

Przesłanki wygaśnięcia pozwolenia na rozbiórkę

Anna Główna, [radca prawny Warszawa](#) Rödl & Partner

Utrata przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w czasie prowadzenia rozbiórki obiektu daje podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. W takiej sytuacji nie jest możliwe wykonanie decyzji przez inwestora, co czyni ją bezprzedmiotową, ponadto stwierdzenie wygaśnięcia decyzji leży w interesie społecznym (ma wpływ na pewność obrotu prawnego nieruchomości), jak również w interesie właściciela nieruchomości.

Tak uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 lipca 2016 r., II OSK 2350/15.

Spółka komandytowo-akcyjna (S.K.A.) zawarła ze spółką z o.o. umowę przedwstępną sprzedaży nieruchomości. S.K.A. upoważniła nabywcę do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, dzięki czemu uzyskał on decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę budynków usytuowanych na przedmiotowej działce. Prezydent miasta zatwierdził projekt budowlany i udzielił spółce z o.o. pozwolenia na rozbiórkę. W jakiś czas później S.K.A., powołując się na art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) wniosła o stwierdzenie wygaśnięcia ww. pozwolenia na rozbiórkę podnosząc, że umowa przedwstępna wygasła (strony nie zawarły przyrzeczonej umowy sprzedaży), a jednocześnie wygasło upoważnienie udzielone spółce z o.o. do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Prezydent miasta odmówił stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę wskazując, że nie zachodzi przesłanka przewidziana w art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego (P.b.), która umożliwiałaby stwierdzenie jej wygaśnięcia, tj. brak rozpoczęcia rozbiórki przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja o rozbiórce stała się ostateczna. Wojewoda utrzymał rozstrzygnięcie organu I instancji w mocy.

Wojewódzki sąd administracyjny uznał, że zaskarżona decyzja, jak i utrzymana nią w mocy decyzja organu I instancji zostały podjęte z naruszeniem przepisów prawa, które mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W ocenie sądu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowiący o możliwości stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości, może stanowić samodzielną podstawę stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Nie może być on bowiem wykładany w ten sposób, że wyłącza możliwość stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji w innych sytuacjach, niż określone w art. 37 ust. 1 P.b. Sąd nie rozstrzygnął jednak, czy utrata przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Wskazał, że prowadzący sprawę organ ma obowiązek z urzędu rozpatrzyć wszystkie przesłanki, o których mowa w tym przepisie, w tym czy jest to zgodne z interesem stron.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła spółka z o.o. która wskazała m.in., że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nie leży w jej interesie jako inwestora w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Komentarz eksperta

Anna Główna, radca prawny w Rödl & Partner w Warszawie

NSA w komentowanej sprawie stwierdził, że zaskarżony wyrok sądu I instancji, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. W pierwszej kolejności NSA odniósł się do art. 37 ust. 1 P.b., który stanowi, że decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. NSA zauważył, że przepis ten dotyczy tylko budowy obiektu budowlanego, a nie jego rozbiórki. Celem ustawodawcy było bowiem objęcie nim jedynie tych robót budowlanych, w wyniku których dochodzi do powstania nowej „substancji budowlanej”, co ma miejsce w przypadku budowy, odbudowy, nadbudowy czy rozbudowy obiektu budowlanego. Art. 37 ust. 1 P.b. nie ma więc zastosowania do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. W tym zakresie stanowisko sądu I instancji nie jest więc prawidłowe.

Rozważenia zatem wymaga, czy jest możliwe stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. z uwagi na jej bezprzedmiotowość związaną z utratą przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z tym przepisem organ który wydał decyzję w I instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (art. 3 pkt 11 P.b.). Oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane inwestor powinien przedstawić m.in. przy złożeniu wniosku o pozwolenie na rozbiórkę (art. 32 ust. 4 pkt 2 P.b.). Przepis art. 33 ust. 4 pkt 1 P.b. stanowi natomiast, iż do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć zgodę właściciela obiektu. W większości przypadków inwestor będzie właścicielem nieruchomości (będzie miał prawo do dysponowania nią na cele budowlane). Może się jednak zdarzyć, jak w komentowanej sprawie, że inwestor i właściciel to dwa różne podmioty. W takiej sytuacji szczególnie istotne jest legitymowanie się przez inwestora prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie tylko w dacie złożenia wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, lecz również przez cały okres realizacji inwestycji, z uwagi na konstytucyjną zasadę ochrony własności.

O bezprzedmiotowości decyzji można mówić m.in. wtedy, gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego uniemożliwiająca jej wykonanie (np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2015 r., II SA/Bd 861/15).

Należy zgodzić się, że taką zmianę może stanowić utrata przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w czasie rozbiórki, przy jednoczesnym braku zgody właściciela obiektu na rozbiórkę. Przy tym – jak uznał NSA – stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę leży w interesie społecznym, gdyż ma wpływ na pewność obrotu prawnego nieruchomości i leży w interesie właściciela nieruchomości (ochrona własności). Zostają zatem spełnione przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

Jednocześnie NSA podkreślił, że rolą organu nie jest ustalanie, czy w świetle prawa cywilnego inwestor utracił prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Kwestia ta powinna być oczywista, bezsporna i poparta dowodami. Gdy jest ona sporna, organ powinien zawiesić postępowanie administracyjne celem uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego co do zakresu praw inwestora do danej nieruchomości przez sąd powszechny (art. 97 § 1 pkt 4 i art. 100 § 1 k.p.a.).

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/312309992-Przeslanki-wygasniecia- pozwolenia-na-rozbiorke.html#ap-2>