

Procedura zgłoszenia robót budowlanych

Bartosz Majchrzak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Procedura zgłoszenia robót budowlanych

Bartosz Majchrzak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redakcja:
Editio

Skład, łamanie:
Editio

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7601-038-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim Ukochanym: Żonie i Rodzicom

Spis treści

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Wstęp	11
2. Cel pracy i jej podstawowe założenia	12
3. Przesłanki wyboru tematu pracy	13
4. Metoda badawcza	17
5. Konstrukcja pracy	18

Rozdział II

Procedura zgłoszenia robót budowlanych i jej elementy materialnoprawne

1. Pojęcie normy prawnej	21
2. Określenie prawa administracyjnego	24
3. Pojęcie normy administracyjnego prawa materialnego	29
4. Rodzaje norm administracyjnego prawa materialnego	33
5. Procedura zgłoszenia robót budowlanych a procedura administracyjna <i>sensu largo</i>	39
6. Związki procedury i norm materialnoprawnych	47
8. Pojęcie elementów materialnoprawnych procedury	51

Rozdział III

Przedmiotowe elementy materialnoprawne procedury zgłoszenia robót budowlanych

1. Zachowanie organu administracji publicznej kończące procedurę zgłoszenia robót budowlanych	55
--	----

1.1. Sprzeciw	55
1.1.1. Przesłanki wniesienia sprzeciwu	55
1.1.2. Charakter prawny sprzeciwu	59
1.1.3. Funkcje procesowe sprzeciwu	63
1.2. „Milczenie”	65
1.2.1. Pojęcie „niewniesienia sprzeciwu” w terminie 30 dni od doręczenia zgłoszenia	65
1.2.2. Charakter prawny „milczenia”	70
1.2.3. Funkcje procesowe „milczenia”	87
1.3. Dopuszczalność zawiadomienia inwestora o braku zamiaru wniesienia sprzeciwu	99
1.4. Decyzja o umorzeniu postępowania	101
2. Zgłoszenie robót budowlanych	102
2.1. Charakter prawny zgłoszenia robót budowlanych	102
2.2. Funkcje procesowe zgłoszenia robót budowlanych	112
2.3. Charakter prawny postanowienia wzywającego inwestora do uzupełnienia zgłoszenia o brakujące dokumenty	126

Rozdział IV

Podmiotowe elementy materialnoprawne procedury zgłoszenia robót budowlanych

1. Interes prawny	133
1.1. Pojęcie interesu prawnego	133
1.2. Funkcje procesowe interesu prawnego	149
2. Kompetencja organu administracji publicznej	161
2.1. Pojęcie kompetencji i jej źródła	161
2.2. Funkcje procesowe kompetencji w ujęciu atrybutywnym	173

Rozdział V

Zakończenie	181
--------------------------	-----

Wykaz aktów normatywnych	191
---------------------------------------	-----

Wykaz orzecznictwa	195
---------------------------------	-----

Wykaz literatury	199
-------------------------------	-----

Wykaz skrótów

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL	– Acta Universitatis Lodziensis
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OMT	– Organizacja-Metody-Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej (od 1995 r.)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

p.b.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
PiP	– Państwo i Prawo
Po.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 259, poz. 150)
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PS	– Przegląd Sądowy
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
RN	– Rada Narodowa
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SI	– Studia Iuridica
SN	– Sąd Najwyższy
SP	– Studia Prawnicze
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
tekst jedn.	– tekst jednolity
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
z późn. zm.	– z późniejszymi zmianami
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUW	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego
ZNWPiAUG	– Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Wstęp

W obecnym stanie rozwoju doktryny prawa administracyjnego konieczność występowania ścisłych związków między prawem materialnym i procesowym nie budzi wątpliwości. Ustawodawca, zmierzając do realizacji założonej wartości merytorycznej, nie tylko musi wprowadzić służącą temu bezpośrednio normę substancjalną, lecz także zobowiązuje się go do zapewnienia współlistnienia odpowiednich norm instrumentalnych. Efektem tego współlistnienia jest przenikanie się obu kategorii regulacji administracyjnoprawnej w bezpośredniej realizacji przez organy administracji publicznej wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Przy tym najskuteczniejszy sposób ukazania zjawiska „stopienia się elementu materialnego z formalnym”¹ stanowi spojrzenie na postępowanie administracyjne przez pryzmat konkretnej normy administracyjnego prawa materialnego, która jest ogniwem na drodze do realizacji celu głównego bliżej położonym niż norma formalna.

Inspirację dla powyższego kierunku badań nad administracyjną procedurą zgłoszenia robót budowlanych stanowiły poglądy i dorobek naukowy mojego promotora Pana Profesora Zbigniewa Cieślaka. W tym miejscu pragnę wyrazić głęboką wdzięczność Panu Profesorowi za pełną życzliwości i wyrozumiałości opiekę naukową, nieocenioną pomoc oraz wiarę w celowość podejmowanych przeze mnie wysiłków. Chciałbym również

¹ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964, s. 164.

serdecznie podziękować Panu Profesorowi Zygmunтови Niewiadomskiemu i Panu Profesorowi Kazimierzowi Strzyczkowskiemu za trud przygotowania recenzji mojej rozprawy doktorskiej, której niniejsza książka jest zmodyfikowaną wersją, jak również za niezwykle cenne uwagi i wskazówki będące wartościową pomocą w nadaniu tej publikacji ostatecznego kształtu.

2. Cel pracy i jej podstawowe założenia

Wiodącym celem niniejszej rozprawy jest zaproponowanie określonego teoretycznego kształtu procedury zgłoszenia robót budowlanych wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane², ponieważ w tym zakresie przepisy procesowe można określić jako ramowe i nieprecyzyjne. W związku z tym stanowią one zarówno dla sądów administracyjnych, jak i dla doktryny, podstawę do formułowania skrajnie różnych poglądów na temat modelu powyższego postępowania. Zaznaczyć jednocześnie należy, że został on ukazany przez pryzmat poszczególnych elementów normy administracyjnego prawa materialnego upoważniającej organy administracji architektoniczno-budowlanej do działania. Ma to na celu ukazanie wzajemnego przenikania się administracyjnoprawnej regulacji materialnej i procesowej oraz ustalenie przyczyn występowania tego zjawiska. Przy czym przenikanie to wymaga odróżnienia od koniecznego współistnienia norm, za pomocą którego wskazuje się w piśmiennictwie na rolę prawa procesowego w realizacji (urzeczywistnianiu) norm materialnych.

Chociaż całość rozważań koncentruje się wokół konkretnej procedury o charakterze administracyjnym, inicjowanej dokonaniem przez inwestora zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, to poczynione spostrzeżenia odnoszą się nie tylko do tej szczegółowej sfery procedowania organów administracji publicznej. Wiele z nich posiada bowiem walor uniwersalny i obejmuje swym zakresem także inne postępowania administracyjne i związane z nimi zespoły norm materialnoprawnych.

Przed przystąpieniem do analizy odpowiednich unormowań przyjęto dwa założenia wyjściowe. Po pierwsze, w ramach regulacji administracyjnoprawnej wystarczające będzie odwołanie się do trychotomicznego

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

podziału norm na materialne, procesowe i ustrojowe – bez konieczności wprowadzania rozróżnień bardziej szczegółowych. Po drugie zaś, w zakresie wyznaczonym przez procedurę zgłoszenia robót budowlanych możliwe jest wyróżnienie takich czynności prawnych oraz takich pojęć (konstrukcji), które posiadają wymiar zarówno materialnoprawny, jak i proceduralny. Aspekt materialny ma przy tym charakter pierwotny, co wynika ze służebnej funkcji postępowania administracyjnego w stosunku do unormowań materialnoprawnych.

3. Przesłanki wyboru tematu pracy

Objęcie tematyką pracy sfery prawa budowlanego nie było przypadkowe. Pojawia się bowiem nieodparte wrażenie, że na tym gruncie skala podjętej refleksji teoretycznej nie może być uznana za zadowalającą³. Taka sytuacja zadziwia zwłaszcza z uwagi na fakt, że przepisy ustawy – Prawo budowlane dostarczają wielu przykładów, gdy dotychczas stworzone reguły teoretycznoprawne wydają się być całkowicie pomijane lub przynajmniej dalece modyfikowane⁴. Stwarza to przedstawicielom doktryny prawa administracyjnego doskonałą okazję do wytyczania nowych dróg badawczych oraz formułowania nowatorskich poglądów. Tymczasem oprócz kilku publikacji o formule artykułów czy glos, większość prac o tej tematyce ma charakter jedynie komentarzy praktycznych, niespełniających wymogów stawianych przez teoretyków prawa administracyjnego.

Wybór pola badawczego w postaci regulacji związanej z procedurą zgłoszenia robót budowlanych wynika natomiast z obserwacji działań ustawodawczych, które ewidentnie wskazują na rosnące wciąż znaczenie instytucji zawiadomienia o zamiarze realizacji inwestycji budowlanej. Podstawy do sformułowania wniosku o zwiększającej się roli tej konstrukcji prawnej dostarcza fakt sukcesywnego poszerzania – w wyniku kolejnych

³ Na brak szerszej refleksji teoretycznej dotyczącej polskiego Prawa budowlanego zwraca uwagę także Z. Niewiadomski we wstępie do komentarza tej ustawy (*Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. VII).

⁴ Przykładem jest postępowanie administracyjne w sprawie legalizacji samowoli budowlanej (art. 49b p.b.), które w przypadku, gdy budowa nie została jeszcze zakończona, znajduje zwieńczenie w postaci wydania postanowienia zezwalającego na dokończenie budowy, będącego w istocie decyzją administracyjną (art. 49b ust. 6 p.b.). Natomiast w sytuacji wcześniejszego zakończenia robót budowlanych nie przewidziano wyraźnie możliwości wydania aktu administracyjnego zamykającego wspomnianą procedurę administracyjną.

nowelizacji ustawy – Prawo budowlane – katalogu obiektów i robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem otrzymania pozwolenia na budowę. Ma to na celu „liberalizację wymagań i skrócenie drogi do uzyskania prawa legalnego wykonania przedsięwzięcia budowlanego”⁵.

Institucja notyfikacji w prawie budowlanym ma bogatą historię. Pojawia się już w Powszechnym Landrechcie Pruskim z 1794 r. Ten akt normatywny wprowadzał z jednej strony obowiązek właściciela gruntu zawiadomienia administracji o zamiarze przystąpienia do prac budowlanych i uzgodnienia projektu budowlanego, z drugiej zaś upoważniał administrację do wydania zakazu budowy ze względu na jej powszechną szkodliwość lub zagrożenie bezpieczeństwa⁶. O tej formie reglamentacji wspominał również K.W. Kumaniecki, kiedy analizował austriackie ustawodawstwo budowlane z przełomu XIX i XX w. Pisał on: „Zwykłego uwiadomienia władzy potrzeba do zmian lub napraw budowlanych, nie zaliczonych do robót, podlegających konsensowi, a nie mających na celu tylko utrzymania w dobrym stanie poszczególnych przedmiotów. Władza budowlana może wstrzymać wykonanie takich robót, jeżeli uzna, że należą one do kategorii, podlegającej konsensowi budowlanemu. Ustawa budowlana (z dnia 13 października 1889 r. – B.M.) dla miasteczek i wsi galicyjskich wymaga przy budowach włościańskich i gospodarskich, czy to na wsi, czy też w miasteczku, tylko protokolarnego lub pisemnego zawiadomienia władzy, dla pewnych robót, któreby zresztą powinny podlegać konsensowi w myśl ogólnych przepisów, istniejących w tym przedmiocie (...). Jednak wykonanie takich robót bez konsensu może nastąpić dopiero wtedy, jeżeli zwierzchność gminna nie wyznaczy w ciągu 6 dni terminu do rozprawy budowlanej, a temsamem nie uzna potrzeby formalnego konsensu. Rozprawę należy wyznaczyć także w razie sprzeciwienia się zamierzonej robocie ze strony sąsiadów; przeciw wyznaczeniu terminu do rozprawy nie służy budującemu prawo rekursu”⁷.

Obowiązek zgłoszenia właściwej władzy wyszczególnionych robót wynikał także z regulacji zawartych w art. 335 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudo-

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 718); Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 493 z dnia 15 maja 2002 r.

⁶ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 52.

⁷ K.W. Kumaniecki, *Zarys austriackiego prawa budowlanego ze szczególnym uwzględnieniem galicyjskiego ustawodawstwa*, Kraków 1914, s. 149.

waniu osiedli⁸. Przepis art. 335 ust. 2 tegoż rozporządzenia zezwalał na ich wykonanie, o ile w terminie siedmiu dni od dnia zgłoszenia właściwa władza nie wydała zakazu⁹.

Kolejny akt normatywny – ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane¹⁰ – wprowadzał ciekawą z punktu widzenia teoretycznego konstrukcję „przyjęcia zgłoszenia budowy lub rozbiórki” (art. 37 ust. 1) oraz „potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia budowy lub rozbiórki” (art. 38). Szczegółowe przepisy dotyczące omawianej instytucji wynikały przede wszystkim z rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 27 lipca 1961 r. w sprawie państwowego nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego¹¹. Przepis § 5 tegoż rozporządzenia wymieniał kategorie robót budowlanych podlegających zgłoszeniu (ust. 1), wymogi formalne tego pisma (ust. 2 i 3) oraz uprawniał inwestora do realizacji zamierzenia, jeżeli właściwy organ nie wyraził sprzeciwu w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia (ust. 4).

Natomiast ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane¹² nawiązała do konstrukcji notyfikacji jedynie w art. 28 ust. 2 zdaniu 1 stanowiąc, że „wykonanie rozbiórki obiektu budowlanego wymaga uprzedniego zgłoszenia właściwemu terenowemu organowi administracji państwowej”. Jednocześnie jednak art. 28 ust. 4 ustawy upoważniał Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska do określenia w drodze rozporządzenia – zakresu, warunków i trybu uzyskiwania pozwoleń na budowę, rodzajów robót budowlanych zwolnionych od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz rodzajów rozbiórek zwolnionych od obowiązku zgłoszenia. W wykonaniu tej delegacji uprawniony Minister wydał rozporządzenie z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego¹³. Sprecyzowało ono m.in. kwestie kategorii rozbiórek wymagających uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi (§ 25 i § 49 ust. 1 rozporządzenia) oraz wymogów formalnych związanych z treścią zgłoszenia (§ 26 i § 49 ust. 2 rozporządzenia). Ponadto zobowiązywało

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.

⁹ Por. W. Brzeziński, *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1949, s. 66–67.

¹⁰ Dz. U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. Nr 38, poz. 197 z późn. zm.

¹² Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.

¹³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48 z późn. zm.).

inwestora do złożenia zawiadomienia co najmniej 7 dni przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót (§ 27 ust. 1 i § 49 ust. 3 rozporządzenia), do których mógł on przystąpić tylko wówczas, gdy w ciągu 7 dni od doręczenia zgłoszenia rozbiórki właściwy organ nie wyraził sprzeciwu (§ 27 ust. 2 i § 49 ust. 4 rozporządzenia).

W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane prawodawca odwołuje się do konstrukcji zgłoszenia (zawiadomienia) w kilku sytuacjach, a mianowicie w odniesieniu do zamiaru: wykonania robót budowlanych wskazanych w art. 30 ust. 1 p.b., rozbiórki obiektów budowlanych określonych w art. 31 ust. 1 pkt 1 p.b. (art. 31 ust. 2 p.b.), przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego (art. 54 p.b.) oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71 ust. 2 p.b.). W każdym z tych wypadków inwestor może podjąć planowane działania, jeżeli właściwy organ administracji publicznej, w oznaczonym terminie, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (art. 30 ust. 5 zdanie 2, art. 31 ust. 2, art. 54 i art. 71 ust. 4 zdanie 2 p.b.).

Pomimo, jak widać dość szerokiego i sięgającego odległych czasów, nawiązywania przez ustawodawcę do instytucji zgłoszenia, przedstawiciele doktryny nie decydują się zbyt często na rozważania jej dotyczące¹⁴, a jeśli już zostaną one podjęte to dają podstawę do skrajnie rozbieżnych poglądów dotyczących modelu procedury zgłoszenia. To spostrzeżenie legło również u podstaw decyzji o wyborze tego postępowania jako przedmiotu badań. Jednocześnie uzasadnieniem dla ograniczenia analizowanej sfery tylko do uregulowań art. 30 p.b. jest większy stopień jasności rozważań, niż w przypadku objęcia zainteresowaniem wszystkich regulacji odwołujących się do konstrukcji notyfikacji, które również w wielu wypadkach są kontrowersyjne i niepozbawione luk. Nie oznacza to jednak, że nie mogą one być usuwane poprzez odpowiednie zastosowanie propozycji zawartych w niniejszej pracy, a odnoszących się wprost do procedury zgłoszenia robót budowlanych wymienionych w art. 30 ust. 1 p.b.

¹⁴ Zob.: T.B. Babel, *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, Rzeczpospolita z 4 września 2001, nr 206, s. C4; J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA z 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04*, OSP 2006, z. 2, poz. 15, s. 76–78; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4, s. 50–57; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, GSP 2005, nr XIV, s. 435–449; B. Majchrzak, *Zgłoszenie wykonania robót budowlanych – upływ terminu do wniesienia sprzeciwu*, GSP – Przegląd Orzecznictwa 2006, nr 2, s. 55–68; W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z 11 grudnia 2002 r., II SA/Kr 965/02*, OSP 2003, z. 11, poz. 139, s. 578–581.

4. Metoda badawcza

Jak słusznie stwierdza S. Ehrlich: „o ile [...] jednak wybór przedmiotu badań zależy od swobodnej decyzji badacza, to sprawa metody przedstawia się inaczej. Wybór metody wyznacza [...] natomiast przedmiot, ściślej mówiąc, cel badań, jaki sobie stawiamy”¹⁵. Jeżeli przyjmiemy, że w ramach każdego zjawiska prawnego można wyróżnić pięć płaszczyzn badawczych, a mianowicie: logiczno-językową, socjologiczną, psychologiczną, historyczną oraz aksjologiczną¹⁶, to w niniejszej pracy zdecydowanie przeważa kierunek pierwszy. Starano się przy tym mieć na względzie również aspekt aksjologiczny, co jest uwarunkowane przede wszystkim przyjętą w rozważaniach definicją prawa administracyjnego. Za dominującą w pracy należy zatem uznać metodę dogmatyczną oznaczającą studium prawne, które – biorąc za podstawę pozytywne, obowiązujące prawo – wykląda je systematycznie, to jest w porządku logicznego ugrupowania materiału prawnego, i stara się usunąć ewentualne luki i sprzeczności¹⁷.

Przedmiotem analizy jest prawo obowiązujące, na które składa się system norm prawnych konstruowanych na podstawie przepisów zawartych przede wszystkim w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Badania materiału normatywnego prowadzono przy wykorzystaniu aparatury pojęciowej stanowiącej dorobek polskiej doktryny prawa administracyjnego, proponując ponadto skonstruowanie pojęcia-narzędzia¹⁹ w postaci elementów materialnoprawnych procedury. Analiza objęła także zespół poglądów zaprezentowanych w literaturze z zakresu polskiego prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Często twierdzenia te są przytaczane wiernie, co w założeniu miało umożliwić spojrzenie na poszczególne zagadnienia z szerszej perspektywy i zapobiec ewentualnym zarzutom arbitralności.

W rozważaniach jako komplementarne występują zarówno metoda indukcyjna, jak i dedukcyjna. Niekiedy bowiem dochodzi do sformuło-

¹⁵ S. Ehrlich, *Kilka uwag w sprawie metodologii nauk prawnych*, PiP 1964, z. 11, s. 641.

¹⁶ *Ibidem*, s. 641–642.

¹⁷ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 17.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

¹⁹ Podział na pojęcia-przedmioty i pojęcia-narzędzia wprowadził F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, ZNUW 1960, Prawo VII, Seria A, nr 27, s. 11–12.

wania tezy ogólnej po uprzednim zbadaniu szeregu przesłanek szczegółowych, innym zaś razem przydatne wydaje się przyjęcie pewnego założenia wstępnego, którego prawdziwość wymaga późniejszej weryfikacji. Również dwiema drogami przebiega analiza na gruncie pojęciowym. Pojawia się tutaj zarówno ujęcie deskrypcjonistyczne, a więc wskazujące kto, kiedy i w odniesieniu do czego posługiwał się danym terminem, jak i podejście rekonstrukcjonistyczne, proponujące definicję regulującą zbudowaną w oparciu o rdzeń znaczenia dotychczas rozpowszechnionego, choć niedostatecznie wyraźnego²⁰.

5. Konstrukcja pracy

W niniejszej pracy zawarta jest analiza obecnie obowiązujących polskich regulacji materialnoprawnych i procesowych związanych z procedurą zgłoszenia robót budowlanych wyszczególnionych w art. 30 ust. 1 p.b. Całość rozważań koncentruje się wokół tezy głównej o następującej treści: wzajemne przenikanie się regulacji materialnoprawnej i procesowej w procedurze zgłoszenia robót budowlanych wynika z faktu, że norma prawna upoważniająca organ do konkretyzacji prawa ma charakter materialnoprawny.

Opracowanie dzieli się na pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy określa przedmiot, cel i metodę prowadzonych badań oraz uzasadnia wybór tematu.

W rozdziale drugim wyjaśniono pojęcia kluczowe dla dalszych rozważań. Zaproponowano definicje: normy prawnej, prawa administracyjnego, normy administracyjnego prawa materialnego oraz procedury administracyjnej. Dodatkowo wprowadzona została dyferencjacja w ramach norm materialnoprawnych, jak również w zakresie postępowań administracyjnych *sensu largo*. Zwrócono uwagę także na stosunek administracyjnego prawa formalnego do materialnego z punktu widzenia relacji dwóch działów prawa. Zwieńczeniem rozdziału jest propozycja skonstruowania pojęcia elementów materialnoprawnych procedury, które posłużyło jako narzędzie do ukazania postępowania dotyczącego zgłoszenia robót budowlanych przez pryzmat norm administracyjnego prawa materialnego.

²⁰ Por. Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, PiP 1985, z. 3, s. 33.

Kolejny kompleks zagadnień stanowiło odniesienie wspomnianych elementów materialnoprawnych do procedury zgłoszenia robót budowlanych, a więc ich wskazanie oraz scharakteryzowanie ich funkcji na gruncie tego szczegółowego postępowania administracyjnego. W związku z tym rozdział trzeci poświęcono elementom przedmiotowym, w których zakresie wyróżniono z jednej strony sprzeciw i tzw. „milczenie” organu administracji architektoniczno-budowlanej, z drugiej zaś zgłoszenie robót budowlanych dokonywane przez inwestora. W tym miejscu należało się zastanowić przede wszystkim nad charakterem prawnym tych czynności. Pozwoliło to wykazać ich materialnoprawny aspekt oraz ustalić funkcje w sferze procedury zgłoszenia.

Rozdział czwarty przedstawia podmiotowe elementy materialne, a mianowicie kategorię interesu prawnego oraz konstrukcję kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej. O ile kwestia materialnoprawnej natury interesu prawnego nie budzi większych wątpliwości w piśmiennictwie, o tyle przypisanie takiego charakteru drugiemu z elementów podmiotowych napotkało na przeszkodę w postaci niejednolitego rozumienia przez doktrynę samego pojęcia kompetencji oraz jej źródeł normatywnych. W dalszej części podrozdziałów sprecyzowano funkcje interesu prawnego i kompetencji administracyjnej dla postępowania dotyczącego zgłoszenia robót budowlanych.

Ostatni rozdział podsumowuje całość rozważań oraz formułuje i porządkuje wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

Rozdział II

Procedura zgłoszenia robót budowlanych i jej elementy materialnoprawne

1. Pojęcie normy prawnej

Biorąc pod uwagę przyjęty w pracy kierunek badań nad procedurą zgłoszenia robót budowlanych, punktem wyjścia dla rozważań powinno być sprecyzowanie pojęcia normy prawnej. Uzasadnione jest to nie tylko obowiązkiem określenia znaczenia zwrotów używanych w opracowaniu oraz różnym ujmowaniem normy prawnej w ogólnej teorii prawa¹, lecz także brakiem ujednoliconej i konsekwentnie stosowanej koncepcji tej normy w nauce prawa administracyjnego². Wątpliwości ponadto pogłębia fakt, że pojęcia „norma prawna” używa się niekiedy zamiennie z pojęciem „przepis prawny”³. Dotyczy to w szczególności dawniejszych podręczników prawniczych, czego przykład znajdujemy w pracy J. Starościaka zatytułowanej „Prawo administracyjne”⁴.

Na potrzeby niniejszych rozważań ograniczono się do następującego ujęcia normy prawnej: „jest to wypowiedź odnosząca się do podstawowych

¹ Por. w szczególności K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 62–66.

² M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 50 i 166–170.

³ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 31; M. Matczak, *Kompetencja organu...*, s. 168–170; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia...*, s. 55; A. Wróbel, „Odroczenie” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. *Zagadnienia wybrane* (w:) *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007, s. 106; Z. Ziemiński (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 188.

⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 28.

elementów zachowania się ludzi (kto, co, w pewnych warunkach, w określony sposób, z oznaczonym skutkiem) w zaprojektowanej przez prawodawcę sytuacji⁵. Można ją ująć w pewną wzorcową strukturę słowną, a mianowicie: „Jeśli kto jest X i znalazł się w warunkach W, to powinien (może) czynić (nie czynić) C”⁶. Przyjęcie powyższego oznacza opowiedzenie się za dwuelementową koncepcją normy, tj. składającej się z hipotezy i dyspozycji. Pierwszy składnik dotyczy znamion podmiotowych i przedmiotowych sytuacji ujętej przez normę⁷. Dyspozycja zaś wyznacza treść pożądanego (dozwolonego⁸) zachowania. Przedmiot dyspozycji mogą stanowić: czyny, tj. faktyczne zachowania psychofizyczne⁹ (ich pełny opis wyczerpuje się w zarejestrowaniu świadomie wykonywanych ruchów oraz spowodowanych przez nie układów fizykalnych świata¹⁰, np. budowa domu, prowadzenie samochodu, przekroczenie granicy państwa) lub czynności konwencjonalne, czyli takie zachowania, którym istniejące normy (prawne, obyczajowe, religijne, organizacyjne itp.) nadają specyficzne znaczenie, inne niż wynikające z ich psychofizycznego przebiegu i faktycznych skutków. Do czynności konwencjonalnych zaliczyć należy m.in. uchwalenie ustawy, wydanie rozporządzenia, wydanie decyzji administracyjnej, wydanie wyroku sądowego, czy też sporządzenie testamentu i zawarcie umowy cywilnoprawnej¹¹.

⁵ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 52; *idem* (w.): Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 60.

⁶ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 132; *idem* (w.): A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 85.

⁷ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 66.

⁸ W nauce prawa z kategorią dozwoleń łączy się spór o to, czy istnieją one w ogóle jako samodzielny rodzaj dyspozycji normy prawnej, czy też są jedynie funkcją nakazów i zakazów (G.H. von Wright, *Norm and action. A logical enquiry*, Routledge & Kegan Paul, London and Henley 1977, The Humanities Press, Atlantic Highlands, New Jersey 1977, s. 85). Moim zdaniem jednak, należy przyjąć pogląd reprezentowany m.in. przez T. Staweckiego i P. Winczorka o potrzebie wyodrębnienia tzw. dozwoleń mocnych (*strong permissions*), czyli zachowań, które są uregulowane przez prawo, a nie są wprost ani nakazane, ani zakazane adresatowi normy prawnej (T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 70–72; por. też G.H. von Wright, *Norm...*, s. 86 i 92). Stanowisko sprzeciwiające się dopuszczalności wyróżnienia norm pozwalających zajmują np.: K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, *PrP* 1975, z. 7, s. 57–64; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 157.

⁹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 66.

¹⁰ L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, *SP* 1972, nr 33, s. 73.

¹¹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 66–67; szerzej w kwestii czynności konwencjonalnych zob. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne...*, s. 73–99.