – odwołując się w tym zakresie do ustaleń poczynionych w przedkładanej rozprawie – wskazali, że zapisy tego planu, inaczej niż ustalenia innych rodzajów aktów kształtujących ład przestrzenny, wiążą nie tylko organy administracji publicznej, ale także inne podmioty, w tym właścicieli nieruchomości, a w związku z tym mogą stanowić podstawę prawną indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięć wydawanych w sprawach administracyjnych (zob. K. Burski, J. Smertyha, *The influence of society on spatial planning in the commune – legal aspects*, *Magazyn antropologiczno-społeczno-kulturowy MASKA* 2015 nr 28, s. 173).

Poczynione w rozprawie ustalenia dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu stanowiącego podstawę pozwoleń budowlanych zostały wykorzystane również przez Marka Potyraj. Przytaczając stosowne fragmenty opracowania pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* wskazał On bowiem, że zapisy planu miejscowego – choć wskazują przeznaczenie ściśle określonego terenu – nie rozstrzygają o konkretnym jego przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania, a rozstrzygnięcie w tym zakresie może zapaść wyłącznie w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Nadto – czyniąc odniesienie do przedkładanej rozprawy – Autor ten wskazał, że rozstrzygnięcie to musi wyrażnie wynikać zarówno z części tekstowej, jak i graficznej planu, przy czym jakakolwiek rozszerzająca wykładnia jego ustaleń na niekorzyść właścicieli nieruchomości jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowi rażące naruszenie ustaleń tego planu (zob. M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 2015 nr 870, s. 131).

Maciej J. Nowak podejmując próbę identyfikacji kluczowych problemów systemu zarządzania przestrzenią i postulując zmiany w tym zakresie przywołał zaś stanowisko zaprezentowane w przedkładanej rozprawie, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawowe narzędzie kształtowania ładu przestrzennego, gdyż realizacja wszelkich idei planistycznych oraz skonkretyzowanych zamierzeń powstałych na różnych szczeblach planowania przestrzennego zależy od inkorporowania ich do tego planu (zob. Maciej J. Nowak, *Kodeks urbanistyczno-*

budowlany a zmiany w systemie zarządzania przestrzenią w Polsce – wybrane zagadnienia, Samorząd Terytorialny 2014 nr 10, s. 8).

Ten sam Autor przesądzając o możliwości przeniesienia w części decyzji środowiskowej na inny podmiot, a przy tej okazji czyniąc dygresje w zakresie dopuszczalności przeniesienia w części decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy, odwołał się do stanowiska wyrażonego w przedkładanej rozprawie, zgodnie z którym istnieje możliwość przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innej osoby wyłącznie w całości (zob. M. J. Nowak, Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa, C. H. Beck 2015, s. 91).

Maciej J. Nowak przedstawiając zasadę dobrego sąsiedztwa zauważył zaś, że może pojawić się problem w zakresie określenia czy działka jest dostępna z tej samej drogi publicznej, a dokonując identyfikacji takiej działki przywołał pogląd wyrażony w przedkładanej rozprawie, zgodnie z którym na potrzeby ustalenia dobrego sąsiedztwa rozstrzygające powinno być istnienie potencjalnej dostępności działki do drogi publicznej, a wystarczający jest również pośredni dostęp tej działki do drogi publicznej (zob. M. J. Nowak, Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, C. H. Beck 2013, s. 110).

Natomiast Karolina Rokicka odwołała się do ustaleń poczynionych w przedkładanej rozprawie wskazując przesłanki determinujące możliwość przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innego podmiotu, a to zgodę adresata decyzji lokalizacyjnej oraz przyjęcie wszystkich warunków zawartych w tej decyzji przez podmiot na rzecz którego ma ona zostać przeniesiona (zob. K. Rokicka, Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2014 nr 2, s. 97-98).

Andrzej Gliniecki omawiając instytucję zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych zacytował natomiast pogląd ujęty w przedkładanej rozprawie wyrażający się słowami, iż w postępowaniach prowadzonych w toku procesu budowlanego w pierwszej kolejności stosuje się – zawarte w regulującej daną problematykę ustawie zaliczanej do źródeł prawa budowlanego – przepisy procesowe szczególne, a następnie – jeśli w ustawie tej nie zawarto odrębnego uregulowania – ogólne regulacje proceduralne zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zob. A. Gliniecki [w:] A. Despot-Mładanowicz, A. Gliniecki [red.], Z. Kostka, A. Ostrowska, W. Piątek, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2016, s. 364). Do przedstawionego poglądu odwołał się również Marek Potyrał przedstawiając charakterystykę postępowań podejmowanych w toku

procesu budowlanego (zob. M. Potyraj, Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015 nr 870, s. 127).

Odwołanie do prezentowanej rozprawy znalazło się również w opracowaniu Beaty Sagan, która analizując regulacje prawa budowlanego pod kątem zapewnienia możliwości korzystania z obiektów budowlanych przez osoby niepełnosprawne ruchowo wskazała na odformalizowany tryb zgłaszania zamiaru wykonywania robót budowlanych polegających na budowie pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych. W tym zakresie przywołała ona poczynione w przedkładanej rozprawie ustalenia dotyczące skutku niezajęcia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej stanowiska w zakresie dokonanego zgłoszenia w postaci możliwości przystąpienia do realizacji robót budowlanych (zob. B. Sagan, Niepełnosprawność a regulacje prawa budowlanego [w:] M. Bosak [red.], Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty, C. H. Beck 2015, s. 209-210).

W artykule Bogusławy Dobkowskiej i Kamila Klonowskiego – czyniąc odwołanie do przedkładanej rozprawy – wskazano zaś, że w toku postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę winna zostać zweryfikowana ostateczność decyzji lokalizacyjnej, a nadto, że w odniesieniu do tych decyzji możliwe jest zastosowanie wewnątrzadministracyjnych trybów nadzwyczajnych określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zob. B. Dobkowska, K. Klonowski, Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy, Przegląd Prawa Publicznego 2016 nr 6, s. 45).

Natomiast Lech Dubiński przedstawiając procedurę legalizacji samowoli budowlanej odesłał do ustaleń poczynionych w tym zakresie w przedkładanej rozprawie, a w szczególności dotyczących momentu przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub obszar Natura 2000 (zob. L. Dubiński, Ocena oddziaływania na środowisko i/lub na obszar Natura 2000 na etapie legalizacji inwestycji budowlanej w prawie unijnym i polskim (Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015 nr 2, s. 171).

Marek Potyraj opisując regulacje normatywne traktujące o przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego przytoczył ustalenia poczynione w przedkładanej rozprawie, zgodnie z którymi zakończenie robót budowlanych, w zależności od ich rodzaju i przebiegu procesu budowy, wiąże się z koniecznością podjęcia różnych działań

przez inwestora. Dalej zaś – również przytaczając ustalenia ujęte w pracy pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* – wskazał On, że obowiązek podjęcia przez inwestora stosownych działań może wynikać z faktu stwierdzenia przez właściwy organ działań zakwalifikowanych jako samowola budowlana, a także z okoliczności planowania przystąpienia do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Autor ten – odwołując się do przedmiotowej rozprawy – wskazał również, że pozytywne rozstrzygnięcie dla inwestora, który dokonał zawiadomienia o zakończeniu budowy stanowi milcząca akceptacja właściwego organu, a także, iż w tym postępowaniu nie mają w pełni zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zob. M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015 nr 870, s. 142-144).

W tym samym opracowaniu przywołano również wprost pogląd wyrażony w rozprawie pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, zgodnie z którym pozwolenie na rozbiórkę zalicza się do kategorii pozwoleń budowlanych, co oznacza, że do tego rozstrzygnięcia należy stosować przepisy, w których ustawodawca posługuje się terminem „pozwolenie na budowę”, z zastrzeżeniem że dana materia nie została uregulowana przepisem szczególnym odnoszącym się wyłącznie do pozwolenia na rozbiórkę (zob. M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015 nr 870, s. 150-151).

Maciej Błażewski omawiając regulacje odnoszące się do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części odwołał się do wyrażonej w przedkładanej rozprawie definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu, a także wywiedzionego w niej wniosku, że dokonanie przedmiotowej zmiany – co do zasady – wymaga dokonania stosownego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Czyniąc odwołanie do przedmiotowej pracy wskazał On również, że pozytywne rozstrzygnięcie w tym zakresie następuje, gdy organ w określonym terminie, który ma charakter terminu materialnoprawnego, nie wniesie sprzeciwu (zob. M. Błażewski, *Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania*, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2015 nr 1, s. 325-326).

Artur Kosicki komentując regulacje dotyczące załączników przedkładanych wraz z wnioskiem o pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego przywołał ustalenia poczynione w przedmiotowej rozprawie, a dotyczące zgody właściciela obiektu budowlanego

na jego rozbiórkę wskazując w szczególności, że dołączenie tej zgody nie może być wymagane, gdy wniosek o pozwolenie na rozbiórkę składa właściciel obiektu (zob. A. Kosicki, Komentarz do art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [w:] A. Plucińska-Filipowicz [red.], M. Wierzbowski [red.], K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, M. Rypina, M. Wincenciak, Prawo budowlane. Komentarz, Wolters Kluwer 2014, s. 290).

Tezy zaprezentowane w *Administracyjnoprawnych aspektach inwestycji budowlanych* zostały uwzględnione również w innych opracowaniach naukowych, których Autorzy poczynili odesłania do przedkładanej rozprawy. Zauważenia przy tym wymaga, że są to opracowania o różnym charakterze, a to: komentarze (zob. np. H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Wolters Kluwer 2013), opracowania monograficzne (zob. np. R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, Decyzja o warunkach zabudowy, LexisNexis 2014) czy artykuły (zob. np. G. Suliński, Instytucja drogi koniecznej jako źródło oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane, Samorząd Terytorialny 2015 nr 12, s. 55 i n.).

Należy też zwrócić uwagę, że przedkładana rozprawa została zrecenzowana jako praca, w której z powodzeniem połączono teorię procesu budowlanego z praktyką stosowania (zob. T. Bąkowski, Recenzja: W. Sz wajdler [red.], T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, K. Kucharski, Ł. Majewski, H. Nowicki, Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2013, Samorząd Terytorialny 2014 nr 6, s. 91). Wskazano również, że stanowi ona „obszerną analizę uregulowań administracyjnoprawnych, które swoim zasięgiem obejmują cały proces inwestycyjno-budowlany, a w szczególności administracyjnoprawne ograniczenia działań inwestycyjnych, które mogą być podejmowane na kolejnych etapach procesu budowlanego” (zob. J. Przedzińska, Przegląd piśmiennictwa, Samorząd Terytorialny 2012 nr 12, s. 90).

Wnioski wywiedzione w rozprawie pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* zostały przyjęte także przez sądy administracyjne, o czym świadczą wyroki, w których wprost odwołano się do tej pozycji.

I tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r., II OSK 2538/14 wskazano, że „nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a to dlatego, że nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane

jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym (por. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer 2012, s. 47)”. Podobne stanowisko zostało wyrażone również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 1529/15.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2014 r., II OSK 299/13 podniesiono zaś, że „przepisy Prawa budowlanego zawierają własne regulacje szczególne, odmienne od regulacji zamieszczonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, i regulacje te zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* powinny mieć pierwszeństwo przed regulacjami ogólnymi – kodeksowymi (K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 24)”.

Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 czerwca 2014 r., II SA/Rz 296/14 wskazano, że „stronami tymi (postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy-KMS), poza inwestorem, przede wszystkim są właściciele i użytkownicy wieczystości terenu inwestycji, a także inne podmioty, którym służą do danego terenu prawa rzeczowe. Inne podmioty natomiast będą posiadały taki status, jeżeli możliwe jest ustalenie, że planowana inwestycja może oddziaływać na ich nieruchomości sąsiednie. Stroną nie jest wyłącznie dysponent prawnorzeczowy działki mającej wspólną granicę z terenem inwestycji (por. K. Małysa-Sulińska, *Strony postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy*, [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*; LEX/el. 2012)”.

Wskazać należy również, że część przepisów, których niejednoznaczność została podniesiona w przedkładanej rozprawie, po jej opublikowaniu została przez prawodawcę znowelizowana lub doprecyzowana brzmieniem nowych regulacji.

Jest to art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, którego komentowana w rozprawie wersja brzmiała „Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia”. Wprawdzie jego aktualne brzmienie „Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Właściwy organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie” zasadniczo nie zostało

zmienione, ale ustawodawca – wprowadzając do przedmiotowej ustawy przepisy art. 30 ust. 5d i 6a – doprecyzował jego wykładnię. W przepisach tych bowiem wprost wskazano, że nałożenie na inwestora obowiązku uzupełnienia dokonanego zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych przerywa bieg terminu na wniesienie sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia, a za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego. Zauważenia przy tym wymaga, że wprowadzona zmiana obejmuje również przypadki, gdy zgłoszenie obejmuje roboty rozbiórkowe. Zgodnie bowiem z regulacją art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, do zgłoszenia zamiaru wykonywania robót rozbiórkowych przepis art. 30 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

Podobne rozwiązanie ustawodawca przyjął w odniesieniu do regulacji ujętej w art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Przepis ten w komentowanej w rozprawie wersji brzmiał „Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji”. Przy jego nowelizacji między innymi dodano do niego zdanie drugie w brzmieniu „Przepis art. 30 ust. 6a stosuje się”, a tym samym przesądzono, że za dzień wniesienia sprzeciwu organu nadzoru budowlanego wobec przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego wskazanego w zawiadomieniu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego. Zauważenia przy tym wymaga, że ustawodawca nie zawarł w tym przepisie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisu art. 30 ust. 5d ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nie precyzując w związku z tym czy nałożenie na zgłaszającego obowiązku uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu budowy przerywa bieg terminu wskazanego w art. 54 przywołanej ustawy.

Analogiczna regulacja została wprowadzona również w odniesieniu do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W dodanym

do art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ust. 4b wskazano bowiem, że „do sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, przepis art. 30 ust. 6a stosuje się”. Również i w tym przypadku ustawodawca nie zawarł odesłania do odpowiedniego stosowania przepisu art. 30 ust. 5d ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nie precyzując zatem czy nałożenie obowiązku uzupełnienia zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części przerywa bieg terminu wskazanego w art. 71 ust. 4 przywołanej ustawy.

Kolejnym takim przepisem jest wprowadzony do art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ust. 6. Zgodnie z zawartą w nim regulacją „w przypadku wezwania do usunięcia braków innych niż braki, o których mowa w art. 35 ust. 1, stosuje się art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego”. Wprowadzając przedmiotową regulację ustawodawca potwierdził zawartą w pracy tezę, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej, wzywając do usunięcia braków materialnoprawnych wniosku o pozwolenie na budowę w trybie art. 64 § 2 ustaw z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, narusza przepis art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wprowadzono również przepis pkt 1c stanowiący, że jednym z podstawowych obowiązków projektanta jest określenie obszaru oddziaływania obiektu. Wprowadzenie tej regulacji oznacza zaś, że identyfikacja kręgu podmiotów mających przymiot strony w postępowaniach w sprawie pozwolenia na budowę nie powinna budzić wątpliwości, gdyż – jak wskazano w prezentowanej pracy – decydującą przesłanką dla ustalenia kręgu stron w tych postępowaniach jest ustalenie, które nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji.

Nadto w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę ujęto wzór oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W nowym – obowiązującym od dnia 17 grudnia 2016 r. – wzorze oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, inaczej niż we wcześniejszych wzorach, nie ujęto zapisu, z którego wynikałaby konieczność wskazania przez inwestora, iż posiadania zgodę

wszystkich współwłaścicieli nieruchomości na wykonywanie robót budowlanych w sytuacji, gdy jest on współwłaścicielem nieruchomości na której mają być prowadzone roboty budowlane, których realizacja stanowi czynność zwykłego zarządu.

V. Pozostałe osiągnięcia naukowe po uzyskaniu stopnia doktora

Od czasu nadania mi stopnia naukowego doktora nauk prawnych regularnie przygotowywałam opracowania, które zostały opublikowane w recenzowanych czasopismach naukowych bądź opracowaniach zbiorowych. Ich problematyka jest zróżnicowana, a obejmuje zagadnienia zarówno z zakresu prawa administracyjnego tak materialnego, jak i proceduralnego, a także prawa ustrojowego. Główną oś moich zainteresowań naukowych stanowi prawna regulacja procesu budowlanego, a także unormowania odnoszące się do kształtowania ładu przestrzennego, przy czym w tym zakresie prowadziłam badania koncentrujące się zarówno na aspektach materialnoprawnych, jak i proceduralnych obowiązujących regulacji. Ponadto prowadziłam badania w zakresie regulacji prawa ustrojowego, w tym także prawa samorządu terytorialnego, a także postępowania administracyjnego oraz – w niewskazanym powyżej zakresie – prawa administracyjnego materialnego. Wyniki tych badań zostały ujęte w opracowaniach, które pozwalam sobie przedstawić poniżej.

1. Reglamentacja prowadzenia robót budowlanych

Po publikacji monografii zatytułowanej *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* akty normatywne regulujące przebieg procesu budowlanego były nowelizowane. Ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443) wprowadzono między innymi zmiany dotyczące reglamentacji robót budowlanych polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a także wprowadzono instytucję przeniesienia praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych. Uzupełnienie treści wskazanej powyżej monografii stanowią zatem dwa artykuły dotyczące zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych.

W artykule pt. *Reglamentacja robót budowlanych polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego* (Causus 2015 nr 77, ss. 37-43) interpretacji poddano pojęcie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego, a to dlatego, że obszar ten determinuje możliwość realizacji planowanego budynku mieszkalnego jednorodzinnego w oparciu

o dokonane zgłoszenie zamiaru ich wykonywania. Dokonano również porównania trybu zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych polegających na realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego do trybu uzyskiwania pozwolenia na budowę takiego obiektu.

Przedmiotem artykułu *Przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych na rzecz innego podmiotu* (Casus 2015 nr 79, ss. 39-43) jest zaś procedura w jakiej następuje przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych. W jego treści analizie poddano zatem regulacje normatywne odnoszące się do organu właściwego w sprawie przeniesienia praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych, stron przedmiotowego postępowania, przesłanek determinujących możliwość przeniesienia tych praw i obowiązków, a także rozstrzygnięcia w sprawie.

Zauważenia przy tym wymaga, że tezy ujęte w obu wskazanych artykułach zostały uwzględnione w aktualnym opracowaniu komentarzowym z zakresu prawa budowlanego (zob. A. Despot-Mładanowicz, A. Gliniecki [red.], Z. Kostka, A. Ostrowska, W. Piątek, Prawo budowlane. Komentarz, LexisNexis 2016).

2. Decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

Z treścią opracowania pt. *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych* koresponduje również zbiór pięciu artykułów odnoszących się do określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, co następuje w pierwszym etapie procesu budowlanego.

W artykule noszącym tytuł *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego* (Casus 2009 nr 53, ss. 6-9) wskazano na uprzywilejowanie przez ustawodawcę jednego z trybów określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawana jest bowiem według uproszczonej – względem procedury ustalania warunków zabudowy – procedury, a jednocześnie korzysta ze szczególnej trwałości. Zdefiniowano również pojęcie inwestycji celu publicznego, dla których to inwestycji wydawany jest „uprzywilejowany” rodzaj decyzji lokalizacyjnej.

Artykuł ten został dostrzeżony przez doktrynę przedmiotu, a odwołania do jego treści znalazły się w innych opracowaniach naukowych traktujących o prawie budowlanym (zob.: J. J. Zięty, Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu,

LexisNexis 2014; B. Sagan, Prawo administracyjne procesu budowlanego [w:] J. A. Strzępka [red.], B. Sagan. E. Zielińska, Prawo umów budowlanych, C. H. Beck 2012).

Zbliżony jest przedmiot opracowania pt. *Przesłanki podjęcia postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedsięwzięcia polegającego na budowie obiektu służącego do dostarczania energii* (A. Walaszek-Pyziół [red.], Regulacja-innowacja w sektorze energetycznym, C. H. Beck 2013, ss. 85-94), przy czym tekst ten odnosi się do określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedsięwzięć polegających na budowie obiektów służących do dostarczania energii. Analizie poddano w nim przesłanki, które muszą być spełnione aby dopuszczalne było uruchomienie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do planowanej inwestycji polegającej na budowie obiektu służącego do dostarczania energii.

Również i ten artykuł został dostrzeżony przez doktrynę przedmiotu (zob. M. Mikolik, Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami a służebność przesyłu – jako instrumenty uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne, Przegląd Prawa Publicznego 2013 nr 12, s. 17 i n.).

Treść artykułu zatytułowanego *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy* (Casus 2009 nr 51, ss. 5-10) koncentruje się na analizie tzw. dobrego sąsiedztwa, którego istnienie – co do zasady – warunkuje możliwość określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w formie decyzji o warunkach zabudowy. Zdefiniowano zatem w nim pojęcia: działka sąsiednia, działka w obszarze analizowanym oraz działka dostępna z tej samej drogi publicznej, których prawidłowa interpretacja jest niezbędna na potrzeby ustalenia spełnienia przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odwołanie do jego treści można znaleźć w innych opracowaniach doktrynalnych (zob.: K. Gawrońska, Skutki stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy a byt prawny pozwolenia na budowę, Casus 2013 nr 68, s. 44 i n.; B. Majchrzak, Głosa do wyroku WSA Poznaniu z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Po 151/10, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011 nr 2, s. 23 i n.; A. Fogel, Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa, Człowiek i Środowisko 2010 nr 3-4, s. 81 i n.).

Kolejnym opracowaniem nawiązującym do tzw. dobrego sąsiedztwa jest artykuł pt. *Wydanie decyzji lokalizacyjnej dla zabudowy zagrodowej z pominięciem zasady dobrego sąsiedztwa* (Samorząd Terytorialny 2014 nr 4, ss. 62-70). Zgodnie bowiem z regulacją art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istnienie tzw. dobrego sąsiedztwa nie jest wymagane w odniesieniu do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. W opracowaniu tym zdefiniowano zatem pojęcie zabudowy zagrodowej, a także analizie poddano wszystkie przesłanki, które determinują możliwość wydania decyzji lokalizacyjnej dla zabudowy zagrodowej z pominięciem warunku wskazanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustalenia poczynione w tym artykule zostały uwzględnione w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., I FSK 1946/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F4034BCE1>).

Ostatni z artykułów zaliczonych do tego zbioru nosi tytuł *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu* (Samorząd Terytorialny 2015 nr 7-8, ss. 15-24), a jego przedmiot sprowadza się do analizy regulacji w zakresie określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zarówno w formie decyzji lokalizacyjnej, jak i w formie aktu planowania przestrzennego. Wywiedziono w nim, że w wyniku niepodejmowania przez radę gminy działań mających zmierzać do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ona zdecydować o niewprowadzaniu do obowiązującego powszechnie porządku prawnego ustaleń w zakresie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, które zostały ujęte w – niemających mocy powszechnie wiążącej – aktach kształtujących ład przestrzenny. Nadto zauważono, że obowiązujące regulacje normatywne stwarzają organom właściwym w sprawie ustalenia warunków zabudowy możliwość wpływania na treść rozstrzygnięcia ujętego w tej decyzji lokalizacyjnej. Wskazano też w jakim zakresie – działając w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawnymi – organy właściwe w zakresie określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą pomijać ustalenia ujęte w aktach planowania przestrzennego, które zaliczane są do źródeł prawa *sensu largo*.

3. Akty planowania przestrzennego

Akty planowania przestrzennego stanowią przedmiot kolejnego zbioru obejmującego pięć artykułów. Odniosłam się w nich w szczególności do roli jaką akty planowania

przestrzennego pełnią w systemie prawnym, ich powiązania treściowego, a także normatywnego charakteru.

W artykule pt. *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny* (Przegląd Prawa Publicznego 2015 nr 9, s. 55-66) analizie poddano jedną z kategorii aktów planistycznych jaką stanowią akty kształtujące ład przestrzenny, czyniąc ustalenie, że cechą charakterystyczną dla tych aktów jest to, że zawierają one dyrektywy określające przeznaczenie i sposób zagospodarowania konkretnie oznaczonego terenu. Wywiedziono nadto, że akty te są zarówno abstrakcyjne, jak i generalne, a zakres ich obowiązywania determinowany jest zakresem kręgu podmiotów stanowiących grono adresatów norm w nich ujętych. W tekście tym przedstawiono również charakterystykę norm zawartych w przedmiotowych aktach planowania przestrzennego, a to norm kształtujących ład przestrzenny, a także wskazano hierarchię tych norm.

Jednej z kategorii aktów kształtujących ład przestrzenny, a to aktom niemającym mocy powszechnie obowiązującej został poświęcony artykuł zatytułowany *Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w źródłach prawa sensu largo* (I. Niżnik-Dobosz [red.], *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Lexis Nexis 2012, ss. 60-74). W tekście tym wskazano adresatów norm ujętych we wszystkich rodzajach aktów kształtujących ład przestrzenny stanowiących źródła prawa *sensu largo* i określono zakres w jakim adresaci ci są związani ich ustaleniami.

Zauważenia przy tym wymaga, że ustalenia ujęte w przedmiotowym artykule zostały wykorzystane w innych opracowaniach z tego zakresu (zob.: M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015 nr 870, s. 125 i n.; T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Charakter prawny, treść i rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy*, K. Kucharski, *Charakter prawny koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz Ł. Maszewski, *Planowanie przestrzenne w województwie* [w:] W. Szwajdler [red.], *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer 2013).

Opracowaniem traktującym o jednym z aktów kształtujących ład przestrzenny, a to planie zagospodarowania przestrzennego województwa jest artykuł pt. *Planowanie przestrzenne jako instrument rozwoju regionalnego* (M. Stec [red.], K. Bandarzewski [red.], *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Wolters Kluwer 2015, ss. 121-134). Umieszczono w nim plan wojewódzki w systemie aktów kształtujących

ład przestrzenny, określono przedmiot tego planu, a także wskazano opracowania, które mają wpływ na jego treść. Dokonano również analizy planu zagospodarowania przestrzennego województwa jako źródła prawa wskazując, iż jego postanowienia nie mogą wywoływać bezpośrednich skutków prawnych wobec podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną administracji publicznej. Jak zatem wywiedziono rozwój regionalny zasadniczo determinowany jest nie działaniami podejmowanymi przez organy samorządu województwa, ale zależy – w związku z prowadzeniem prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których uwzględniane są zapisy planu wojewódzkiego – od aktywności organów gminy w zakresie planowania przestrzennego.

Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowe opracowanie zostało dostrzeżone przez doktrynę przedmiotu (zob. R. Gawłowski, Recenzja: M. Stec [red.], K. Bandarzewski [red.], *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015, *Samorząd Terytorialny* 2016 nr 6, s. 86 i n.).

Kolejnym artykułem odnoszącym się do planowania przestrzennego na szczeblu województwa jest tekst zatytułowany *Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w systemie źródeł prawa zawierających normy kształtujące ład przestrzenny* (Przegląd Prawa Publicznego 2014 nr 4, ss. 34-44). Poddano w nim analizie regulacje normatywne odnoszące się do funkcji planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jego zakresu terytorialnego oraz treści. Zasadnicza część tekstu koncentruje się jednak na normatywnym charakterze planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, który w zamyśle ustawodawcy miał stanowić część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Ostatnim opracowaniem w tym zbiorze jest artykuł noszący tytuł *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność planistyczną gminy w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (M. Stec [red.], M. Mączyński [red.], *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer 2011, ss. 145-163). Przedstawiono w nim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania ładu przestrzennego przez gminę wskazując, że jego treść determinowana jest rozstrzygnięciami podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną gminy. Analizie poddano zatem unormowania prawne, zgodnie z którymi w treści planu miejscowego uwzględniane są ustalenia ujęte w innych aktach planistycznych oraz decyzjach administracyjnych, a także stanowiska wyrażone przez organy administracji publicznej nienależące do struktury organizacyjnej gminy na obszarze której plan ma obowiązywać.

Również i to opracowanie zostało dostrzeżone przez doktrynę przedmiotu (zob.: K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer 2015; Ł. Maszewski, *Charakter prawny koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* [w:] W. Sz wajdler [red.] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer 2013; K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania* [w:] D. R. Kijowski [red.], P. J. Suwaj [red.], *Kryzys prawa administracyjnego? t. II: Inflacja prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2012).

4. Oplata planistyczna

W moim dorobku naukowym znajduje się również cykl trzech artykułów, których przedmiotem jest opłata planistyczna. W opracowaniach z tego zakresu przedstawiłam ogólną charakterystykę tej opłaty, a także wyczerpującej analizie poddałam regulacje normatywne odnoszące się przesłanek determinujących jej ustalenie.

I tak w artykule noszącym tytuł *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej* (Finanse Komunalne 2014 nr 3, ss. 42-48) wywiedziono, że pierwsza z przesłanek ustalenia opłaty planistycznej zachodzi wyłącznie wówczas, gdy wzrost wartości nieruchomości jest pochodną uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W opracowaniu analizie poddano również przepisy prawne normujące sposób, w jaki następuje ustalenie czy nastąpił – spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – wzrost wartości nieruchomości.

Drugi w cyklu artykuł pt. *Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej* (Finanse Komunalne 2014 nr 6, ss. 38-44) koncentruje się na zdefiniowaniu użytego przez ustawodawcę terminu zbycia nieruchomości, pod którym to pojęciem należy rozumieć zbycie praw do nieruchomości w drodze umowy o charakterze ekwiwalentnym. W opracowaniu wskazano także wyjątki od zasady, a to przypadki gdy zbycie praw do nieruchomości w drodze umowy o charakterze ekwiwalentnym nie stanowi przesłanki ustalenia opłaty planistycznej.

Cykl zamyka artykuł zatytułowany *Termin podjęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jako przesłanka ustalenia tej opłaty* (Finanse Komunalne 2015 nr 6, ss. 26-32). Wskazano w nim zarówno przedział czasowy, w którym możliwie jest podjęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, jak i termin, w którym może nastąpić wydanie decyzji w sprawie. Zasadnicza wartość opracowania zasadza się jednak na rozważaniach odnoszących się do momentu zbycia nieruchomości, który determinuje

możliwość ustalenia opłaty planistycznej, a w szczególności sytuacji gdy – związany z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – wzrost wartości nieruchomości nastąpił po uchwaleniu, ale jeszcze przed wejściem w życie, tego planu.

5. Przysięga strony w postępowaniach administracyjnych

Kolejną grupę tematyczną tworzą trzy artykuły, których przedmiot sprowadza się do analizy regulacji normatywnych odnoszących się do strony w postępowaniach administracyjnych, w tym również postępowaniach, które mogą być podjęte w toku procesu budowlanego.

W artykule napisanym wspólnie z dr. Grzegorzem Sulińskim, a zatytułowanym *Zdolność administracyjnoprawna spółek osobowych prawa handlowego* (K. Sieniawska [red.], Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji, Municipium 2009, ss. 376-387) skoncentrowano się na rozważeniu dopuszczalności uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony – nieujętej w zawartym w art. 29 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego wyliczeniu podmiotów, którym ustawodawca przyznał zdolność administracyjnoprawną – spółki osobowej prawa handlowego, czyniąc ustalenie, że z całokształtu obowiązujących regulacji normatywnych wywieść należy, iż spółka ta może być stroną w postępowaniu administracyjnym.

Tezy ujęte w tym artykule zostały przeniesione na grunt opracowania komentarzowego (zob. G. Suliński, Komentarz do art. 8 [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, R. Zawłocki, Kodeks spółek handlowych. Komentarz, C. H. Beck 2012, s. 63 i n.).

Przedmiot artykułu pt. *Podmioty mające przysięga strony w postępowaniach w sprawie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* (Casus 2012 nr 66, ss. 46-50) koncentruje się zaś na ustaleniu przesłanek, które legitymują dany podmiot do udziału w charakterze strony w postępowaniu lokalizacyjnym. Wskazano w nim, że ustalenie stron przedmiotowego postępowania zasadniczo sprowadza się do ustalenia zakresu ewentualnego oddziaływania zamierzenia inwestycyjnego na sferę praw podmiotów uprawnionych w stosunku do nieruchomości stanowiącej teren inwestycji oraz nieruchomości sąsiednich, przy czym zaznaczono, że uznanie za stronę tego postępowania nie sprowadza się do prostego sprawdzenia sąsiedztwa. W artykule tym ujęto również rozważania dotyczące zdolności administracyjnoprawnej w postępowaniu mającym na celu określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zauważenia przy tym wymaga, że pozycja ta została dostrzeżona przez doktrynę przedmiotu (zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wolters Kluwer 2013).

Ostatnim opracowaniem w tej grupie tematycznej jest artykuł noszący tytuł *Strony postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego* (Przegląd Legislacyjny 2014 nr 1, ss. 29-44). Poczyniono w nim ustalenia, z których wynika, że zasadne jest określanie kręgu stron tego postępowania w oparciu o regulację ogólną art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a nie przepis szczególny art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Wskazano zatem, które podmioty są legitymowane do udziału w charakterze strony w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowlanego.

6. Pozycja ustrojowa organów administracji publicznej oraz status osób pełniących funkcje publiczne

W moim dorobku naukowym znajdują się również dwie pozycje traktujące o pozycji ustrojowej organów administracji publicznej oraz statusie osób pełniących funkcje publiczne.

Pierwszą z nich jest opracowanie monograficzne, którego jestem współredaktorką wraz z prof. dr. hab. Mirosławem Stecem pt. *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego* (Wolters Kluwer 2014, ss. 286). Jest to publikacja wielu autorów, której przedmiot obejmuje zarówno status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, ich ewolucję, możliwość odwołania, relacje z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, a także współdziałanie z innymi organami administracji publicznej.

Pozycja ta została dostrzeżona przez doktrynę przedmiotu, a odwołania do niej znalazły się w licznych opracowaniach naukowych (zob.: R. Budzisz, Organ wykonawczy gminy z perspektywy 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego i kierunki jego dalszego doskonalenia [w:] B. Jaworska-Dębska [red.], R. Budzisz [red.], Prawne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, Warszawa 2016, s. 119 i n.; M. Gurdek, Stosowanie analogii w procedurze wyborczej wójta, Przegląd Prawa Publicznego 2016 nr 6, s. 63 i n.; A. Barczak, E. Kowalewska, Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe, Wolters Kluwer 2015; J. Lemańska, Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego [w:] M. Stec [red.], K. Bandarzewski [red.], Rozwój regionalny - instrumenty realizacji i rola samorządu

województwa, Wolters Kluwer 2015; K. Wlaźlak, Racjonalność planowania w prawie administracyjnym, Wolters Kluwer 2015).

Drugim opracowaniem, w którym podjęto przedmiotową problematykę jest artykuł napisany wspólnie z dr. Grzegorzem Sulińskim, a noszący tytuł *Udział osób pełniących funkcje publiczne w spółkach prawa handlowego oraz ich organach* (M. Stec [red.], K. Bandarzewski [red.], Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej, Wolters Kluwer 2009, ss. 289-309). Jego treść koncentruje się na analizie przepisów prawnych regulujących zakres przedmiotowy ograniczeń w zakresie sprawowania funkcji w organach spółek prawa handlowego oraz uczestnictwa w takich spółkach przez osoby sprawujące funkcje publiczne.

Również i ta pozycja zyskała aprobatę doktryny przedmiotu czego wyrazem są odwołania do jej treści zawarte w opracowaniach naukowych (zob.: B. Dolnicki [red.], R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekvia, Cz. Martysz, A. M. Wierzbica, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Wolters Kluwer 2012; H. Szewczyk, Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Samorząd Terytorialny 2012 nr 11, s. 62 i n.; H. Szewczyk, Stosunki pracy w służbie cywilnej, Wolters Kluwer 2010; A. M. Wierzbica, Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej, LexisNexis 2010).

7. Wybory i referenda

Mój dorobek naukowy obejmuje również dwa opracowania, których przedmiotem są wybory i referenda.

W artykule pt. *Konstytutywni i rezolutywni dysponenti regulacji – stosowanie prawa wyborczego w świetle orzecznictwa sądowego (SN i innych sądów)* (M. Mączyński [red.], Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy, Difin 2015, ss. 105-113) przedstawiono relację jaka zachodzi pomiędzy biernym prawem wyborczym a możliwością wykonywania mandatu pochodzącego z wyborów. Uwzględniając zapadłe orzeczenia sądowe analizie poddano zatem przesłanki pozytywne i negatywne biernego prawa wyborczego, a także poczyniono ustalenia w zakresie przesłanek determinujących wygaśnięcie mandatu w związku z brakiem biernego prawa wyborczego.

Kolejną pozycję stanowi monografia, której jestem współredaktorką wraz z prof. dr. hab. Mirosławem Stecem zatytułowana *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne* (Wolters Kluwer 2010, ss. 220). Jest to opracowanie

interdyscyplinarne, w skład którego wchodzi teksty wielu autorów traktujące o samorządowym systemie wyborczym, jego politycznych konsekwencjach, finansowaniu wyborów, prawach wyborczych oraz alternatywnych sposobach głosowania. Przedmiot opracowania obejmuje również referenda lokalne, w tym między innymi ich prawotwórcze znaczenie oraz procedurę, w jakiej są przeprowadzane.

Wskazać przy tym należy, że tezy ujęte w tym opracowaniu często przywoływane są w innych opracowaniach doktrynalnych (zob.: J. H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2016; T. Gąsior, *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, *Samorząd Terytorialny* 2015 nr 7-8, s. 105 i n.; P. Uziębło, *Kampania wyborcza do rady gminy - rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2015 t. XXXIV, s. 135 i n.; K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer 2014; M. Jabłoński, *Kilka uwag o konsekwencjach niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia referendum lokalnego - w przypadku jego wiążącego charakteru*, *Samorząd Terytorialny* 2014 nr 1-2, s. 145 i n.; P. Chmielnicki [red.], K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. W. Kryczko, M. I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, K. Wlazlak, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013; A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C. H. Beck 2012; M. P. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, *Samorząd Terytorialny* 2012 nr 7-8, s. 106-119 i n.; J. Uliasz, *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011 nr 4 s. 20 i n.).

8. Świadczenia rodzinne i opiekuńcze

Prowadziłam również badania naukowe obejmujące problematykę świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, a ich efektem są dwie publikacje.

Opracowaniem z tego zakresu jest artykuł zatytułowany *Wygaśnięcie decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jako przesłanka ustalenia prawa do zasiłku dla opiekuna* (*Casus* 2015 nr 76, ss. 36-41). Jego treść koncentruje się na analizie jednej z przesłanek ustalenia świadczenia uregulowanego w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, a to zasiłku dla opiekuna. Mając na uwadze, że przyznanie zasiłku dla opiekuna zostało uzależnione od wygaśnięcia z mocy prawa od dnia 1 lipca 2013 r. decyzji przyznającej świadczenie pielęgnacyjne, dokonano

interpretacji obowiązujących regulacji i wskazano, że zakresem art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw objęte są zarówno decyzje o ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydane przed dniem 1 stycznia 2013 r. na okres przekraczający datę 30 czerwca 2013 r., jak i decyzje wydane po tej dacie, jeśli ich podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych obowiązujące w dniu 31 grudnia 2012 r., a termin ważności przedłożonego orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nie kończył się przed upływem pierwszego półrocza 2013 r.

Kompleksowym opracowaniem traktującym o systemie świadczeń rodzinnych jest zaś pozycja *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz* (Wolters Kluwer 2015, ss. 578), którą napisałam wspólnie z mgr Anną Kawecką i mgr Joanną Sapetą, a której jestem redaktorką.

Zauważenia przy tym wymaga, że ustalenia poczynione w tym opracowaniu zostały bardzo dobrze przyjęte przez środowisko sędziów oraz pracowników organów administracji publicznej orzekających w sprawach z tego zakresu i bardzo często są przywoływane w rozstrzygnięciach, w tym także w orzeczeniach sądów administracyjnych (zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 5 maja 2016 r., II SA/Ke 162/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 kwietnia 2016 r., II SA/Gl 1005/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2016 r., II SA/Ld 1099/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2016 r., II SA/Bk 765/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 lutego 2016 r., III SA/Kr 1216/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2016 r., II SA/Rz 786/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 grudnia 2015 r., II SA/Bd 1205/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r., IV SA/Po 434/15).

Potwierdzenie powyższego stanowią także przychylne recenzje wskazanego opracowania kodeksowego (zob.: T. Wludyka, Recenzja: A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska [red.], J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015, Wolters Kluwer, s. 580, *Samorząd Terytorialny* 2015 nr 7-8, s. 187 i n.; P. Palutek, Recenzja książki *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, K. Małysa-Sulińska [red.], A. Kawecka, J. Sapeta, Wolters Kluwer 2015, *Casus* 2015 nr 77, s. 81 i n.).

Katarzyna Małysa-Sulińska

