

II OSK 1046/18, Pojęcie działki budowlanej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2677629

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 11 kwietnia 2019 r.

II OSK 1046/18

Pojęcie działki budowlanej.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Tak samo jak kilka działek ewidencyjnych może stanowić działkę budowlaną, tak samo część działki ewidencyjnej może być w określonych uwarunkowaniach planistycznych, uznana za działkę budowlaną. Zwykłą sytuacją jest wydanie pozwolenia na budowę inwestycji sytuowanej na dwóch odrębnych (ewidencyjnie) działkach gruntu, co do których inwestor wykazał się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński.

Sędziowie NSA: Roman Ciągiewicz, del. Anna Żak (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 11 kwietnia 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Po 777/17 w sprawie ze skargi S.D. na decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia (...) czerwca 2017 r. nr (...) w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę;
2. zasądza od S. D. na rzecz (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kwotę 507,00 (pięćset siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie II SA/Po 777/17 po rozpoznaniu skargi S. D. na decyzję W. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia (...) czerwca 2017 r. w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu, uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Powiatowego

Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia (...) stycznia 2017 r. nr (...) (pkt I) i zasądził od W. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz skarżącego kwotę pięćset złotych tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Wyrok został wydany w następujących istotnych okolicznościach sprawy.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) w K., działając na podstawie art. 49b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane decyzją z 5 stycznia 2017 r. nr (...) nakazał inwestorowi S. D. oraz właścicielowi działki J. D. rozbiórkę magazynu oleju opałowego o wym. 3,52 x 1,52 m i wys. 2,26 - 2,60 m zlokalizowanego na działce nr ew. (...), przy ul. (...) w B.

W uzasadnieniu organ I instancji wyjaśnił, że w dniach 21 października i 17 listopada 2015 r. pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w K. przeprowadzili kontrole na działce nr (...) w B. W ich wyniku ustalono m.in., że na przedmiotowej nieruchomości zlokalizowany jest budynek o konstrukcji tradycyjnej, murowany, z dachem o konstrukcji drewnianej, pokrytym dachówką ceramiczną. Budynek posiada wymiary ca 3,52 x 1,52 m i wys. 2,26 - 2,60 m i jest zlokalizowany przy granicy z działką sąsiednią nr (...) i w odległości 0,71 m od granicy z działkami nr (...) i (...). Wewnątrz obiektu znajdują się 4 zbiorniki PCV po 1000 litrów oleju opałowego, niezbędnego dla funkcjonowania kotłowni, zlokalizowanej w sąsiednim budynku gospodarczym, gdzie znajduje się piec na paliwo olejowe. Budynek jest połączony instalacyjnie z kotłownią, do której dostarcza paliwo. Obecny w trakcie czynności kontrolnych S. D. oświadczył, że jest inwestorem tego obiektu. Jednocześnie nie wskazał daty budowy magazynu na olej opałowy i nie przedłożył dokumentów potwierdzających legalność budowy tego obiektu. Następnie PINB w K. wyjaśnił, że Starosta K. w piśmie z dnia 27 listopada 2015 r., poinformował m.in., że brak jest wpisów potwierdzających uzyskanie przez J. i S. D. pozwolenia na budowę budynków gospodarczych zlokalizowanych na działce nr (...) w B. lub dokonania zgłoszenia robót budowlanych, obejmujących budowę bądź też zmianę sposobu użytkowania. Z kolei Wójt Gminy w piśmie z dnia 29 grudnia 2015 r., poinformował, iż przedmiotowy teren objęty jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych przy ul.(...) w B., zatwierdzonego Uchwałą Nr (...) Rady Gminy B. z dnia (...) grudnia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. W. Nr 74 poz. 1955 z dnia 21 maja 2007 r.)

W dalszej kolejności wskazano, że w dniu 4 lutego 2016 r. S. D. uniemożliwił inspektorom nadzoru budowlanego przeprowadzenie czynności kontrolnych dotyczących spornego budynku magazynowego. Jednakże dokonano oględzin z terenu sąsiednich nieruchomości, w wyniku których ustalono, iż od strony działki nr (...) przedmiotowy obiekt (magazyn paliw) posiada fundament o szerokości 30 cm i głębokości 50 cm. W celu ustalenia daty budowy spornego magazynu paliw dokonano analizy zgromadzonych materiałów i dokumentów dotyczących odrębnych postępowań administracyjnych prowadzonych przez PINB w K. w sprawach budowy obiektów budowlanych na działce nr (...), tj.: samowolnej zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na zakład produkcji folii i opakowań foliowych (NB.7355-34/2000/01), prawidłowości budowy budynku gospodarczego (NB.7355-/30/2000-01) oraz samowolnej nadbudowy budynku mieszkalnego (NB.7355-25/2002). Na tej podstawie ustalono, że na działce nr (...) w miejscu lokalizacji magazynu paliw nie istniał żaden budynek w roku 1996 i w latach 2000 - 2002. Na tej podstawie oraz w oparciu o

zdjęcia lotnicze nieruchomości organ I instancji ustalił, że przedmiotowy budynek powstał w okresie między rokiem 2002 a rokiem 2004.

Organ I instancji wskazał, że magazyn oleju opałowego spełnia kryterium budynku - jest wyodrębniony z przestrzeni za pomocą pełnych przegród budowlanych, posiada fundament i dach. Ponadto pełni on funkcję magazynową, pomocniczą dla kotłowni olejowej istniejącej w sąsiednim budynku. Wobec tego jest on budynkiem o jakim mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem jego budowa nie wymagała uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę, to jednak jej dopuszczalność była uzależniona od uprzedniego dokonania przez inwestora skutecznego zgłoszenia.

Następnie wskazano, że usytuowanie budynku narusza § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który dopuszcza w zabudowie jednorodzinnej, uwzględniając przepisy odrębne oraz zawarte w § 13, 60 i 271-273, sytuowanie budynku ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości mniejszej niż 16 m oraz budynku gospodarczego i garażu o długości mniejszej niż 5,5 m i o wysokości mniejszej niż 3 m bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych. W niniejszym przypadku, na działce nr (...) o przeznaczeniu podstawowym w uchwale nr (...) Rady Gminy B. "zabudowa mieszkaniowa" o szerokości 15 m nie jest możliwe lokalizowanie obiektu w odległości 79 cm od granicy z działką sąsiednią nr (...) i około 17 cm w działce nr ew. (...). Działki nr ew. (...) i (...) są działkami budowlanymi, których właścicielami są A. i M. G. Końcowo organ I instancji wyjaśnił, że nakaz rozbiórki należy skierować zarówno do obecnej właścicielki działki J. D., jak i inwestora S. D.

Po rozpatrzeniu odwołania S. D. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia (...) czerwca 2017 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia (...) stycznia 2017 r.

W uzasadnieniu organ odwoławczy wyjaśnił, że dla ustalenia daty budowy spornego obiektu znaczenie mają materiały fotogrametryczne, które przedstawiają sposób zagospodarowania m.in. działki nr (...) przy ul. (...) w B. Wynika z nich, że sporny obiekt budowlany z całą pewnością nie istniał w tym miejscu jeszcze w dniu 9 sierpnia 1996 r., lecz jest już widoczny na zdjęciu wykonanym w dniu 2 kwietnia 2004 r. Ponadto, z treści projektów zagospodarowania działki nr (...) z grudnia 2000 r. oraz z lipca 2002 r. niezbiecie wynika, że na działce nr (...) ani w grudniu 2000 r., ani w lipcu 2002 r. nie istniał żaden obiekt budowlany w miejscu, w którym istnieje obecnie obiekt stanowiący przedmiot niniejszego postępowania. W konsekwencji ustalono, że magazyn oleju opałowego powstał pomiędzy lipcem 2002 r., a dniem 2 kwietnia 2004 r. Następnie organ odwoławczy wskazał, że organ I instancji prawidłowo zakwalifikował wykonane roboty budowlane jako budowę budynku wymagającą dokonania uprzedniego zgłoszenia przez inwestora. Ponadto jest to budynek pełniący funkcję magazynową - jest niezbędny do funkcjonowania kotłowni olejowej istniejącej w sąsiednim budynku - gdyż zgromadzone w nim zostały cztery zbiorniki z PCV o pojemności 1000 litrów oleju opałowego.

Wbrew zarzutom zawartym w odwołaniu, PINB w K. zasadnie odniósł się również do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ponieważ zgodnie z powszechną zasadą odniósł się on do przepisów obowiązujących w dacie wydawania decyzji (wobec oczywistego braku przepisów, z których wynikałaby konieczność zastosowania innych, wcześniejszych przepisów techniczno-budowlanych). Przedmiotowy budynek jest usytuowany w odległości 0,79 m od granicy z działką nr ew. (...) i około 0,17 m poza granicą z działką nr ew. (...), a obie sąsiednie działki (tj. działki nr (...) i (...)) są działkami budowlanymi. Lokalizacja obiektu narusza więc przepisy wskazanego rozporządzenia w odniesieniu do odległości, w jakiej powinien być sytuowany budynek od granicy z sąsiednią działką budowlaną. Organ odwoławczy wskazał, że skoro doszło do naruszenia przepisów rozporządzenia, a próba usunięcia tego naruszenia sprowadzałaby się do konieczności rozbiórki znacznej części obiektu budowlanego, który i bez tego ma stosunkowo niewielkie wymiary (około 3,52 m x 1,52 m), to należało stwierdzić, że przedmiotowa budowa narusza przepisy techniczno-budowlane w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem (art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego). Taki stan rzeczy wyklucza dopuszczalność przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego, a jednocześnie stanowi uzasadnienie do zastosowania art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego przez organy nadzoru budowlanego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu S. D. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji W. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz poprzedzającej ją decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. i umorzenie postępowania. Zaskarżonej decyzji zarzucił nieprawidłowe ustalenie stanu faktycznego, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W odpowiedzi na skargę (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uwzględnił skargę.

W uzasadnieniu wyroku wskazał, że organy słusznie uznały, że przedmiotowy obiekt jest budynkiem o jakim mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 Pr. bud. i jego budowa była uzależniona od uprzedniego dokonania przez inwestora skutecznego zgłoszenia. Sąd stwierdził, że prawidłowo ustalono, iż budynek ten pełniący funkcję magazynu paliw został wzniesiony przez S. D. bez wymaganego prawem zgłoszenia pomiędzy lipcem 2002 r. a dniem 2 kwietnia 2004 r. Swoje stanowisko w powyższym zakresie Sąd szczegółowo uzasadnił.

Sąd zaakceptował również ustalenia organów, co do usytuowania przedmiotowego budynku względem granic nieruchomości sąsiednich. W dniu 22 marca 2016 r. pracownicy PINB dokonali pomiarów odległości magazynu paliw od granicy z działką nr ew. (...) i nr ew. (...). W wyniku pomiarów stwierdzono, że przedmiotowy budynek jest usytuowany w odległości 0,79 m od granicy z działką nr (...) i około 0,17 m poza granicą działki nr ew. (...).

Przekroczenie granicy działki nr ew. (...) widoczne jest wyraźnie również na mapie przedstawiającej aktualny widok zagospodarowania działki nr ew.(...), z zaznaczeniem budynku będącego przedmiotem postępowania na tle granic z działkami sąsiednimi, a także na kopii mapy zasadniczej w skali 1:500 dla terenu działek nr ew.(...) i nr ew. (...), obręb B. Sąd powołując się na treść art. 52 Prawa budowlanego uznał, że decyzja rozbiórkowa została

skierowana prawidłowo zarówno do inwestora S. D., jak i właścicielki działki nr ew.(...) J. D. Sąd wskazał, że kluczowe znaczenie w sprawie ma fakt, że organy przedwcześnie wykluczyły możliwość wdrożenia postępowania legalizacyjnego na podstawie art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego i zastosowały w sprawie art. 49b ust. 1 tej ustawy. Wbrew stanowisku organów w sprawie nie doszło do naruszenia § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w odniesieniu do odległości, w jakiej powinien być sytuowany budynek od granicy z sąsiednią działką budowlaną. W ocenie Sądu dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest rozróżnienie samego zdarzenia prawnego, jakim jest samowola budowlana, od likwidacji jej skutków, albowiem podstawową przesłanką legalizacji samowoli budowlanej na gruncie ustawy Prawo budowlane z 1994 r. jest zgodność obiektu budowlanego z przepisami, w tym techniczno - budowlanymi obowiązującymi w dacie likwidacji samowoli, a więc w dacie orzekania przez organ administracji. Inwestor decydując się na wzniesienie obiektu w warunkach samowoli budowlanej ponosi więc ryzyko wszelkich zmian w prawie, a także w stanie prawnym swojej nieruchomości, jak i nieruchomości sąsiednich. W związku z powyższym wbrew twierdzeniu skarżącego organy miały prawo odwołać się do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), obowiązujących w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Sąd wskazał, że zgodnie z § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 ww. rozporządzenia ustawodawca odnosi dopuszczalną odległość usytuowania budynku od granicy z "działką budowlaną". Stosownie do § 3 pkt 1a rozporządzenia, działka budowlana jest to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z rozporządzenia, odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto przy tym, że pojęciu "nieruchomość gruntowa" należy nadać znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 k.c., co oznacza, że nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te muszą być wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast pojęcie "działki gruntu" należy odnieść do działki ewidencyjnej (wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2275/14, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17).

W rozpoznawanej sprawie organy ustaliły, że przedmiotowy budynek jest usytuowany w odległości 0,79 m od granicy z działką nr ew. (...) i około 0,17 m poza granicą z działką nr ew (...), a obie te działki są działkami budowlanymi. Przyjmując, że działka nr ew. (...) jest działką budowlaną organ odwoławczy powołał się na decyzję Starosty K. z dnia (...) stycznia 2014 r., w przedmiocie zatwierdzenia zmiany użytku gruntowego na działce nr ew. (...) o powierzchni 0,0141 ha, położonej w obrębie B., gm. B. z dróg (dr) o pow. 0,0141 ha na tereny mieszkaniowe (B) o pow. 0,0141 ha. Sąd stwierdził, że decyzja zmieniająca kwalifikację gruntów w ewidencji gruntów nie przesądza, że działka jest działką budowlaną, ponieważ stosownie do § 2 pkt 1a (powinno być § 3 pkt 1a) rozporządzenia przesądza o tym jej wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia

infrastruktury technicznej, które spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych. Z akt sprawy wynika tymczasem, że działka nr ew. (...) przed zmianą kwalifikacji była drogą i posiada charakterystyczny dla drogi kształt. Jej powierzchnia jest niewielka (141 m²) i jak wynika z umowy sprzedaży z dnia 4 listopada 2013 r., przebiega przez nią wodociąg. Wszystkie opisane cechy wykluczają zdaniem Sądu swobodną zabudowę tej działki gruntu. Z treści powołanej decyzji Starosty K. wynika, że A. i M. G. składając wniosek o zmianę użytku gruntowego wyjaśnili, że działka nr ew. (...) została nabyta w celu powiększenia działki nr ew. (...). W aktach sprawy znajduje się również oświadczenie A. G., że działki te stanowią dwie odrębne działki ewidencyjne, ale tworzą jedną działkę budowlaną. Sąd stwierdził jednak, że działka nr ew. (...) posiada odrębną od działki nr ew. (...) księgę wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w K. VI Wydział Ksiąg Wieczystych. Oznacza to, że działka nr ew. (...) i działka nr ew. (...) nie są jedną nieruchomością gruntową, którą w następstwie można by uznać za jedną działkę budowlaną w rozumieniu § 3 pkt 1a rozporządzenia.

Dalej Sąd stwierdził, że usytuowanie spornego budynku około 0,17 m poza granicą z działką nr ew. (...) nie oznacza jednocześnie, że w sprawie został naruszony § 12 rozporządzenia, ponieważ reguluje on dopuszczalną odległość budynku od granicy działki sąsiedniej, a nie sytuację przekroczenia granicy działek. Omawiany przypadek nie jest związany z naruszeniem przepisów techniczno - budowlanych, a z naruszeniem prawa własności. Wobec tego jeżeli wykonane roboty budowlane spowodowały naruszenie dóbr chronionych przepisami prawa cywilnego, to doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem w tym zakresie powinno nastąpić w drodze postępowania przed sądem powszechnym na podstawie odpowiednich przepisów Kodeksu cywilnego (Z. Niewiadomski, w: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006, s. 540-541; A. Gliniecki, w: Prawo budowlane. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 681-682; R. Godlewski, w: Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 259). Doprowadzenie robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem na gruncie regulacji Prawa budowlanego należy bowiem rozumieć jako doprowadzenie do zgodności z prawem administracyjnym materialnym, a nie z przepisami innych gałęzi prawa, np. przepisami prawa cywilnego. Kwestia realizacji budowy z przekroczeniem granicy z działką sąsiednią jest istotna także w ramach postępowania legalizacyjnego w trybie art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego, jednakże wyłącznie w zakresie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane - w myśl bowiem art. 49b ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego do skutecznej legalizacji samowoli konieczne jest przedłożenie oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Organy nadzoru budowlanego w niniejszej sprawie nie przeprowadziły jednak postępowania z ust. 2 przepisu art. 49 Prawa budowlanego i na tym etapie postępowania nie można przesądzić, że inwestor nie wykaże się dysponowaniem takim prawem odnośnie działki nr ew. (...). Dalej Sąd wskazał, że okoliczność zatwierdzenia granic działki nr ew. (...) decyzją Wójta Gminy B. w dniu 4 sierpnia 2015 r., a więc już po wybudowaniu obiektu nie podważa prawidłowości ustaleń, że został on wybudowany w odległości 0,79 cm od granicy z działką nr ew. (...). Inwestor decydując się na wzniesienie obiektu w warunkach samowoli budowlanej ponosi ryzyko wszelkich zmian w prawie, a także w stanie prawnym swojej nieruchomości oraz

nieruchomości sąsiednich.

Mając powyższe na uwadze Sąd działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję W. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a także poprzedzającą ją decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia z dnia (...) stycznia 2017 r., nr (...), jako wydanych z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Sąd stwierdził, że ponownie rozpoznając sprawę PINB ponownie oceni możliwość przeprowadzenia w sprawie postępowania legalizacyjnego na podstawie art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego odnosząc się w szczególności do możliwości doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami przeciwpożarowymi. W przypadku wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego, organ wezwie inwestora do przedłożenia stosownych dokumentów.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu organ - (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego zarzucił naruszenie:

1. przepisów postępowania tj. art. 145 § 1 lit. c p.p.s.a. i art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. przez zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych nadzoru budowlanego, który przyjął na podstawie ewidencji gruntów, że działka nr ew. (...) przy ul.(...) w B. jest działką budowlaną;

2. przepisów prawa materialnego tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. przez:

- błędne przyjęcie, że w dniu 23 czerwca 2017 r. tj. po wydaniu zaskarżonej decyzji obowiązywał przepis § 3 pkt 1a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

- błędną wykładnię prawa materialnego polegającą na mylnym rozumieniu treści art. 49b ust. 2 ustawy Prawo budowlane w zw. z § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 ww. rozporządzenia wyrażającą się w uznaniu przez Sąd, że wykonany bez wymaganego zgłoszenia magazyn oleju opałowego nie narusza przepisów techniczno-budowlanych w zakresie uniemożliwiających doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem i w konsekwencji nakaz rozbiórki budynku od strony działki nr ew. (...) był nieuzasadniony, gdyż jak ustalił Sąd nie jest to działka budowlana, zaś nakaz rozbiórki od strony działki nr ew. (...) był przedwczesny, ponieważ w ocenie Sądu magazyn oleju opałowego przekraczając granicę tej działki na około 17 cm naruszył prawo własności współwłaścicieli tej działki, lecz nie naruszył przepisów rozporządzenia;

- błędną wykładnię prawa materialnego polegającą na mylnym rozumieniu treści art. 1 par.2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, co skutkowało dokonaniem kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem na dzień wyrokowania, a nie na dzień wydania decyzji.

W oparciu o tak przytoczone podstawy kasacyjne skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi S. D. oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie prawne

Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), dalej "p.p.s.a.", Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek nieważności postępowania, wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. Sprawa ta mogła być zatem rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny tylko w granicach określonych w skardze kasacyjnej. Skarga kasacyjna analizowana w opisanym zakresie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zawiera usprawiedliwione podstawy.

W sprawie poza sporem jest to, że budynek gospodarczy pełniący funkcję magazynu oleju opałowego o wymiarach 3,52 m x 1,52 m został wybudowany przez S. D. na działce nr ew. (...) przy ul. (...) w B. w okresie między lipcem 2002 r., a 2 kwietniem 2004 r. w warunkach samowoli budowlanej tj. bez wymaganego prawem zgłoszenia. Budynek ten został usytuowany w odległości 79 cm od granicy z działką nr ew. (...) stanowiącej własność małż. G. i około 17 cm poza granicą działki inwestora - na działce nr ew. (...) należącej do małż. A. W tych okolicznościach organy nadzoru budowlanego uznały, że lokalizacja obiektu narusza przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2015 r.1422 t.j. - dalej też powoływane jako "rozporządzenie") w brzmieniu z daty wydania zaskarżonej decyzji, określające odległości w jakich powinien być usytuowany budynek od granicy z sąsiednią działką budowlaną, w sposób uniemożliwiający doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem i orzekły jego rozbiórkę na podstawie art. 49b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 t.j., dalej "Prawo budowlane") nie wdrażając procedury legalizacyjnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że trafnie w niniejszej sprawie organy nadzoru budowlanego wszczęły na podstawie art. 49b Prawa budowlanego postępowanie w sprawie samowolnie wybudowanego budynku gospodarczego.

W postępowaniu tym obowiązkiem organów nadzoru budowlanego jest zbadanie, czy istnieją przesłanki do legalizacji popełnionej samowoli budowlanej w oparciu o art. 49b ust. 2 i 3 Prawa budowlanego tj. czy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, (art. 49b ust. 2). Warunki zgodności budowy określone w art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego muszą być spełnione jednocześnie, aby można było kontynuować postępowanie administracyjne w celu legalizacji budowy. Nakaz rozbiórki nie jest zatem orzekany bezwzględnie, w tym znaczeniu że stwierdzenie przez organ faktu zaistnienia samowoli budowlanej nie implikuje wprost nałożenia na stronę obowiązku rozbiórki danego obiektu budowlanego. Przed orzeczeniem rozbiórki organ nadzoru budowlanego ma obowiązek zbadania, czy w myśl obowiązujących przepisów prawa, legalizacja danego obiektu budowlanego jest dopuszczalna. W tej sprawie organy uznały, że nie było możliwe wszczęcie postępowania legalizacyjnego z uwagi na to, że wzniesiony samowolnie budynek gospodarczy narusza

przepisy techniczno-budowlane, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

Stanowisko to jest słuszne. Ma rację skarżący kasacyjnie, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji obowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422 t.j.) dalej jako "rozporządzenie", które nie zawierało definicji działki budowlanej. Przepis § 3 pkt 1a rozporządzenia wprowadzający definicję legalną działki budowlanej stanowiący, że przez działkę budowlaną należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z rozporządzenia, odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego dodany został przez § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z 14 listopada 2017 r. (Dz. U. z 2017.2285) zmieniającego ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dniem 1 stycznia 2018 r. Uchybienie to nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ identyczna definicja działki budowlanej w dacie wydania zaskarżonej decyzji, która stosowana była na gruncie Prawa budowlanego, wynikała z brzmienia art. 2 pkt 12 ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017.1073 t.j.). Istotne jest natomiast to, że nie można podzielić poglądu Sądu pierwszej instancji, iż sąsiednia działka nr ew (...), która stanowi według ewidencji tereny mieszkaniowe, stanowiąca własność M. i A. małż. G. ze względu na swój kształt, niewielką powierzchnię 141 m kw i fakt, że przebiega przez nią wodociąg nie może zostać zabudowana, a więc nie jest działką budowlaną, co wyklucza przyjęcie, że usytuowanie przedmiotowego budynku gospodarczego w odległości 79 cm do granicy tej działki narusza przepisy § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia, które określają dopuszczalną odległość sytuowania budynku od granicy z działką budowlaną. U podstaw takiego poglądu Sądu pierwszej instancji, legło to, że działka nr ew (...) posiada odrębną od działki nr ew (...) księgę wieczystą prowadzoną przez Sąd Rejonowy w K. VI Wydział Ksiąg Wieczystych, co oznacza że działka nr ew (...) i działka nr ew (...) nie są jedną nieruchomością gruntową, którą w następstwie można by uznać za jedną działkę budowlaną w rozumieniu § 3 pkt 1a rozporządzenia. Na poparcie swojego stanowiska Sąd pierwszej instancji powołał orzeczenia NSA: wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2275/14 oraz wyrok z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17 stwierdzając, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęto iż pojęciu "nieruchomość gruntowa" należy nadać znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 k.c., co oznacza, że nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te muszą być wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast pojęcie "działki gruntu" należy odnieść do działki ewidencyjnej.

Tego poglądu Sądu pierwszej instancji w rozpoznawanej sprawie nie można uznać za trafny. Powołane wyroki nie mają odniesienia do okoliczności niniejszej sprawy. Pierwsza z tych spraw dotyczy ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, natomiast druga dotyczy rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W obu tych sprawach NSA nie dokonywał wykładni przepisu zawierającego legalną definicję działki budowlanej.

Natomiast z brzmienia art. 2 pkt 12 u.p.z.p. jak § 3 pkt 1a rozporządzenia wynika, że istotne znaczenie dla oceny czy mamy do czynienia z działką budowlaną mają okoliczności obiektywne spełniające wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z przepisów odrębnych i aktów prawa miejscowego. Natomiast przepisy mające cel porządkujący pod względem prawnym, czy ewidencyjnym, nie mogą w sposób mechaniczny, bez uwzględnienia okoliczności sprawy, implikować rozumienia omawianego pojęcia użytego w przepisach dotyczących usytuowania obiektu w granicy działki budowlanej. Przepisy o ewidencji gruntów, jak też przepisy wieczystoksięgowe, nie mogą mieć więc przesądzającego znaczenia dla odczytania treści pojęcia działki budowlanej (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09 publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Tak samo jak kilka działek ewidencyjnych może stanowić działkę budowlaną, tak samo część działki ewidencyjnej może być w określonych uwarunkowaniach planistycznych, uznana za działkę budowlaną. Zwykłą sytuacją jest przecież wydanie pozwolenia na budowę inwestycji sytuowanej na dwóch odrębnych (ewidencyjnie) działkach gruntu, co do których inwestor wykazał się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Z akt sprawy wynika, że małż. G. w dniu 4 listopada 2013 r. aktem notarialnym kupili nieruchomość oznaczoną w ew. gruntów nr (...) o pow. 141 m kw. stanowiącą według rejestru gruntów drogę, celem powiększenia swojej działki nr ew. (...), natomiast decyzją Starosty K. z dnia (...) stycznia 2014 r. zmieniono użytek gruntowy na działce nr ew. (...) z dróg na tereny mieszkaniowe. Działka nr ew. (...) bezpośrednio graniczy z działką siedliskową małż G. nr ew. (...) o pow. 601 m². Z powyższego wynika, że działka nr ew. (...) nie stanowi drogi, wobec tego potencjalnie może zostać zabudowana w zgodzie z przepisami prawa budowlanego, tym bardziej, że granicząc z działką siedliskową nr ew. (...) stanowi jedną całość użytkową. Słusznie zatem organy nadzoru budowlanego uznały, że usytuowanie budynku gospodarczego w odległości 79 cm od granicy z działką budowlaną nr ew. (...) narusza § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia.

Nie można także podzielić poglądu Sądu pierwszej instancji, że samowolne usytuowanie spornego budynku w części na nieruchomości sąsiedniej tj. działce nr ew. (...), nie stanowiącej własności inwestora nie oznacza jednocześnie, że w sprawie został naruszony § 12 rozporządzenia. Zdaniem Sądu pierwszej instancji przepis ten reguluje dopuszczalną odległość budynku od granicy działki sąsiedniej, a nie sytuację przekroczenia granicy tych działek. W związku z tym omawiany przypadek nie dotyczy naruszenia przepisów rozporządzenia lecz naruszenia prawa własności i w związku z tym doprowadzenie wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem powinno nastąpić w drodze postępowania przed sądem powszechnym.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można zgodzić się z wyżej zaprezentowanym stanowiskiem Sądu pierwszej instancji. Przede wszystkim § 12 rozporządzenia jest niewątpliwie jest przepisem techniczno-budowlanym, którego postanowienia powinny być respektowane. Określa on ograniczenia w zakresie projektowania i usytuowania budynku ze względu na interes prawny właściciela sąsiedniej działki. Są to typowe warunki techniczne jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane, ponieważ ich celem jest ochrona prawa zabudowy działki sąsiedniej oraz korzystania z niej. Po drugie przyjęcie poglądu prezentowanego przez Sąd pierwszej instancji, stawiałoby

inwestora, który dopuścił się samowoli budowlanej w pozycji korzystniejszej od inwestora działającego legalnie, co jest niedopuszczalne w państwie prawa. Podmiot, który wystąpiłby do organu architektoniczno-budowlanego z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę dla swojego zamierzenia, nie uzyskałby zgody, w sytuacji, gdyby projekt budowlany naruszał przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W związku z powyższym słusznie organy nadzoru budowlanego uznały, że usytuowanie przedmiotowego budynku względem działki nr ew. (...) i nr. ew. (...) narusza obowiązujące normy odległościowe wskazane w § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia. Trafnie także uznały, że niemożliwym jest doprowadzenie spornego budynku gospodarczego wzniesionego bez zgłoszenia do stanu zgodnego z prawem, z uwagi na naruszenie przepisów techniczno-budowlanych w sposób uniemożliwiający doprowadzenie go do stanu zgodnego z prawem. Doprowadzenie samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem może w niektórych przypadkach wymagać wykonania określonych robót budowlanych, w tym również rozbiórki części obiektu budowlanego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2009 r., sygn. II OSK 795/08, a także z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2530/14 publ.orzeczenia.nsa.gov.pl). Jednak w niniejszej sprawie wbrew twierdzeniom Sądu pierwszej instancji, słusznie organy nadzoru budowlanego uznały, że brak jest możliwości doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, ponieważ próba usunięcia niezgodnego z prawem usytuowania budynku gospodarczego, pełniącego funkcję magazynu paliw, względem granic sąsiednich nieruchomości z uwagi na jego niewielkie rozmiary doprowadziłyby do jego rozbiórki, a nie do uzyskania stanu zgodnego z przepisami prawa. Zgodzić się wobec tego należy z organami nadzoru budowlanego, że w związku z tym nie było możliwe wdrożenie procedury legalizacyjnej.

Powyższe oznacza, że zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji zapadł z naruszeniem art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego, a także § 12 ust. 3 pkt 1 i 4 rozporządzenia polegającym na ich niewłaściwym zastosowaniu wyrażającym się w niezaakceptowaniu stanowiska organu nadzoru budowlanego, przy prawidłowo ustalonym stanie faktycznym, że niemożliwym jest doprowadzenie obiektu budowlanego wzniesionego bez pozwolenia na budowę do stanu zgodnego z prawem, z uwagi na naruszenie przepisów techniczno-budowlanych w sposób w uniemożliwiający doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji, a uznając, że sprawa jest dostatecznie wyjaśniona na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.

W oparciu o art. 203 pkt 2 p.p.s.a. orzeczono o kosztach postępowania kasacyjnego.