

Wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r.

III RN 89/00

Przepis art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) stanowi podstawę prawną nakazania rozbiórki części budynku dobudowanej samowolnie poza zakresem pozwolenia na budowę.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2000 r. sprawy ze skargi Teresy P. na decyzję Wojewody P. [...] w przedmiocie nakazania rozbiórki obiektu budowlanego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 14 października 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyrokiem z dnia 14 października 1999 r. Naczelnym Sądem Administracyjnym-Ośrodkiem Zamiejscowym w Poznaniu oddalił skargę Teresy P. na decyzję Wojewody P. z dnia 24 września 1998 r. utrzymującą w mocy wydaną w pierwszej instancji decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w P. z dnia 2 lipca 1998 r., nakazującą Teresie P. rozbiórkę dobudowanego wykusza w formie trapezu o wymiarach 1,30m x 2,27 m i wysokości 5,05 m z otworami okiennymi na każdej ścianie i doprowadzenie w ten sposób do stanu zgodnego z określonym w tej decyzji projektem technicznym i pozwoleniem na budowę budynku mieszkalnego na działce [...] w S. przy ul. T. W wyroku tym zawarta jest ocena zgodności zaskarżonej decyzji z przepisem art. 48 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), ze względu na następujące ustalenia.

Pozwolenie na budowę budynku wydane zostało 30 grudnia 1994 r. na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „Ł.-Z.". Integralną jego

częścią był plan realizacyjny oraz załączniki rysunkowe i opisowe. Skarżąca w trybie art. 40 Prawa budowlanego uzyskała uprawnienie wynikające z powyższego zezwolenia na budowę, na jego warunkach. Wykuszczyk stanowiący część budynku mieszkalnego został wybudowany bez pozwolenia na budowę, gdyż budynek skarżącej (segment) oznaczony numerem 1 został zaprojektowany bez wykuszczyka. Również załączniki rysunkowe i opisowe nie dają jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż ściana budynku skarżącej została zaprojektowana z uwzględnieniem tzw. ryzalitu (np. rysunek nr 1, rysunek nr 14). W toku postępowania sądowego skarżąca powołała się na rysunek nr 17 (rzut przyziemia), twierdząc, iż przewiduje on sporną budowę. Należy jednak podzielić argumentację organu odwoławczego (pismo z 10 sierpnia 1999 r.). Rysunek przedstawia bowiem rzut przyziemia dwóch wewnętrznych segmentów, na co wskazują przerywane linie biegnące po obu stronach rysunku równolegle do ścian poprzecznych segmentów. Ponieważ skarżąca zajmuje skrajny budynek (segment), dlatego rzut przyziemia (rysunek nr 17) nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie.

Według oceny prawnej wyroku powyższa sytuacja stanowiła istotne odstępnie od warunków pozwolenia na budowę. Stąd też, jak słusznie wskazał organ odwoławczy, zgodnie z przepisem art. 36a prawa budowlanego, jego realizacja byłaby dopuszczalna dopiero po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Podstawą odmiennej oceny zaskarżonej decyzji nie może być zatwierdzony projekt podziału obejmujący przedmiotową nieruchomości (decyzja z 12 lutego 1997 r.) oparty na przepisach ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) Decyzja ta pozostaje bowiem bez jakiegokolwiek wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiocie rozbiórki, której podstawą jest stosowny przepis prawa budowlanego. Nakazana rozbiórka zdaniem NSA nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Własność nie stanowi prawa, które dawałoby nieskończoną władzę nad rzeczą (nieruchomością). Granice korzystania z własności wyznaczają bowiem przepisy prawa, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności (art. 140 KC). Prawo własności ograniczają między innymi przepisy prawa budowlanego, które zobowiązują organy administracyjne do podejmowania określonych ingerencji (art. 6 KPA).

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie art. 48 Prawa budowlanego, art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 77 §

1 KPA i na tych podstawach wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono co następuje:

Stanowisko strony, że sporny wykusz został zrealizowany zgodnie z pozwoleniem na budowę, nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale. Analiza akt administracyjnych potwierdza bowiem stanowisko organów administracji, że dokumentacja techniczna, a zatem także pozwolenie na budowę, nie przewidywało w ścianie szczytowej wykusza. Powstał on zatem w wyniku samowolnego odstąpienia inwestora od warunków wydanego pozwolenia na budowę. Przyjmując zasadność w tym zakresie podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku rewizja nadzwyczajna za kwestionowała jego ocenę prawną. Według RPO należało odróżnić legalną budowę budynku od samowoli polegającej na dodaniu wykusza. Czym innym jest samowolne odstąpienie inwestora od warunków określonych w pozwoleniu na budowę, a czym innym samowola budowlana w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego. W aktach administracyjnych brak jest dokumentu świadczącego o spełnieniu przez inwestora wymogu zawiadomienia organu administracji o zakończeniu budowy, zgodnie z art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego. Nie jest więc jasne, czy wobec stwierdzenia odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę, zważywszy na etap budowy, miał w sprawie zastosowanie art. 50 ust. 1 pkt 3 oraz art. 51 lub art. 36 Prawa budowlanego, czy też art. 66 tego Prawa. Innymi słowy, czy w momencie stwierdzenia odstąpienia roboty budowlane trwały, czy zostały już zakończone. Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do tej istotnej okoliczności sprawy. Jedno wszakże nie ulega wątpliwości, że sposobem na doprowadzenie zaistniałego stanu faktycznego do stanu zgodnego z prawem, nie może być rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 48 prawa budowlanego. W niniejszej sprawie - stwierdza się kategorycznie w rewizji nadzwyczajnej - przepis ten nie ma zastosowania. Nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. (OTK 1999 r, Nr 1, poz. 2) RPO podkreślił, że rozpatrywany przypadek nie należy ani do kategorii rozbudowy już istniejącego obiektu, ani nie jest samowolą budowlaną w rozumieniu art. 48 Prawa budowlanego. Zastosowanie tego restrykcyjnego przepisu w odniesieniu do stanu faktycznego, nie objętego hipotezą normy prawnej, jest rażącym naruszeniem prawa. Poza tym, nie wyjaśniono na jakim etapie znajdowała się budowa w chwili rozstrzygnięcia sprawy, a od tego - zdaniem RPO - zależała podstawa prawna rozstrzygnięcia. Jeżeli

bowiem, w chwili rozstrzygnięcia przez organ administracji przedmiotowej sprawy budowa nie była ukończona, miały zastosowanie przepisy art. 50 i 51 Prawa budowlanego, jako środek doprowadzenia stanu faktycznego do stanu zgodnego z wydanym pozwoleniem na budowę oraz przepisami prawa budowlanego, bądź w przypadku istotnego odstępstwa – art. 36a Prawa budowlanego. Natomiast w przypadku zakończenia budowy, środkiem do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem byłby art. 66 pkt 1 prawa budowlanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W dacie rozstrzygnięcia sprawy przed organem administracyjnym pierwszej instancji sporny „wykusze” był już wybudowany, co zostało potwierdzone między innymi w trakcie wymienionych w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, oględzin robót budowlanych dokonanych w dniu 4 czerwca 1998 r. przez upoważnionego pracownika Urzędu Rejonowego w P. z udziałem przedstawiciela właściwego Urzędu Gminy oraz zainteresowanych stron. Temu stanowi budowy odpowiadał wniosek właściciela nieruchomości sąsiedniej inicjujący postępowanie w sprawie oraz decyzja organu pierwszej instancji nakazująca rozbiórkę wykusza. Wreszcie można zauważyć, że w toku postępowania w sprawie (administracyjnego i sędowo - administracyjnego), skarżąca nie zarzuciła przedwcześnie postępowania z powołaniem się na jakąś formę braku ukończenia budowy. Na podstawie uzasadnienia zarzutów rewizji nadzwyczajnej dotyczących rzekomego niewyjaśnienia powyższej kwestii można wnosić, że rewizujący uważa, że istotne byłoby wyjaśnienie nie tyle stanu faktycznego wybudowania wykusza, co tego, czy inwestor dokonał zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego. Takie stanowisko rewizji nadzwyczajnej stanowi - jak się wydaje – konsekwencję prezentowanej przez wnoszącego rewizję nadzwyczajną, interpretacji wskazanych przepisów Prawa budowlanego (art. 48, a także art. 36a, art. 50 i art. 51), a w związku z tym uznanie tej interpretacji za wadliwą oznacza równocześnie nieskuteczność podniesionego zarzutu co do niewyjaśnienia stanu zakończenia budowy (wskazane w rewizji nadzwyczajnej przepisy art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 77 § 1 KPA).

Dla zajęcia stanowiska co do podstawowego zarzutu rewizji nadzwyczajnej, w zakresie wykładni i zastosowania art. 48 Prawa budowlanego, wystarczającą pods-

tawę faktyczną stanowią ustalenia przyjęte także przez rewidującego, że przedmiotowy „wykus” został urządzony samowolnie, bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego.

Istota sprzecznych ze sobą interpretacji dotyczy zakresu art. 48 Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, że właściwy organ nakazuje w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Według zaskarżonego wyroku art. 48 Prawa budowlanego obejmuje sytuację taką jaka występuje w rozpoznawanej sprawie, to jest, że chociaż budowa budynku mieszkalnego miała podstawę upoważniającą w pozwoleniu na budowę, to nie było takiej podstawy w odniesieniu do samowolnie urządzonego wykusza i w związku z tym ta samowolnie wybudowana część budynku mieszkalnego podlegała nakazowi rozbiórki. W rewizji nadzwyczajnej natomiast twierdzi się, że wystarczy, iż budowa domu mieszkalnego oparta jest o pozwolenie na budowę, ażeby uznać niedopuszczalność zastosowania określonego w art. 48 nakazu rozbiórki do części tej budowy wybudowanej samowolnie.

Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zaskarżonego wyroku uznając, że przedstawiona w rewizji nadzwyczajnej argumentacja na rzecz stanowiska przeciwnego jest nieprzekonująca. Rewidujący bez wystarczającej ku temu podstawy zdaje się traktować pozwolenie na budowę jako dokument bezwzględnie eliminujący możliwość zastosowania sankcji za samowolę budowlaną. Według tej interpretacji nawet bardzo poważne naruszenie warunków pozwolenia na budowę polegające na wybudowaniu obiektu budowlanego różniącego się w istotnych elementach od zatwierdzonego projektu budowlanego uniemożliwia zastosowanie sankcji rozbiórki. Tymczasem w sprawie chodziło o ów wykusz, który stanowił względnie samodzielną część budynku mieszkalnego i to taką część, której w ogóle nie uwzględniał zatwierdzony projekt budowlany (pozwolenie na budowę). W tym kontekście faktycznym nie powinna budzić zastrzeżeń ocena zaskarżonego wyroku, która zasadnie uwzględnia tę względną samodzielność przedmiotowego wykuszu. Jeżeli został on wybudowany ponad zakres pozwolenia na budowę, stanowiąc część budynku samowolnie dodaną (i chociażby z tego powodu niejako zbędną), to sankcja rozbiórki ograniczona do tej części jest odpowiednio proporcjonalna i ma wystarczające oparcie w art. 48 Prawa budowlanego. Należy tu, nawiązując do zastrzeżeń podniesionych w rewizji nadzwyczajnej, podkreślić dwa aspekty. Po pierwsze, że chodzi o budowę i rozbiórkę części obiektu budowlanego i po drugie, że wybudowanie tej części nastąpiło „bez wyma-

ganego pozwolenia na budowę”. Są to wystarczające elementy stanu faktycznego hipotezy normy wynikające z art. 48 Prawa budowlanego, przy czym drugi z nich wynika najpierw stąd, że pozwolenie na budowę, którym dysponował skarżący nie upoważniało do wybudowania „wykusza”, a nadto skarżący nie uzyskał koniecznej do tego zmiany pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego).

Z powołanego w rewizji nadzwyczajnej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. wynika, że art. 48 Prawa budowlanego jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W orzeczeniu tym – wbrew sugestii rewizji nadzwyczajnej – Sąd Najwyższy nie znajduje oparcia dla stanowiska rewidującego. Trybunał Konstytucyjny – w uzasadnieniu powyższego orzeczenia – stwierdził między innymi, że w art. 48 Prawa budowlanego została wyrażona norma, której celem jest zapewnienie stanu zgodności z prawem – podejmowania robót budowlanych (poza określonymi wyjątkami) jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (albo po zgłoszeniu właściwemu organowi). Podkreślono, że zwłaszcza z punktu widzenia ochrony praw osób trzecich istotne znaczenie ma zagwarantowanie właściwej drogi proceduralnej, w ramach której mogą one w pełni dochodzić swoich praw czy szukać ochrony dla swoich interesów faktycznych. Pominięcie tej procedury stanowi zagrożenie dla ochrony praw i wolności tych osób. Jest to istotny aspekt oceny zastosowania art. 48 Prawa budowlanego w rozpatrywanym w sprawie stanie faktycznym, w którym o ochronę przed samowolą budowlaną skarżącej wystąpił właściciel nieruchomości sąsiedzkiej.

Sąd Najwyższy nie podzielił także twierdzeń rewizji nadzwyczajnej, jakoby inne wskazane przepisy Prawa budowlanego umożliwiały podjęcie właściwych sankcji przeciwko przedmiotowej samowoli. Tak więc zastosowanie art. 36a ust. 1 prowadziłoby do konsekwencji znacznie bardziej dotkliwych dla skarżącej, skoro – stosownie do ustępu drugiego tego przepisu – w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, „właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę”. Ten mechanizm ochrony przed samowolą budowlaną prowadziłby za daleko, skoro już nie tylko część budynku (wykusze), ale cały budynek mieszkalny traciłby podstawę wybudowania.

Z kolei art. 50 ust. 1 (i w konsekwencji art. 51) jest, po pierwsze, nieodpowiedni w rozpatrywanym przypadku, skoro podlega zastosowaniu „w przypadkach innych niż określone w art. 48”, a po drugie dotyczy on sytuacji prowadzenia robót budowlanych, które - wobec ich określonej wadliwości - podlegają wstrzymaniu. Tymczasem

w stanie faktycznym sprawy chodziło o sytuację części budynku, już wykonanej. Wreszcie wskazany w rewizji nadzwyczajnej art. 66 pkt 1 Prawa budowlanego określa postępowanie w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym, a istota rozpatrywanej sprawy nie odnosiła się przecież do poprawności technicznej przedmiotowego wykusza, ale tego, że został samowolnie wybudowany.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy, stwierdzając, że rewizja nadzwyczajna nie miała usprawiedliwionych podstaw, orzekł jak w sentencji stosownie do art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 543, poz. 189).

=====