
Prawo administracyjne materialne Kazusy

dr hab. Jerzy Parchomiuk

Rok akademicki 2018/19

Spis treści

Rozdział I	2
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	2
Rozdział II	9
Prawo budowlane	9
Rozdział III	21
Gospodarka nieruchomościami	21

Rozdział I

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Kazus 1.1

Inwestor chce wybudować na działce budowlanej, nie objętej miejscowym planem zagospodarowaniem przestrzennego, dwa budynki: budynek mieszkalny jednorodzinny oraz niewielki garaż, o wymiarach 4x6 m.

Czy powinien złożyć wniosek o warunki zabudowy dla tych inwestycji?

Kazus 1.2

Inwestor wystąpił z wnioskiem o warunki zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zgodnie z informacją podmiotu zarządzającego siecią wydał pismo, iż nie ma możliwości podłączenia obiektu do sieci wod.-kan.

Czy w tej sytuacji organ powinien odmówić wydania warunków zabudowy?

Kazus 1.3

Inwestor wystąpił z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy na budynek mieszkalny jednorodzinny na działce, na której zgodnie z mapą sytuacyjno-wysokościową przebiega sieć średniego napięcia. Ponadto do wniosku o wydanie warunków zabudowy zostało dołączone oświadczenie z energetyki, że jest możliwość podłączenia obiektu do sieci elektroenergetycznej, ale należy uwzględnić przebiegającą sieć średniego napięcia przebiegającą w pobliżu działki.

Co organ może wydać inwestorowi decyzję o warunkach zabudowy? Czy projekt decyzji o warunkach zabudowy powinien zostać uzgodnić z zarządcą sieci elektroenergetycznej?

Kazus 1.4

Inwestor wystąpił z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy na budynek mieszkalny jednorodzinny na działce o pow. 26 arów, stanowiącej grunty rolne klasy IV. Czy dopuszczalne jest wydanie warunków zabudowy?

Zob.:

Art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161, ze zm.):

1. Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

1a. Przepisu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do terenów, dla których miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się.

2. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,

[...]

2a. Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ([...]);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ([...]);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Kazus 1.5

Czy budowa muru oporowego w granicy działki wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy?

Kazus 1.6

Decyzją z 31 maja 2017 r., Burmistrz ustalił jednorazową opłatę planistyczną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do Marii i Stanisława w wysokości po 133.900 zł.

Opłata została ustalona z tytułu zbycia w dniu 17 lutego 2017 r. działki nr ew. 3/2, położonej w Mieście przy ul. Ciasnej 1 o pow. 1,0193 ha, której wartość wzrosła w związku z uchwałą nr XI/3/14 Rady Miasta z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta. Jak ustalił organ, zgodnie z postanowieniami planu w brzmieniu nadanym ww. uchwałą, sporna działka znajduje się na terenach zabudowy usługowej. W uchwale określono stawkę procentową jednorazowej opłaty w wysokości 30%. Z kolei w świetle poprzednio obowiązujących postanowień planu, zatwierdzonego uchwałą nr VI/7/01 Rady Miejskiej z dnia 25 października 2001 r., sporna działka znajdowała na terenach mieszkalnictwa wielorodzinnego.

Na zlecenie organu rzeczoznawca majątkowy Andrzej wykonał operat szacunkowy, określający wartość rynkową spornej działki, uwzględniając przeznaczenie przed i po uchwaleniu zmiany planu miejscowego, dla ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Zgodnie z operatem, wartość rynkowa spornej nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu wynosiła 2.253.000 zł, po uchwaleniu nowego planu wartość wynosi 3.592.000 zł. Z operatu wynika zatem, że wartość spornej nieruchomości wzrosła o 1.339.000 zł. Określona zgodnie ze stawką wskazaną w ww. uchwale opłata planistyczna wyniosła 401.700 zł. Opłatę tą zobowiązani są ponieść współwłaściciele spornej nieruchomości, proporcjonalnie do udziałów (Maria i Stanisław po 1/2).

Maria i Stanisław wnieśli od decyzji Burmistrza odwołanie, podnosząc, że wbrew twierdzeniom organu nie nastąpił wzrost wartości spornej nieruchomości na skutek zmiany planu, gdyż zapisy nowego planu w większym stopniu ograniczają zarówno rodzaj zabudowy, jak i jej intensywność, co powoduje, że są mniej korzystne od zapisów poprzedniego planu, który dopuszczał usługi. Ponadto nowy plan ogranicza liczbę kondygnacji do 3, co zmniejsza możliwość wygenerowania dochodu z takiej samej powierzchni zabudowy. Zarzucono również błędy w operacie szacunkowym wyrażające się m.in. w tym, że biegły nie uwzględnił cech indywidualnych nieruchomości wpływających zasadniczo na jej wartość.

Już w toku postępowania odwoławczego, pismem z 7 grudnia 2017 r., Maria przedłożyła operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego Emilię. Z operatu sporządzonego przez Emilię wynika, że wzrost wartości nieruchomości był minimalny, wynosił ok. 1%.

W toku postępowania organ odwoławczy zwrócił się o zajęcie stanowiska co do nowego dowodu w sprawie do rzeczoznawcy Andrzeja. W odpowiedzi rzeczoznawca podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z 8 marca 2018 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadniając rozstrzygnięcie Kolegium stwierdziło, że wykorzystany przez organ I instancji operat szacunkowy jest zgodny z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, jest logiczny i zupełny. Odnosząc się do kwestii przeznaczenia terenu w obu planach, Kolegium zwróciło uwagę, że w pierwotnym planie miejscowym z 2001 r., przeznaczeniem podstawowym tego terenu było mieszkalnictwo wielorodzinne w budynkach wielomieszkaniowych o wysokości 3 i 4 kondygnacji naziemnych, dopuszczono też realizację funkcji usługowo-handlowych w parterach budynków mieszkalnych. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. teren ten przeznacza pod rozwój funkcji komercyjnych, w szczególności z zakresu: handlu, usług, rzemiosła nieprodukcyjnego, administracji, obsługi finansowej i biurowej, gastronomii, rozrywki i turystyki. Ustalono wysokość nowej zabudowy do trzech kondygnacji od 8,0 m do 12,0 m. Jak poinformował organ I instancji jest faktem, że handel i usługi koncentrują się właśnie w tej okolicy. Zainteresowanie dużych sieci handlowych i usługowych tymi gruntami musiało być poprzedzone wielowymiarową analizą tego rynku. Określone przez rzeczoznawców wartości przedmiotowej działki z przeznaczeniem pod budownictwo wielorodzinne są istotnie

zbliżone: Andrzej określił wartość działki na kwotę 221 zł/m², z kolei Emilia na kwotę 241 zł/m². Duża rozbieżność występuje natomiast przy wycenie działki jako usługowej: rzeczoznawca Andrzej ustalił wartość na kwotę 352 zł/m², zaś rzeczoznawca Emilia – 248 zł/m². Kolegium uznało, że działki z okolic ul. Niemiłej są położone analogicznie z punktu widzenia atrakcyjności inwestowania, jak działka wyceniana i powinny być przyjęte do wyceny. Co istotne oszacowana wartość działki według rzeczoznawcy Andrzeja jest najbardziej prawdopodobna do osiągnięcia na rynku lokalnym, bowiem sporna działka została sprzedana 17 lutego 2017 r. w warunkach transakcji rynkowej za 425 zł/m².

Kazus 1.7

Decyzją z dnia 21 czerwca 2016 r., Prezydent Miasta ustalił dla Spółki, jako zbywcy nieruchomości oznaczonej jako działka nr ew. 2/7 o powierzchni 8585 m², położonej w Mieście, jednorazową opłatę z tytułu wzrostu wartości tej nieruchomości spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tzw. opłatę planistyczną) w wysokości 79.588,50 zł.

W uzasadnieniu decyzji organ wyjaśnił, że w dniu 17 listopada 2005 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr 82/XV/2005 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta. Uchwała ta zmieniła przeznaczenie działki ewidencyjnej nr 2/7, względem jej przeznaczenia określonego w obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r. poprzednim planie miejscowym. W świetle poprzednio obowiązującego planu sporna działka w całości położona była na obszarze przeznaczonym pod zielen parkową. Uchwała z dnia 17 listopada 2005 r. nieruchomość tę przeznaczyła: w ok. 60% - pod zabudowę mieszkaniową (symbol M3), w pozostałej części - pod tereny tras komunikacyjnych (symbol KDD-G).

Z ustaleń organu wynika, że po wejściu w życie planu miejscowego z 17 listopada 2005 r. skarżąca Spółka sukcesywnie zbywała udziały w działce nr 2/7. Potwierdzają to przesyłane do organu przez notariuszy wypisy aktów notarialnych umów sprzedaży z okresu od 18 września 2008 r. do 6 maja 2010 r. Zbycie przedmiotowych udziałów nastąpiło przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. od dnia 24 stycznia 2006 r. Kwotę wzrostu wartości działki nr 2/17 spowodowanego wejściem w życie planu miejscowego z 2005 r. ustalono na podstawie 49 operatów szacunkowych z 10 grudnia 2014 r. sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego (każdy z tych operatów dotyczył łącznie udziałów w nieruchomości zbytych jednego dnia). Ustalając wysokość należnej opłaty planistycznej zastosowano stawkę 30% - zgodnie z § 76 uchwały z 2005 r. Po zsumowaniu opłat naliczonych za poszczególne udziały w nieruchomości łączną wysokość opłaty planistycznej ustalono w kwocie 79.588,50 zł.

Od powyższej decyzji Spółka wniosła odwołanie, zarzucając naruszenie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i art. 7 i art. 77 k.p.a. Spółka kwestionowała w szczególności samą zasadność obciążenia jej opłatą z tytułu wzrostu wartości działki nr 2/7. W ocenie Spółki to poprzedni właściciel przedmiotowej nieruchomości winien zostać zobowiązany do uiszczenia spornej opłaty

planistycznej. Spółka nabyła bowiem prawo własności działki w dniu 30 grudnia 2005 r., a zatem już po podjęciu przez Radę Miasta uchwały w sprawie planu miejscowego. Jednocześnie zarówno Spółka, jak i zbywca przedmiotowej nieruchomości, mieli świadomość jej przeznaczenia pod budownictwo mieszkaniowe i temu przeznaczeniu odpowiadała ustalona pomiędzy stronami umowy cena sprzedaży.

Po rozpatrzeniu odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z 16 grudnia 2016 r., utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Odnosząc się do zarzutów strony organ drugiej instancji podniósł, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., jest aktem prawa miejscowego, a więc aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy. Jak wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie planu jest jego ogłoszenie. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523, ze zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Uchwała z 17 listopada 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa w dniu 9 stycznia 2006 r. i weszła w życie w dniu 24 stycznia 2006 r. Do tego czasu nie była obowiązującym aktem normatywnym. Tymczasem, nabycie przez Spółkę własności przedmiotowej nieruchomości nastąpiło w dniu 30 grudnia 2005 r., a zatem w dniu, w którym ww. uchwała nie obowiązywała. Tym samym to Spółka, a nie jej poprzednik prawny, jest zobowiązana do uiszczenia spornej opłaty planistycznej, zaś fakt, że powyższa uchwała została podjęta jeszcze przed nabyciem przez Spółkę przedmiotowej nieruchomości, pozostaje bez znaczenia.

Na decyzję Kolegium Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzucając błędną wykładnię art. 36 ust. 4 u.p.z.p., polegającą na niezasadnym przyjęciu, że zdarzeniem prawnym statuującym po stronie właściciela nieruchomości obowiązek wniesienia opłaty planistycznej, wbrew literalnemu brzmieniu oraz celowości regulacji, jest wejście planu w życie, nie zaś jego uchwalenie. W uzasadnieniu skarżąca podtrzymała stanowisko, że wobec faktu, iż stała się właścicielem spornej działki już po uchwaleniu planu miejscowego z 2005 r., nałożenie na nią obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości tej nieruchomości spowodowanego uchwaleniem owego planu, jest niezasadne.

Proszę ocenić zasadność argumentów Spółki.

Kazus 1.8

Grzegorz w dniu 23 lipca 2018 r. złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji obejmującej realizację trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działce nr ew. 3/4, położonej w Mieście.

Prowadzący postępowanie Prezydent Miasta ustalił, że uchwałą nr 5/XIV/2012 Rady Miasta z 18 października 2012 r. przystąpiono do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta. Uchwała obejmuje obszar, na którym położony jest przedmiotowy teren inwestycji. Organ powołał się również na obszerną informację z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta (pismo z 9 sierpnia 2018 r.). W piśmie wskazano, że działka nr 3/4 według obecnie obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego znajduje się na terenach oznaczonych jako: „tereny produkcji rolnej bez prawa nowej zabudowy” oraz „terenach ekstensywnej urbanizacji”. Aktualnie opracowywana jest nowa edycja studium, która jest na bardzo zaawansowanym etapie procedury i przewiduje w rejonie działki nr 3/4 tereny zabudowy jednorodzinnej. Na przełomie marca i kwietnia 2018 r. miało miejsce drugie wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu, aktualnie prowadzona jest analiza uwag złożonych do projektu studium. Po zakończeniu projekt zostanie przedstawiony Radzie Miasta pod głosowanie. Równoległe z pracami nad dokumentem studium kontynuowane są i również są zaawansowane prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o wspomnianą uchwałę z 2012 r. Na terenie przedmiotowej działki projekt planu przewiduje (zgodnie z założeniami projektu studium) tereny zabudowy jednorodzinnej oraz związane z tym nowoprojektowane układy drogowe. Projekt planu był przedstawiany dwukrotnie do oceny przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną. W piśmie wyrażono ocenę, że proponowany przez inwestora projekt kompleks zabudowy wielorodzinnej na działce nr 39/4 istotnie ingeruje w ustalenia projektu planu oraz projektu studium (obydwa dokumenty w zaawansowanym stadium prac) i grozi naruszeniem zasady zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Na podstawie powyższych ustaleń Prezydent Miasta Lublin postanowieniem z 14 sierpnia 2018 r. zawiesił postępowanie na czas 9 miesięcy licząc od 23 lipca 2018 r., na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm.; dalej jako: u.p.z.p.)

W zażaleniu na to postanowienie skarżący zarzucił naruszenie art. 62 ust. 1 u.p.z.p., gdyż organ nie rozważył w należyty sposób stanu zaawansowania prac nad uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i dotychczasowego tempa jego uchwalania dla obszaru objętego wnioskiem skarżącego. Zdaniem skarżącego z materiału dowodowego wynika, że brak jest podstaw do stwierdzenia, że prace nad uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są na zaawansowanym etapie, jak również, że plan może zostać uchwalony przed upływem terminu zawieszenia. Skarżący zarzucił również wadliwe uzasadnienie postanowienia oraz naruszenie szeregu podstawowych zasad postępowania administracyjnego.

Po rozpatrzeniu zażalenia, postanowieniem z 2 października 2018 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy postanowienie organu I instancji.

W uzasadnieniu Kolegium odwołało się do materiału zebranego w sprawie przez organ I instancji, podkreślając sprzeczność zamierzenia inwestycyjnego przedstawionego we wniosku o

ustalenie warunków zabudowy z zarówno z projektem planu miejscowego, jak i z obowiązującym studium uwarunkowań oraz projektem nowego studium. Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że procedura uchwalania nowego studium jest na końcowym etapie, co oznacza, iż w najbliższym czasie studium zostanie uchwalone. Jednocześnie, w trakcie są prace nad projektem planu miejscowego. Uchwalenie nowego studium umożliwi przyspieszenie, toczącej się równolegle, procedury związanej z uchwalaniem planu miejscowego. Projekt planu ma spójny kształt, dwukrotnie już poddawany był ocenie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, zaś jego udostępnienie do publicznego wglądu musi być poprzedzone uchwaleniem studium, co w sposób oczywisty opóźnia procedurę związaną z uchwaleniem planu. Zdaniem Kolegium istnieje graniczące z pewnością prawdopodobieństwo uchwalenia planu do czasu upływu terminu zawieszenia niniejszego postępowania. Tym bardziej, że w ostatnich dwóch latach widoczne jest zintensyfikowanie prac zarówno nad nowym studium, jak i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Kolegium istnienie w sąsiedztwie działki 3/4 jednostkowej inwestycji o podobnym do wnioskowanego charakterze, realizowanej w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie przesądza o zgodności proponowanego we wniosku sposobu zagospodarowania terenu z jego funkcją wynikającą z uchwalanego planu. Zastosowanie zawieszenia postępowania może zapobiec późniejszym roszczeniom odszkodowawczym, związanym z wejściem w życie planu miejscowego w obecnym kształcie.

W skardze do sądu administracyjnego pełnomocnik Grzegorza zarzucił naruszenie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przez brak należytego rozważenia stanu zaawansowania prac nad uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i dotychczasowego tempa jego uchwalania dla obszaru objętego wnioskiem skarżącym. W ocenie pełnomocnika z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynika brak podstaw do stwierdzenia, że prace nad uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są na zaawansowanym etapie, jak również, że plan może zostać uchwalony przed upływem terminu zawieszenia. W szczególności organ nie uprawdopodobnił, że mając na uwadze dotychczasowe tempo prac planistycznych zachodzi realna szansa uchwalenia w ciągu zakreślonych 9 miesięcy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pełnomocnik skarżącego podkreślił, że prawdopodobieństwo uchwalenia planu przed upływem okresu zawieszenia postępowania powinno być badane przez organ odwoławczy w sposób obiektywny, nie tylko w oparciu o oświadczenia organu sporządzającego plan miejscowy.

Proszę ocenić argumenty skarżącego

Rozdział II

Prawo budowlane

Kazus 2.1

Na działce budowlanej o szerokości 15 m stoi dom jednorodzinny, przylegający jedną ze ścian bezpośrednio do granicy działki. Inwestor zamierza wstawić w ścianie budynku na granicy zwykłe okna zabezpieczone roletą antywłamaniową. Na sąsiedniej działce jest usytuowany budynek w odległości 7,0 m ze ścianą posiadającą okna.

1. Czy inwestor musi uzyskać pozwolenie na budowę lub dokonać zgłoszenia robót budowlanych?
2. Czy roboty są dopuszczalne w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych?

Kazus 2.2

Inwestor zamierza wybudować budynek garażowy o wymiarach 5,5x16 metrów, przy czym większy wymiar znajdowałby się w granicy z sąsiednią niezabudowaną działką. Działka ma szerokość około 20 metrów i znajduje się na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

1. Czy inwestor musi uzyskać pozwolenie na budowę lub dokonać zgłoszenia robót budowlanych?
2. Czy roboty są dopuszczalne w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych?

Kazus 2.3

Inwestor dokonał zgłoszenia budowy budynku gospodarczego o wym. 3x3m i wys. 2,5m w odległości 1m od granicy z działką sąsiednią. Działka nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Na działce znajduje się budynek jednorodzinny. Szerokość działki przekracza 16m.

Czy organ powinien wnieść sprzeciw od dokonanego zgłoszenia?

Kazus 2.4

Inwestor dokonał zgłoszenia budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jedna ze ścian budynku ma być umiejscowiona w odległości po 1,5 m od granicy z działką sąsiednią.

Działka jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który dopuszcza sytuowanie na tym terenie budynków mieszkalnych jednorodzinnych z zachowaniem minimalnej odległości 1,5 m od granicy z działką sąsiednią.

Czy organ powinien wnieść sprzeciw od dokonanego zgłoszenia?

Rozporządzenie 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, ze zm.).

§ 12.

1. Jeżeli z przepisów § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować od granicy tej działki w odległości nie mniejszej niż:

1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy;

2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy.

2. Sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli plan miejscowy przewiduje taką możliwość.

3. Dopuszcza się, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli będzie on przylegał swoją ścianą do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce oraz jego wysokość będzie zgodna z obowiązującym na danym terenie planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

4. W zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, dopuszcza się:

1) budowę budynku ścianą bez okien i drzwi bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości 16 m lub mniejszej;

2) nadbudowę budynku istniejącego, usytuowanego w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 od granicy tej działki budowlanej, o nie więcej niż jedną kondygnację, przy czym w nadbudowanej ścianie, zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 4 m od granicy, nie może być okien i drzwi;

3) budowę budynku gospodarczego lub garażu o długości nie większej niż 6,5 m i wysokości nie większej niż 3 m bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m ścianą bez okien i drzwi.

5. Usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2-4, powoduje objęcie sąsiedniej działki obszarem oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

6. Odległość od granicy działki budowlanej nie może być mniejsza niż:

1) 1,5 m do okapu lub gzymsu zwróconego w stronę tej granicy, a także do balkonu, daszku nad wejściem, galerii, tarasu, schodów zewnętrznych, rampy lub pochylni - z wyjątkiem pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych;

2) 4 m do okna umieszczonego w dachu zwróconego w stronę tej granicy.

7. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 4, dopuszcza się zmniejszenie odległości okapu zwróconego w stronę granicy działki budowlanej do 1 m.

8. Budynek inwentarski lub budynek gospodarczy, uwzględniając przepisy odrębne oraz zawarte w § 13, 60 i 271-273, nie może być sytuowany ścianą z oknami lub drzwiami w odległości mniejszej niż 8 m od ściany istniejącego na sąsiedniej działce budowlanej budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego lub budynku użyteczności publicznej, lub takiego, dla którego istnieje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem ust. 4 pkt 3.

9. Odległości podziemnej części budynku, a także budowli podziemnej spełniającej funkcje użytkowe budynku, znajdujących się całkowicie poniżej poziomu otaczającego terenu, od granicy działki budowlanej nie ustala się.

10. Zachowanie odległości, o których mowa w ust. 1-9, nie jest wymagane w przypadku, gdy sąsiednia działka jest działką drogową.

Kazus 2.5

Spółka „PESCO-Polska” z o.o. z siedzibą w Warszawie wystąpiła z wnioskiem o pozwolenie na budowę supermarketu na działce położonej w Lubartowie przy ul. Lubelskiej 140 (nr w ewidencji gruntów prowadzonej przez Burmistrza Lubartowa 21/17). W toku badania projektu organ rozpatrujący sprawę stwierdził, iż powierzchnia hali wynosi 850 mkw. W świetle postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Miasta Lubartów z dnia 7 stycznia 2015 r., Nr 6/M/2015) obszar, na którym znajduje się działka został przeznaczony pod zabudowę przemysłowo-handlową, z wykorzystaniem obiektów budowlanych nie przekraczających 700 mkw. Postanowieniem z dnia 3 lipca 2018 r. organ nałożył na inwestora obowiązek usunięcia powyższej niezgodności pomiędzy ustaleniami planu miejscowego a projektem inwestycji w terminie 2 miesięcy od daty doręczenia (5 lipca 2018 r.). W piśmie z dnia 9 sierpnia 2018 r. inwestor stwierdził, że ograniczenie wynikające z planu miejscowego jest niezgodne z konstytucyjnie gwarantowanymi zasadami wolności działalności gospodarczej i ochrony własności prywatnej, nie może być wobec tego wiążące. Ponadto stwierdził, że zmiana projektu podważałaby ekonomiczną opłacalność inwestycji, więc jest niemożliwa.

Jaką decyzję powinien wydać organ w tej sprawie?

Kazus 2.6

Inwestor wybudował budynek mieszkalny jednorodzinny niezgodnie z decyzją o warunkach zabudowy - wysunął budynek o 1 m przed obowiązującą linię zabudowy.

Czy organ nadzoru budowlanego może wydać decyzję nakazującą doprowadzenie inwestycji do zgodności z prawem poprzez uzyskanie nowej decyzji o warunkach zabudowy lub "skrócenie" budynku tak, aby ściana zewnętrzna znalazła się w obowiązującej linii zabudowy, czy musi bezwzględnie wydać decyzję nakazującą rozbiórkę budynku?

Kazus 2.7

Jacek planował wybudować schronisko na wąskim zboczu górskim. Warunki terenowe pozwalały na zapewnienie jedynie jednego miejsca postojowego przeznaczonego dla pojazdów zaopatrujących schronisko. Zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, zabudowa działki powinna przewidywać miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych. Po uzyskaniu pozwolenia na budowę, inwestor złożył wniosek do organu administracji architektoniczno-budowlanej, o odstąpienie od warunków technicznych polegających na obowiązku zapewniania miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych. Organ ten oceniając sytuację zezwolił na odstąpienie od tego przepisu technicznego. Jacek realizował dalej inwestycję zgodnie ze zgodą organu.

Oceń prawidłowość działania organu.

Kazus 2.8

Jan planował wykonanie obiektu budowlanego składającego się z dwóch skrzydeł północnego oraz południowego. Skrzydła tego budynku miały być połączone jednym korytarzem. Dostęp do mediów skrzydła budynku będą miały oddzielny.

Jan przeanalizował swoją sytuację finansową. Był w stanie wybudować tylko jedno skrzydło budynku, a drugie dopiero za cztery lata. Złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę jednego skrzydła budynku. Organ odmówił wydania pozwolenia na budowę, wskazując że wniosek powinien dotyczyć całego obiektu budowlanego.

Oceń działania organu.

Kazus 2.9

Maciej rozpoczął budowę obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Stwierdził, że wykonanie tego obiektu będzie tańsze, jeżeli poszerzy teren budowy o działkę sąsiednią należącą do Haliny. W tym celu złożył wniosek o wydanie decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniej nieruchomości. Do wniosku załączył także oświadczenie, że uzyskał zgodę od Haliny. Zgodnie z treścią oświadczenia Haliny, Maciej może korzystać z jej nieruchomości na

zasadach określonych w decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniej nieruchomości. Starosta wydał tę decyzję, wskazując że Maciej może korzystać z całej sąsiedniej nieruchomości przez miesiąc kwiecień w godzinach 12.00- 19.00, poprzez ustanowienie na tym terenie sprzętu tymczasowo wykorzystywanego w trakcie robót budowlanych. Halina odwołała się od tej decyzji, do Wojewody. Wojewoda zawiesił postępowanie administracyjne, do czasu wydania wyroku przez sąd powszechny określający wysokość odszkodowania za korzystanie z tej nieruchomości, na rzecz Halina.

Oceń działania Starosty oraz Wojewody

Kazus 2.10

Jakub uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę, jednak ze względu na brak środków na dokończenie realizacji inwestycji zdecydował się sprzedać Michałowi nieruchomość, na której inwestycja miała być realizowana. Nieruchomość została sprzedana w dniu 10 czerwca. Następnie w dniu 12 czerwca Jakub zmarł w następstwie wypadku drogowego. Michał postanowił kontynuować realizację inwestycji. Jakub mieszkał jednak zagranicą i nie mógł zająć się budową obiektu samodzielnie. Dlatego wydzierżawił, w dniu 1 sierpnia, nieruchomość swojej siostrze Beacie, a w umowie dzierżawy zapisał, że zgadza się, aby dzierżawca wybudował obiekt zgodnie z pozwoleniem na budowę. Beata złożyła do starosty wniosek o przeniesienie decyzji o pozwolenie na budowę na siebie. Starosta odmówił twierdząc, że decyzję może przenieść jedynie na Michała.

Czy Starosta ma rację?

Kazus 2.11

Jan jest właścicielem wykończonego obiektu budowlanego, który odziedziczył po swoim ojcu Kazimierzu. Kazimierz nie zdążył przed śmiercią wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie do obiektu budowlanego włamali się i zamieszkali w nim bezdomni narkomani, którzy podłączyli nielegalnie prąd i ogrzewali obiekt budowlany. Organ nadzoru budowlanego wszczął postępowanie, w toku którego stwierdził, że obiekt jest nieprawidłowo użytkowany. W ocenie organu obiekt budowlany nie nadaje się do wykończenia, ponieważ jest wykończony. W związku z tym zdaniem organu należy wydać decyzję nakazującą rozbiórkę tego obiektu. Ponadto organ zastanawia się nad wskazaniem adresata decyzji. Jego zdaniem adresatem powinni być bezdomni, jako zarządcy nieruchomości.

Czy organ ma rację?

Kazus 2.12

Jacek jest właścicielem obiektu budowlanego użytkowanego jako loft, w którym mieszkał. Jacek postanowił zmienić obiekt budowlany na warsztat samochodowy. Wymagało to dość daleko idących zmian w konstrukcji budynku – m.in. zlikwidowano kilka ścian wewnętrznych (nie stanowiących elementu konstrukcji nośnej budynku), przebudowano instalacje wodną, kanalizacyjną, c.o. i wentylacyjną. Przebudowano ścianę frontową budynku, wbudowując szeroką na 3 m bramę wjazdową. Jacek uznał, że skoro sama kubatura obiektu nie zmieniła się (wymiary budynku pozostały bez zmian), nie musi dopełniać żadnych formalności.

Czy Jacek ma rację? Czy grożą mu jakieś konsekwencje prawne?

Kazus 2.13

Na skutek otrzymanych od właścicielki sąsiadującej działki informacji, Starosta wszczął z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia wydanej przez siebie decyzji z 9 listopada 2002 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Agnieszce pozwolenia na budowę budynku usługowego.

W toku postępowania, na wniosek Starosty, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadził kontrolę na działce, a ponadto dokonał analizy zapisów w dzienniku budowy. W ocenie organu nadzoru budowlanego budowa przedmiotowego budynku nie została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata.

W tej sytuacji decyzją z 30 listopada 2017 r. Starosta odmówił stwierdzenia wygaśnięcia ww. pozwolenia na budowę, uznając, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 37 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.; dalej jako: P.b.).

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła Edyta, właścicielka sąsiedniej działki. Zarzuciła naruszenie przepisów postępowania (w szczególności: nieuwzględnienie jej wniosku dotyczącego przesłuchania świadków; pozbawienie strony możliwości udziału w oględzinach miejsca prowadzenia rzekomych robót budowlanych; brak samodzielnej oceny sprawy i oparcie się wyłącznie na ocenie dziennika budowy dokonanej przez PINB) a także wadliwe zastosowanie art. 37 § 1 P.b.

Po rozpatrzeniu odwołania decyzją z 23 czerwca 2018 r. Wojewoda utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Wojewoda wskazał, że ponownie zwrócił się do PINB z prośbą o ocenę, czy istnieją przesłanki do wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę. PINB po przeprowadzeniu kontroli budowy w obecności Agnieszki oraz Edyty, a także na podstawie analizy wpisów w dzienniku budowy i stanu zaawansowania robót, stwierdził, że budowa spornego budynku nie została przerwana na okres dłuższy niż 3 lata (z uwagi na zmianę stanu prawnego – art. 37 ust. 1 P.b., należało uwzględnić taki właśnie okres czasu).

Edyta przedłożyła prywatną opinię wykonaną przez rzeczoznawcę budowlanego, w której wyrażono pogląd, że przedmiotowa decyzja o pozwoleniu na budowę wygasła w dniu 29 października 2006 r. a część robót nie stanowi prac budowlanych związanych bezpośrednio ze wznoszeniem obiektu, które mogłyby przerwać bieg trzyletniej przerwy w budowie.

Wojewoda wystąpił do PINB o ustosunkowanie się do przedłożonej przez Edytę opinii, jednakże organ nadzoru budowlanego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie, uznając, że nie ma podstaw do uwzględnienia prywatnej opinii w sprawie oceny wpisów do dziennika budowy, a z uwagi na fakt, że ówczesny kierownik budowy nie żyje, nie ma możliwości uzyskania dodatkowych wyjaśnień i odniesienia się do rzetelności tych wpisów.

Mając na uwadze opinię organu nadzoru budowlanego, Wojewoda uznał, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W skardze do sądu administracyjnego Edyta zarzuciła naruszenie szeregu przepisów postępowania administracyjnego oraz Prawa budowlanego. Uzasadniając zarzuty Edyta podniosła, że Wojewoda nie rozstrzygnął sprawy, ale pozostawił de facto to rozstrzygnięcie innemu organowi, który nie był do tego powołany. Wojewoda oparł się bezkrytycznie na informacjach podawanych przez PINB, zamiast dokonać samodzielnej analizy, czy budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata, w oparciu o zebrany materiał dowodowy, obejmujący dziennik budowy, protokół oględzin nieruchomości oraz złożoną przez Edytę sprawy opinię biegłego.

Edyta zarzuciła Wojewodzie pominięcie dowodu w postaci opinii eksperta, który dokonał analizy wpisów do dziennika budowy oraz stanu zaawansowania prac budowlanych, opierając się na ustaleniach dokonanych przez organ nadzoru budowlanego stwierdzając we wnioskach, że wobec przerwy w wykonywaniu robót bezpośrednio związanych z wykonywaniem robót na obiekcie objętym pozwoleniem na budowę ponad 2 lata, z dniem 30 października 2006 r. wygasło pozwolenie na budowę. Analiza dziennika budowy nie może następować w oderwaniu od stanu faktycznego zaawansowania robót budowlanych. W realiach sprawy uderzający jest fakt, że przez 16 lat od wydania pozwolenia na budowę zdołano wykonać fragment ław i ściany fundamentowej. Zaprzeszanie prac połączone z niezabezpieczeniem ich przed niekorzystnym wpływem warunków atmosferycznych doprowadziło do degradacji i korozji wykonanych elementów budowy, skutkujących prawdopodobnie koniecznością ich rozebrania.

Edyta podniosła ponadto, że celem działania Agnieszki jest doprowadzenie do unieważnienia pozwolenia na budowę samodzielnej stacji gazowej z dwoma zbiornikami do magazynowania gazu na sąsiedniej działce, które Edyta uzyskała na mocy decyzji Starosty z dnia 9 maja 2014 r. W toku postępowania o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę stacji gazowej stwierdzono, że jest ono wadliwe, gdyż z uwagi na funkcjonowanie w obrocie prawnym pozwolenia na budowę na działce sąsiedniej konieczne było uwzględnienie strefy ochronnej, czego nie uczyniono.

W aktach sprawy znajduje się dziennik budowy. Z zapisów zawartych w dzienniku budowy wynika, że w październiku 2004 r. podjęto roboty budowlane przez spornej inwestycji. Pod datą 29 października 2004 r. widnieje wpis kierownika budowy o następującej treści: „Zakończono betonowanie ław fundamentowych. Zabezpieczono ławy przed warunkami zimowymi. Ze względu na brak środków finansowych przerwano prace na budowie do chwili przyływu środków finansowych”. Kolejny wpis kierownika budowy z datą 20 września 2006 r. jest następujący: „Wykonano ogrodzenie prowizoryczne działki, zabezpieczono wykopy szerokie barierkami z desek”. Następny wpis, również kierownika budowy, pochodzi z 5 maja 2008 r.: „Obkopano ławy żelbetowe i zabezpieczono 2 razy Abizolem. Ze względu na brak środków finansowych przerwano prace na budowie”. Kolejnego wpisu, z datą 7 kwietnia 2010 r., dokonał geodeta Sławomir: „W dniu dzisiejszym wytyczono C-D (segment). Wyznaczono osie główne i założono repery robocze”.

Ponadto w aktach sprawy znajduje się m.in.: protokół kontroli budowy z 14 listopada 2014 r., w którym wskazano na istnienie dwóch wykopów szerokopasmowych pod dwa segmenty planowanego budynku oraz stop fundamentowych z trzpieniami; (2) pismo Komendanta Powiatowego PSP z 9 września 2014 r., potwierdzające fakt pożaru trawy na działce budowlanej; (3) zdjęcia przedkładane przez Edytę – obrazujące stan działki na sierpień 2014 r.; (4) protokół kolejnej kontroli przeprowadzonej na spornej działce w dniu 12 czerwca 2018 r., wskazujący na niewiele większy stan zaawansowania budowy w porównaniu do stanu stwierdzonego w toku kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2014 r.

Proszę ocenić sytuację w perspektywie art. 37 P.b.

Kazus 2.14

PINB wszczął z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej nadbudowy budynku mieszkalnego, zlokalizowanego na działce gruntu nr ew. 168.

W toku postępowania przeprowadzono oględziny na spornej nieruchomości. Podczas oględzin okazano zaświadczenie z 29 września 2016 r., wydane przez Starostę, informujące że 21 czerwca 2010 r. Krystyna dokonała zgłoszenia robót budowlanych polegających na zmianie pokrycia dachowego oraz na dociepleniu przedmiotowego budynku. Podczas oględzin jej córka - Aneta oświadczyła, że budynek wybudowany został w latach 90-tych, inwestorami byli jej rodzice Jan i Krystyna. Nie pamięta, w którym roku wykonana została nadbudowa. W 2010 r. zmienione zostało pokrycie dachowe oraz wykonano docieplenie ścian budynku ponadto wymieniono okna na poddaszu. W 2012 r. Aneta przeprowadziła remont poddasza, wykonana została kotłownia oraz łazienka. W 2016 r. w ganku wydzielone zostało dodatkowe wejście do schodów prowadzących na poddasze (w miejscu okna wykonano drzwi wejściowe).

Pismem z 17 listopada 2016 r. Starosta poinformował, że w rejestrach pozwoleń na budowę z lat 1990-2015, będących w posiadaniu organu, brak jest wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie wykonanej nadbudowy.

W toku postępowania przesłuchano również świadków, w tym Justynę (siostrę Anety), która oświadczyła, że budynek mieszkalny wybudowany został około roku 1994-1995, pierwotnie budynek był parterowy podpiwniczony ze strychem. W 2012 r. wykonano roboty budowlane, budynek został nadbudowany, ze strychu wykonano kondygnację mieszkalną, wykonano nową konstrukcję dachu oraz pokrycie, ponadto budynek został docieplony. Wcześniej na strychu nie można było swobodnie się poruszać z uwagi na wysokość dachu. Poprzednio na strychu prowadziły schody drewniane, które znajdowały się w ganku. Obecne wejście na poddasze powstało wiosną 2016 r.

Organ uzyskał również oświadczenie Krystyny, z którego wynika, że roboty budowlane polegające na wykonaniu przedmiotowej nadbudowy wykonała wraz z córką w latach 2012-2014

Na podstawie powyższych ustaleń organ I instancji uznał, że Aneta i Krystyna samowolnie wykonały nadbudowę ściany kolankowej budynku mieszkalnego o wysokości około 1,17 m. Stwierdził ponadto, że wykonana nadbudowa nie ustaleń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych w zakresie uniemożliwiających doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. W związku z powyższym, postanowieniem z 5 października 2017 r., wstrzymał inwestorowi, Krystynie i Anecie prowadzenie robót budowlanych polegających na nadbudowie przedmiotowego budynku mieszkalnego oraz nałożył na inwestora obowiązek przedłożenia zaświadczenia wójta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 1 ust. 7 Prawa budowlanego aktualnym na dzień opracowania projektu oraz oświadczenia projektanta i sprawdzającego o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej; oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Na powyższe postanowienie zażalenia złożyły Aneta oraz Krystyna, zarzucając wadliwe ustalenia co do osoby inwestora.

Po rozpatrzeniu zażalenia, postanowieniem z 19 grudnia 2017 r. WINB utrzymał w mocy postanowienie organu I instancji.

Uzasadniając swoje stanowisko organ II instancji stwierdził, że przedmiotowe roboty budowlane prawidłowo zostały zakwalifikowane jako nadbudowa budynku mieszkalnego, wymagająca pozwolenia na budowę. Twierdzenie zawarte w zażaleniu skarżącej co do tego, że w istocie wykonane roboty budowlane stanowiły wymianę pokrycia dachu oraz docieplenia budynku nie zasługują na aprobatę, bowiem wykonane roboty doprowadziły do podwyższenia budynku i zmiany jego kubatury, poprzez powstanie poddasza użytkowego. Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika niewątpliwie, że Aneta i Krystyna nie posiadają decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącą przedmiotowej budowy.

Powołując się na treść art. 48 i art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.; dalej jako: P.b.) organ wywiódł, że art. 52 P.b. jako podmioty zobowiązane do dokonania czynności określonych w art. 48 wymienia alternatywnie inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. W pierwszej kolejności podmiotem zobowiązanym do rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części jest inwestor, chyba że w okolicznościach sprawy podmiot ten w dacie orzekania już nie istnieje bądź nie ma tytułu do nieruchomości lub obiektu. Nie można zatem orzec nakazu rozbiórki wyłącznie wobec inwestora - sprawcy samowoli budowlanej, jeśli w dacie orzekania nie posiada on takich uprawnień do władania obiektem budowlanym, które pozwoliłyby mu na wykonanie nakazu.

Z akt sprawy wynika, że obecnymi współwłaścicielami działki, na której zlokalizowana jest przedmiotowa nadbudowa są Aneta i Krystyna, co potwierdza treść księgi wieczystej. Zarzuty dotyczące błędnego uznania Anety za inwestora przedmiotowej nadbudowy są bezzasadne.

W ocenie organu, kwalifikacja zrealizowanych robót budowlanych jako samowoli budowlanej nie może budzić wątpliwości w świetle zebranego materiału dowodowego. Skutkiem tych robót była zmiana charakterystycznych parametrów budynku, chociażby jego kubatury. Skoro mamy do czynienia ze zmianą parametrów obiektu budowlanego, niewątpliwie niezbędne było poprzedzenie procesu inwestycyjnego decyzją o pozwoleniu na budowę, zaś w przypadku zaniechania przez inwestora ciężącego na nim w tym zakresie obowiązku jedyną możliwością doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem jest wdrożenie procedury legalizacyjnej wynikającej z art. 48 P.b.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższe postanowienie Aneta zarzuciła naruszenie art. 17 pkt 1 P.b., poprzez uznanie jej za inwestora spornych robót budowlanych, podczas gdy jest współwłaścicielem tej nieruchomości od 2012 r., zaś wyłącznym inwestorem robót z 2010 r. jest Krystyna.

Uzasadniając zarzuty skarżąca podniosła, że jest współwłaścicielem spornej nieruchomości od 16 maja 2012 r. W tym dniu otrzymała od swojej matki Krystyny w drodze darowizny ½ udziału w ww. nieruchomości. Wyłącznym inwestorem wszelkich prac budowlanych związanych z przedmiotowym budynkiem do roku 2012 była matka skarżącej, która w dniu 21 czerwca 2010 r. dokonała zgłoszenia przystąpienia do wykonania robót budowlanych polegających na dociepleniu budynku mieszkalnego oraz zmianie pokrycia dachowego. Nieprawdą jest jakoby skarżąca była inicjatorem robót budowlanych z 2010 r. ponieważ nie miała wtedy tytułu prawnego do ww. nieruchomości. Remont determinowany był przeciekającym dachem z eternitu, wilgocią i niebezpiecznym grzybem porastającym ściany wewnątrz budynku. Dokumenty zebrane w sprawie nie wskazują skarżącej jako inwestora spornych prac. Jako inwestor skarżąca została wskazana wyłącznie we wniosku złożonym przez jej siostrę – Justynę, której działanie motywowane było chęcią zemsty. Zeznania siostry nie mogą być dowodem w sprawie, gdyż w 2012 r. przebywała za granicą i nie interesowała się w ogóle prowadzonymi pracami związanymi wówczas wyłącznie z dociepleniem budynku i wymianą

dachu. Ewentualnym adresatem zaskarżonego postanowienia powinna być wyłącznie matka skarżącej.

Kazus 2.15

W dniu 10 stycznia 2018 r. na będących własnością Sylwii i Arkadiusza działkach nr 192 i nr 193/1 przeprowadzono kontrolę, w wyniku której ustalono, że po podwyższeniu terenu działek, które trwało od roku 2012, wykonane zostało utwardzenie terenu

Na podstawie ustaleń poczynionych w toku kontroli, PINB wszczął postępowanie administracyjne. W toku postępowania, w dniu 15 lutego 2018 r. przeprowadzono oględziny, które potwierdziły ustalenia dokonane podczas kontroli. Ustalono, że na działkach wykonano utwardzenie poprzez nasypanie na powierzchnię gruntu pospółki o uziarnieniu 0-22 mm, czym utworzono warstwę utwardzenia o grubości ok. 2,2 cm.

Z informacji udzielonych na wnioski organu I instancji przez Urząd Miasta wynika, że sporne działki nr 192 i 193/1 są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2001 r., i leżą w terenie oznaczonym symbolem E2. Rz-16 przeznaczonym pod użytki zielone, zaś fragment działki nr 193/1 leży w terenie oznaczonym symbolem MN-36 przeznaczonym pod zabudowę jednorodziną. Powołując się na treść stosownych zapisów uchwały, Urząd stwierdził, że utwardzenie terenu na spornych działkach jest sprzeczne z zapisami planu, określającymi użytkowanie terenu głównie jako użytki zielone z dopuszczeniem funkcji rekreacyjnej w dolinie rzeki Wisły, nakazującymi zachowanie w stanie naturalnym wilgotnych torfiastych łąk w dolinie Wisły oraz zapisami, zgodnie z którymi tereny gruntów rolnych oznaczone symbolem RZ podlegają ochronie przed zmianą użytkowania.

Organ I instancji uznał, że inwestorzy nie byli zobowiązani do uzyskania pozwolenia na budowę ani dokonania zgłoszenia robót budowlanych. Jednakże ze względu na to, że utwardzenie działek narusza postanowienia planu miejscowego, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.; dalej jako: P.b.), decyzją z 21 maja 2018 r., PINB nakazał skarżącym (inwestorom) przywrócić teren działek nr 192 i nr 193/1 do stanu poprzedniego poprzez usunięcie utwardzenia wykonanego z pospółki.

Po rozpatrzeniu odwołania Sylwii i Arkadiusza decyzją z 17 lipca 2018 r. WINB utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Uzasadniając rozstrzygnięcie organ odwoławczy zakwestionował stanowisko organu I instancji, że przedsięwzięcie skarżących nie wymagało pozwolenia na budowę. Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych. Jednak uszło uwadze organu I instancji, że sporne działki nie są działkami budowlanymi, bowiem z wypisu z rejestru gruntów wynika, że są to łąki i pastwiska trwałe. Ponadto z zapisów planu miejscowego wynika, że ww. działki leżą na terenie oznaczonym symbolem RZ-16

przeznaczonym pod użytki zielone. Wprawdzie część działki nr 193/1 leży na terenie oznaczonym symbolem MN-36, jednak nie jest to część utwardzona. Skoro utwardzenie powierzchni gruntu tylko na działkach budowlanych jest zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, to utwardzenie powierzchni gruntu na działkach o innym przeznaczeniu wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Inwestorzy pozwolenia takiego nie uzyskali wobec tego dokonując utwardzenia ww. działek dopuścili się samowoli budowlanej.

Zdaniem organu odwoławczego w sprawie prawidłowo wszczęto postępowanie naprawcze w trybie art. 50 i art. 51 P.b., w którym należało zweryfikować zgodność przedsięwzięcia m.in. z przepisami planu miejscowego. Skoro przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, że utwardzenie spornych działek narusza postanowienia planu miejscowego, nie było możliwości zalegalizowania robót budowlanych i należało orzec obowiązek usunięcia utwardzenia wykonanego z pospółki.

W skardze do sądu administracyjnego pełnomocnik Sylwii i Arkadiusza zarzucił naruszenie art. 51 ust. 1 i 7 w zw. z art. 48 i art. 49b P.b. poprzez wadliwą wykładnię tych przepisów i błędne przyjęcie, że wyrównanie przy użyciu pospółki spornych działek stanowi robotę budowlaną, do której mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego, a nadto, że wykonanie tej roboty było sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta. Ponadto zarzucił naruszenie art. 49b ust. 2 P.b. poprzez zaniechanie nałożenia na skarżących obowiązku przewidzianego przez ten przepis postępowania legalizacyjnego.

W ocenie pełnomocnika, organ nie wyjaśnił, na jakiej podstawie uznał utwardzenie spornych działek za roboty budowlane. Ponadto organ odwoławczy pogorszył sytuację prawną strony odwołującej się w ten sposób, że uznał inaczej niż organ I instancji, iż wyrównanie spornych działek pospółką wymaga pozwolenia na budowę, zaś sanowanie takiej rzekomej samowoli budowlanej nie jest możliwe.

Zdaniem pełnomocnika skoro w świetle ustawowej definicji pojęcie robót budowlanych odnosi się wyłącznie do prac wykonywanych przy obiekcie budowlanym, nie można uznać wyrównania terenu pospółką za tak rozumianą robotę budowlaną. Co więcej, skoro utwardzenie gruntu jest jedynie uzupełnieniem dozwolonego przez plan miejscowy podwyższenia gruntu to w pierwszej kolejności, zanim nakazano rozbiórkę należało wdrożyć procedurę sanacyjną przewidzianą przez art. 49b ust. 2 P.b. Dopiero po wyczerpaniu takich procedur okazałoby się, czy zasadnym było nakazanie samej rozbiórki czy też doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

Proszę ocenić zasadność argumentów pełnomocnika skarżących.

Rozdział III

Gospodarka nieruchomościami.

Kazus 3.1

Umową zawartą w formie aktu notarialnego z 1 kwietnia 2016 r. Janusz nabył od Gminy lokal o pow. 90 m², stanowiący przedmiot odrębnej własności. Lokal miał charakter mieszkalny, choć wymagał gruntownego remontu. Lokal sprzedano w drodze bezprzetargowej. W umowie sprzedaży, działając w oparciu o uchwałę Rady Gminy, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n., Wójt zastosował bonifikatę 50% w stosunku do wartości lokalu ustalonej w operacie szacunkowym na kwotę 200.000 zł. Ostateczna kwota do zapłaty wyniosła 100.000 zł. W dniu 1 lipca 2017 r. Janusz darował lokal na rzecz swojego partnera Michała, z którym pozostawał w faktycznym pożyciu (umowę darowizny zawarto w formie aktu notarialnego). W dniu 1 grudnia 2017 r. Janusz zmarł. W dniu 1 marca 2018 r. Michał dokonał zgłoszenia zamiaru zmiany sposobu użytkowania lokalu na lokal użytkowy (usługowy – sklep spożywczy). W dniu 1 kwietnia 2019 r. Michał sprzedał lokal na rzecz Spółki, umowę zawarto w formie aktu notarialnego, zgodnie z jej treścią, lokal miał być dalej wykorzystywany na cele działalności usługowej.

Proszę ocenić sytuację z perspektywy art. 68 u.g.n.

Kazus 3.2

Decyzją z 17 marca 2018 r., Burmistrz ograniczył sposób korzystania z części nieruchomości położonej w Mieście, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 105, poprzez udzielenie zezwolenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Kanalizacyjnemu na założenie i przeprowadzanie przez ww. nieruchomość sieci kanalizacji sanitarnej. Decyzji tej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

Odwołanie od tej decyzji wnieśli współwłaściciele działki nr 105, tj. Lidia, Adam, Barbara, Monika i Ewa. Strony zarzuciły, że złożyły inwestorowi oświadczenie o wyrażeniu zgody na udostępnienie nieruchomości na cele realizacji ww. inwestycji. Skoro wszyscy współwłaściciele nieruchomości wyrazili zgody, wydanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości było niezgodne z prawem.

W piśmie z 15 kwietnia 2018 r. pełnomocnik inwestora wniósł o utrzymanie w mocy decyzji Burmistrza przez organ odwoławczy. Odnosząc się do zarzutu podniesionego w odwołaniu, pełnomocnik wskazał, że współwłaścicielami działki nr 105, oprócz osób, które

wniosły odwołania byli również Janina i Stanisław. Osoby te zmarły w 2016 r. i do tej pory nie przeprowadzono postępowania spadkowego w celu ustalenia ich spadkobierców. W tej sytuacji inwestor nie miał zgody wszystkich współwłaścicieli na udostępnienie nieruchomości, biorąc pod uwagę treść art. 199 k.c. i wskazane tam zasady dokonywania czynności przekraczających zakres zarządu rzeczą wspólną. Nie mając zgody wszystkich współwłaścicieli, inwestor musiał skorzystać z procedury uregulowanej w art. 124 u.g.n.

Art. 199 k.c.: Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

Proszę ocenić zasadność stanowisk obydwu stron sporu.

Kazus 3.3

Jan Kowalski, jako spadkobierca byłego właściciela, wystąpił do Prezydenta Lublina o zwrot nieruchomości położonej w Lublinie, przy ul. Lwowskiej 100, nr działki w ewidencji 24/1, o powierzchni 0,26 ha, dla której Sąd Rejonowy w Lublinie prowadzi księgę wieczystą nr KW 234/57. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że działka ta została nabyta od Stanisława Kowalskiego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie na podstawie umowy zawartej w dniu 23 kwietnia 1960 r. w trybie art. 6 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Z treści umowy wynika, iż działka została nabyta pod budowę urzędu obsługującego Prezydium. Inwestycja ta nigdy nie została zrealizowana. Jan Kowalski przedstawił postanowienie Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 2 lutego 2014 r. o stwierdzeniu nabycia spadku po Stanisławie Kowalskim, z którego wynika, iż jest jedynym spadkobiercą zmarłego. Organ prowadzący postępowanie na podstawie badania odpisu z księgi wieczystej stwierdził, że aktualnym właścicielem nieruchomości jest Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa, która nabyła przedmiotową nieruchomość na podstawie umowy zawartej 23 września 1996 r.

Jaką decyzję należy wydać w sprawie wniosku Jana?