

Brak obowiązku inwestora dotyczącego zawiadomienia organu o zakończeniu przebudowy

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: czwartek, 12, marzec 2015 23:00

Katarzyna Liszka-Michałka

Odsłony: 13406

Rozróżnienie zdefiniowanych w ustawie pojęć "budowa" i "roboty budowlane" musi być konsekwentne, co oznacza, że nie jest możliwe wyprowadzenie z art. 54 p.b. obowiązku inwestora, który miałby wbrew literalnemu brzmieniu przepisu polegać nie tylko na zawiadomieniu o zakończeniu budowy, ale też o zakończeniu innych robót budowlanych, zwłaszcza przebudowy (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r. II OSK 2268/12)

Zgodnie bowiem art. 54 ustawy do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

w ramach wykładni art. 54 i 55 Prawa budowlanego problematyczna stała się kwestia, czy użyte w tych przepisach pojęcie "wzniesienie obiektu budowlanego" obejmuje prace budowlane polegające na przebudowie obiektu budowlanego.

W obu przepisach obowiązek inwestora polegający na zawiadomieniu o zakończeniu budowy bądź uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie odnoszony jest do obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę. W związku z niezdefiniowaniem pojęcia "wzniesienie" zakres przedmiotowy obu unormowań jest różnie określany w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego wyrazem są odmienne rozstrzygnięcia przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie oraz w sprawie powołanej przez skarżącego w skardze kasacyjnej.

Również w piśmiennictwie wypowiedziane zostały w tym przedmiocie różne poglądy.

Według jednego stanowiska art. 54 Prawa budowlanego ustanawia zasadę, iż do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, ale nie o zakończeniu innych robót budowlanych. To więc oznacza, że ustanowiona nim regulacja nie dotyczy przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, który został przebudowany czy wyremontowany, nawet wówczas, gdy wymagało to pozwolenia na budowę (Prawo budowlane. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 564).

Zgodnie z drugim stanowiskiem należy przyjąć, że art. 54 Prawa budowlanego dotyczy wszystkich robót budowlanych, na wykonanie których wymagane jest pozwolenie na budowę, a nie tylko budowy i to takiej, w wyniku której dochodzi do wzniesienia obiektu budowlanego (Prawo Budowlane, Komentarz pod red. A. Glinieckiego, LexisNexis 2012, str. 504-506).

Z przytoczonych uwag wynika, że w zależności od przyjętych reguł wykładni, pojęcie "wzniesienie obiektu budowlanego" jest określane w sposób wąski przez odniesienie do pojęcia "budowy" bądź jego znaczenie jest rozszerzane na wszystkie roboty budowlane, na wykonanie których wymagane jest pozwolenie na budowę.

Niewątpliwie wykładnia przepisów art. 54 i 55 musi być dokonywana przy uwzględnieniu art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego stanowiącego o wymierzeniu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Sankcyjny charakter wymienionego przepisu rzutuje bowiem na preferencje stosowanych dyrektyw

wykładni. Zaznaczyć należy, że o ile użyte w art. 54 Prawa budowlanego pojęcie "wzniesienie obiektu budowlanego" nie zostało zdefiniowane, to obowiązek inwestora został skonkretyzowany przy użyciu sformułowania, które odnosi się do pojęcia "budowy" - określonego wyraźnie w ustawie.

Przepis art. 54 statuuje zasadę, zgodnie z którą do użytkowania obiektu budowlanego, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy.

Zastosowanie sankcji z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego jest zatem dopuszczalne gdy inwestor przystąpi do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego zawiadomienia o "zakończeniu budowy". Zgodnie z art. 3 pkt 6, ilekroć w ustawie jest mowa o budowie - należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Sposób w jaki sformułowany został warunek legalnego przystąpienia do użytkowania obiektu jest kompatybilny z pojęciem "wzniesienie obiektu budowlanego".

Można bowiem mówić o "zakończeniu budowy" tylko w odniesieniu do obiektu budowlanego, który powstał w efekcie wykonania prac budowlanych polegających na budowie, tj. wykonaniu obiektu budowlanego, odbudowie, rozbudowie, nadbudowie.

Przy określeniu katalogu robót budowlanych objętych regulacją art. 54 Prawa budowlanego pojęcie "wzniesienie obiektu budowlanego" należy interpretować z zachowaniem dyrektyw językowych.

Wobec braku definicji legalnej tego zwrotu i niejednoznacznego określenia go w języku prawniczym, konieczne jest odwołanie się do języka powszechnego.

Według Wielkiego słownika wyrazów bliskoznacznych (Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005) synonimem wyrazu "wznosić (budowę)" jest wyraz "budować". Z kolei w Słowniku języka polskiego (Wydawnictwo PWN, Warszawa 1981, s. 876) wśród wyrazów związanych znaczeniowo z wyrazem "wznosić" podane są m.in. sformułowania "wznieść dom", "być wzniesionym, wybudowanym".

Znaczenie literalne pojęcia "wzniesienie" oraz związek ze zwrotem "zakończenie budowy" przemawia za taką interpretacją art. 54 Prawa budowlanego, według której obowiązek zawiadomienia dotyczy nie zakończenia wszystkich robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lecz wyłącznie tych, które polegają na budowie w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego.

O ile samo pojęcie "wzniesienie" mogłoby być odnoszone do katalogu robót budowlanych określonego w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, to sformułowanie "zakończenie budowy" wprowadza ograniczenie wynikające ze związania definicją legalną pojęcia "budowa". Trudno bowiem przyjąć, że w kontekście art. 54 zwrot "zakończenie budowy" jest równoznaczny z "zakończeniem robót budowlanych".

Zgodnie z art. 3 pkt 7 i 7a Prawa budowlanego pojęcie "roboty budowlane" ma szerszy zakres, gdyż oprócz budowy obejmuje działania polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Przebudowę stanowi natomiast wykonanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego.

Jak wskazuje się w literaturze, efektem budowy (wykonania, odbudowy, nadbudowy, rozbudowy) jest zawsze powstanie nowej substancji budowlanej. Usunięcie z wersji pierwotnej definicji budowy elementów w postaci "przebudowy" i "modernizacji" wynikało z odmiennego charakteru tych działań, w

efekcie których nie powstaje znacząca, nowa substancja budowlana.

Wyróżnikiem prac składających się na budowę jest bowiem powstanie nowej substancji budowlanej w znaczeniu "zmiany charakterystycznych parametrów danego obiektu" - np. wykonanie nadbudowy nowej kondygnacji lub zwiększenie kubatury obiektu. W przypadku przebudowy może zmienić się, poprzez zmianę np. parametrów technicznych, układ funkcjonalny budynku, ale pod warunkiem że "parametry charakterystyczne" zachowają wielkość sprzed przebudowy" (Prawo budowlane. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, s. 56-57).

Reasumując, trzeba wskazać, że przy wykładni przepisu art. 54 Prawa budowlanego, wobec braku definicji legalnej pojęcia "wzniesienie" obiektu budowlanego oraz braku definicji akceptowanej jednoznacznie w orzecznictwie i doktrynie, należy odwołać się do jego znaczenia potocznego. Natomiast użyte w tym przepisie sformułowanie "zakończenie budowy" należy interpretować przy uwzględnieniu legalnej definicji "budowy" zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego.

Uwzględnienie z kolei związku pomiędzy tymi pojęciami przemawia za wąskim rozumieniem omawianego przepisu, ograniczającym jego zastosowanie do robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę i polegających na budowie, tj. wykonaniu obiektu budowlanego, a także nadbudowie, rozbudowie, odbudowie obiektu budowlanego. Warto w tym miejscu wskazać, że w pierwotnym brzmieniu art. 57 ust. 5 Prawa budowlanego przewidywał obowiązek inwestora polegający na zawiadomieniu właściwego organu o "zakończeniu robót budowlanych" objętych obowiązkiem zgłoszenia.