

ORZECZNICTWO NSA

NAKAZ ROZBIÓRKI W RAZIE WYKONANIA ROBÓT ODBIEGAJĄCYCH OD ZGŁOSZENIA

TEZA

Przyjmując, że zgłoszenie wykonywania określonych robót budowlanych i brak sprzeciwu właściwego organu wyłącza co do zasady ustalenie, że roboty te były wykonywane bez wymaganego zgłoszenia, to jednak istnieją sytuacje graniczne, gdy konieczne jest dokonanie oceny, czy mimo zgłoszenia obiekt budowlany nie został wybudowany w warunkach uzasadniających zastosowanie art. 48 Prawa budowlanego z 1994 roku. Dotyczy to przykładowo sytuacji, gdy inwestor zgłasza wprawdzie wykonanie określonych robót, jednakże rzeczywistym zamiarem jest wykonanie robót budowlanych zasadniczo odbiegających od robót objętych zgłoszeniem, przy czym okoliczności sprawy wskazują, że celem tego działania jest obejście przepisów o konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Pogląd wyrażony w wyroku NSA z 28 kwietnia 2004 r. sygn. akt OSK 108/04.

STAN FAKTYCZNY

Wyrok NSA został wydany po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej na podstawie art. 101 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – od wyroku NSA Ośrodek Zamiejscowy, którym sąd oddalił skargę inwestora na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o nakazie rozbiórki parterowego budynku mieszkalnego.

Inwestorka zawiadomiła pisemnie organ architektoniczno-budowlany o zamiarze przystąpienia do remontu budynku mieszkalnego. Organ ten nie wniósł sprzeciwu. Następnie dokonano oględzin i stwierdzono, że budynek, którego dotyczyło zgłoszenie, został prawie w całości rozebrany i wy-

budowany został nowy budynek na istniejących fundamentach.

Organ nadzoru budowlanego po stwierdzeniu powyższego wydał decyzję nakazującą inwestorce na podstawie art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – rozbiórkę samowolnie wybudowanego parterowego budynku mieszkalnego. Po rozpoznaniu odwołania inwestorki od tej decyzji WINB uchylił decyzję organu pierwszej instancji i orzekł reformatoryjnie, wyłączając z nakazu rozbiórki fundamenty.

Inwestorka wniosła skargę do NSA Ośrodka Zamiejscowego, kwestionując decyzje wydane przez organy obu instancji i zarzuciła, że wykonała roboty budowlane po zgłoszeniu remontu budynku, a jeżeli przekroczyła zakres objęty zgłoszeniem, to tylko w niewielkim stopniu. Przesunięcie ściany zewnętrznej budynku w głąb działki inwestorki miało na celu likwidację źródła sporu z właścicielem sąsiedniej działki.

Oddalając powyższą skargę sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa, zauważając jednak, że organy przyjmując bez zastrzeżeń zgłoszenie robót budowlanych, z którego wynikało, że remont ma obejmować zmiany elementów konstrukcyjnych budynku, postąpiły wadliwie. W toku postępowania ustalono, że skarżąca przesunęła ściany zewnętrzne budynku, rozebrała strop i dach dokonując w istocie rozbiórki prawie całego budynku, a następnie zmieniła konstrukcję dachu, który został podniesiony, w wyniku czego zmieniono poddasze nieużytkowe na mieszkalne. Faktycznie wykonane zostały więc roboty budowlane, na które jest wymagane pozwolenie na budowę.

W skardze kasacyjnej od ww. wyroku jako podstawa kasacyjna zostało wskazane naruszenie art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przez błędne przyjęcie przez sąd, iż przeprowadzenie remontu budynku z akceptacją organu co do sposobu przeprowadzenia remontu stanowi samowolę budowlaną.



Fot. Archiwum

UZASADNIENIE NSA

NSA uznał, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, w związku z czym skargę tę oddalił na podstawie art. 184 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sąd stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie miał zastosowanie przepis art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. nr 106, poz. 1126) w brzmieniu tego przepisu przed jego zmianą ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 718), z uwagi na czas wykonywania robót budowlanych oraz orzekania przez organ nadzoru budowlanego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r. sygn. akt P 2/98 (OTK z 1999 r. nr 1, poz. 2) i w wyroku z 26 marca 2002 r. sygn. akt SK 2/01 (OTK z 2002 r. nr 2, poz. 15) stwierdził, że celem tego przepisu jest usuwanie skutków samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektów

budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Istota samowoli budowlanej w rozumieniu tego przepisu polega na budowie obiektu budowlanego z pominięciem wymogu uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Sam fakt budowania obiektu budowlanego lub jego części bez pozwolenia na budowę albo zgłoszenia uzasadniał bezwzględnie nakazanie rozbiórki.

Problem prawny w omawianej sprawie sprowadzał się do tego, że inwestorka zgłosiła właściwemu organowi zamiar przeprowadzenia remontu budynku mieszkalnego bez zmiany konstrukcji zewnętrznej, podczas gdy faktycznie na starych fundamentach wybudowała nowy obiekt budowlany, czy zatem do tak wybudowanego budynku mógł mieć zastosowanie obowiązujący wówczas przepis art. 48 Prawa budowlanego? Przyjmując nawet pogląd, że zgłoszenie wykonywania określonych robót budowlanych i brak sprzeciwu właściwego organu wyłącza co do zasady ustalenie, że roboty te były wykonywane bez wymaganego zgłoszenia, to jednak istnieją sytuacje graniczne, tak jak w tej sprawie, gdy konieczne jest dokonanie oceny, czy mimo zgłoszenia obiekt budowlany nie został wybudowany w warunkach uzasadniających zastosowanie art. 48 Prawa budowlanego. Taki przypadek może wystąpić zwłaszcza w sytuacji, gdy inwestor zgłasza wprowadzić wykonanie określonych robót, jednakże rzeczywistym zamiarem jest wykonanie robót budowlanych zasadniczo odbiegających od robót objętych zgłoszeniem, przy czym okoliczności sprawy wskazują, że celem tego działania jest obejście przepisów o konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Skarga kasacyjna całkowicie pomija wynikające z materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy administracyjnej okoliczności wskazujące na to, że zamiarem inwestorki było obejście przepisów nakładających obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę w celu wykonania zamierzonych robót budowlanych. Jak to bowiem wynika z akt sprawy administracyjnej, w sprawie przebudowy istniejącego na działce inwestorki budynku mieszkalnego była wydana w 1995 roku decyzja o pozwoleniu na budowę, która następnie przez organ odwoławczy została uchylona ze względu na to, że prowadzenie prac budowlanych w tym budynku będzie możliwe dopiero po usunięciu niezgodności podkładu geodezyjnego ze stanem faktycznym i uzyskaniu dopiero wówczas pozwolenia na budowę. Ponownie na wniosek inwestorki zostało w 1998 roku

wszczęte postępowanie w sprawie pozwolenia na przebudowę tego budynku, jednakże właściciele sąsiedniej działki zgłosili w jego toku zastrzeżenia. Postępowanie to nie zostało zakończone. Uwzględnienie tych okoliczności w kontekście zgłoszenia remontu przedmiotowego budynku przez inwestorkę a następnie dokonanie przez nią prawie w całości rozbiórki budynku i wybudowanie na istniejących fundamentach, z przesunięciem ściany wschodniej o 0,5 m, nowego budynku, powoduje, że NSA uznał za trafne stanowisko wyrażone w zaskarżonym wyroku, że obiekt budowlany został wybudowany bez wymaganego pozwolenia, co uzasadniało nakazanie rozbiórki na podstawie art. 48 Prawa budowlanego. W takim przypadku bowiem nie można mówić tylko o wykonywaniu robót budowlanych wykraczających poza zakres robót określonych w zgłoszeniu (jak twierdzi skarżąca), lecz o wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę.

Sąd zauważył ponadto, że uchybień dopuścił się organ architektoniczno-budowlany w związku z dokonaniem przez skarżącą zgłoszeniem remontu, nie było natomiast wadliwe odrębnie prowadzone postępowanie przez organ nadzoru budowlanego w sprawie rozbiórki przedmiotowego budynku.

Z powyższych przyczyn NSA uznając, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, oddalił ją na podstawie art. 184 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

UWAGA

Na tle powyższego stanu faktycznego wypada zauważyć, że prace budowlane przy przedmiotowym obiekcie budowlanym (budynek mieszkalny) były przedmiotem kilku odrębnych postępowań administracyjnych. W 1995

roku prowadzone było postępowanie z wniosku inwestorki o pozwolenie na przebudowę i nie zapadło rozstrzygnięcie, które pozwoliłoby na prowadzenie robót budowlanych. Następnie w 1998 roku inwestorka podjęła kolejną próbę zrealizowania zamierzenia inwestycyjnego, jednakże sprzeciw sąsiadów (korzystanie przez nich z środków prawnych w tym postępowaniu), spowodował, że nie została wydana decyzja uwzględniająca wnioski inwestorki.

Taki stan rzeczy spowodował, że inwestorka skorzystała z przewidzianej ustawą – Prawo budowlane instytucji zgłoszenia zamiaru robót budowlanych i poinformowała o tym, że przeprowadzi remont budynku, który następnie prawie całkowicie rozebrała (pozostawiła jedynie fundamenty) i wybudowała nowy budynek mieszkalny. Spotkało się to ze zdecydowanym stanowiskiem organu nadzoru budowlanego pierwszej instancji, który potraktował działanie inwestorki jako samowolę budowlaną w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego i nakazał rozbiórkę. Organ odwoławczy nie uwzględnił odwołania inwestorki i utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, zaś sąd administracyjny oddalił skargę wniesioną na decyzję o nakazie rozbiórki. NSA wydając omawiany wyżej wyrok jako sąd administracyjny drugiej instancji podzielił stanowisko zarówno organów nadzoru budowlanego obu instancji, jak też wyrażone w zaskarżonym do NSA wyroku sądu administracyjnego.

Jednocześnie NSA podkreślił, że zdarzają się takie sytuacje, jak w omawianej sprawie, kiedy to osoba dokonująca zgłoszenia w istocie czyni to dla pozorów, w celu ukrycia faktycznego zamiaru obejścia ustawowego wymogu uzyskania pozwolenia na budowę. Takie działania inwestora nie mogą uzyskać zarówno aprobaty organów administracji publicznej właściwych do sprawowania nadzoru budowlanego, jak też sądów administracyjnych. □



Fot. Archiwum