

Wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r.

III RN 108/97

Nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych, czyli obiektów, których istnienie funkcjonalnie i czasowo powiązane jest z robotami budowlanymi (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 21 stycznia 1998 r. sprawy ze skargi Andrzeja L. i Piotra L. na decyzję Wojewody K. z dnia 22 listopada 1996 r. [...] w przedmiocie rozbiórki obiektu budowlanego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 12 maja 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Kierownik Urzędu Rejonowego w B.Z. decyzją z dnia 2 października 1996 r. [...], wydaną na podstawie art. 48, art. 52 i art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) oraz art. 104 KPA, nakazał Andrzejowi L. oraz Piotrowi L. rozbiórkę samowolnie wybudowanej hali stalowej położonej na działce [...] w Z. w gminie B.-Z. w terminie do dnia 31 grudnia 1996 r. W uzasadnieniu tej decyzji podano, iż w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że na wymienionej wyżej działce, która stanowi własność Przedsiębiorstwa

Innowacyjnego „S.” w B.-Z. przy ul. W., wybudowana została hala o konstrukcji stalowej i wymiarach 29,40 m. x 12.45 m. i wysokości 3,60 m. W tej sytuacji wszczęte zostało z urzędu postępowanie w niniejszej sprawie, w trakcie którego przeprowadzone zostały w dniu 16 września 1996 r. oględziny na terenie przedmiotowej działki z udziałem Andrzeja L., współwłaściciela działki, które potwierdziły, że przedmiotową halę wybudowano bez wymaganego pozwolenia na budowę. Decyzja ta została utrzymana w mocy wydaną z upoważnienia Wojewody K. decyzją Dyrektora Wydziału Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w K. z dnia 22 listopada 1996 r. [...]. Na tę decyzję Andrzej L. oraz Piotr L. złożyli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, wnosząc o jej uchylenie jako naruszającej przepisy prawa materialnego i prawa procesowego. W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, że skarżący prowadzą remont budynku produkcyjno-administracyjnego, który znajduje się na tej samej działce położonej w Z. w gminie B.-Z. przy ul. W. W związku z tym na okres prowadzonego remontu wybudowali wspomnianą halę o konstrukcji stalowej, jako obiekt tymczasowy, w celu składowania towarów i materiałów niezbędnych do prowadzenia remontu. O zakresie prowadzonego remontu skarżący powiadomili właściwe organy nadzoru budowlanego pismem z dnia 22 listopada 1996 r., które stanowiło równocześnie formalne zgłoszenie prowadzonych, rozpoczętych już wcześniej prac remontowych. Skoro więc, zdaniem skarżących, prowadzą oni na powyższej działce roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy - Prawo budowlane, to stosownie do postanowienia art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane nie byli oni obowiązani ubiegać się o pozwolenie budowlane na wzniesienie na tej działce obiektu przeznaczonego do czasowego użytkowania w okresie realizacji robót budowlanych znajdującego się tam budynku produkcyjno-administracyjnego. Tym bardziej, że wzniesiona przez skarżących na tej działce hala ma wszelkie znamiona obiektu tymczasowego w rozumieniu ustawy - Prawo budowlane, bowiem nie posiada fundamentów, ani murów ścian nośnych i zewnętrznych, jest posadowiona na płytach drogowych, wsparta o podkłady drewniane, umieszczona jest w sąsiedztwie remontowanego obiektu, posiada skręcane ściany blaszane i jest przeznaczona do użytkowania wyłącznie w okresie remontu. W skardze zarzucono, że organy prowadzące postępowanie i oględziny obiektu: „nie zadbały o szczegółowe określenie stanu prac re-

montowych w istniejącym obiekcie, jego kubaturze, potrzeb produkcyjnych skarżących, koniecznej powierzchni magazynowej dla posiadanego mienia i materiałów budowlanych” i na tej podstawie zarzuciły naruszenie art. 7 § 1 KPA. W odpowiedzi na skargę Wydział Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w K. podniósł, że rodzaj i zakres zamierzonego przez skarżących remontu, a także sposób wykonania planowanych robót powinien być zgłoszony właściwemu organowi nadzoru budowlanego przed zamierzonym terminem rozpoczęcia tych prac (art. 30 ust. 1 i ust. 2 ustawy - Prawo budowlane), a do ich wykonania wolno przystąpić dopiero po upływie 30 dni od dnia doręczenia takiego zgłoszenia, jeżeli właściwy organ nie sprzeciwi się prowadzeniu zamierzonych prac. Tymczasem w przedmiotowej sprawie skarżący dokonali zgłoszenia remontu już w trakcie jego trwania, dopiero pismem z dnia 22 listopada 1996 r., czyli w dacie wydania decyzji w niniejszej sprawie przez organ drugiej instancji. W odpowiedzi na skargę podkreśla się także, że wskazana przez skarżących charakterystyka cech wybudowanej hali nie przesądza jeszcze o jej charakterze - jako tymczasowym obiekcie budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy - Prawo budowlane, a ponadto zwrócono uwagę, że już po wydaniu zaskarżonej decyzji przez organ drugiej instancji, skarżący wybudowali na tej samej działce nową halę oraz wzniesli ogrodzenie bez wymaganego zezwolenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyrokiem z dnia 12 maja 1997 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podniósł w szczególności, że kwestionowana decyzja jest co najmniej przedwczesna, bowiem organ orzekający w sprawie w ogóle nie ustosunkował się do przedłożonej przez skarżących obszernej opinii biegłego sądowego, w której ustalono, że istotnie w danym wypadku chodzi o tymczasowy obiekt budowlany. Ponadto należało również wziąć pod uwagę, że także sami skarżący w toku postępowania jednoznacznie deklarowali, że wybudowana przez nich hala ma charakter obiektu tymczasowego, przeznaczonego na przechowywanie towarów znajdujących się w obiekcie głównym w okresie remontu, o którym powiadomili organy nadzoru budowlanego w dniu 22 listopada 1996 r. W konsekwencji, na tej podstawie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w toku postępowania w rozpoznawanej sprawie naruszone zostały przepisy art. 7 oraz art. 77 § 1 KPA.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 12 listopada 1997 r. [...] złożył rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której zarzucił rażąco naruszenie prawa, a w szczególności: art. 28 i art. 29 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 - poprzez przyjęcie ustalenia, że budowa tzw. tymczasowego obiektu budowlanego nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, a w konsekwencji dokonania rozszerzającej wykładni przepisu art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane, który ma charakter wyjątku od zasady; art. 48 ustawy - Prawo budowlane - wobec przyjęcia, że w danym wypadku budowa tymczasowego obiektu budowlanego nie była przejawem samowoli budowlanej; a także art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 77 § 1 KPA - wobec postawienia organom administracji publicznej podejmującym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie zarzutu, że nie ustosunkowały się one do opinii biegłego sądowego, pomimo że opinia ta została przedstawiona przez stronę skarżącą dopiero w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Na tej podstawie rewizja nadzwyczajna zarzuca także, że w rażący sposób naruszono w niniejszej sprawie zasadę względnej trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 KPA) i zasadę sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 KPA oraz art. 21 ustawy o NSA) oraz na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie został oparty „na bliżej nieznannej opinii biegłego (przestawionej przez stronę skarżącą dopiero w fazie postępowania przed NSA i której to opinii brak jest w aktach nadesłanych przez ten Sąd)...”. Ponadto w rewizji nadzwyczajnej zwrócono uwagę, że art. 28 - art. 30 ustawy - Prawo budowlane wyraźnie określają w jakich wypadkach obiekty budowlane mogą być traktowane jako tymczasowe i nie wymagają pozwolenia na budowę. Art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo budowlane stanowi przy tym wyjątek od zasady wyrażonej w art. 28 ustawy - Prawo budowlane. Z tej przyczyny, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, przepis ten wymaga wykładni ścieśniającej, skoro obiekty, o których mowa w tym przepisie, mają być uważane za „pomocne” w realizacji określonych robót budowlanych. Tymczasem sporny obiekt bu-

dowlany nie mógł być zakwalifikowany jako: „związany z prowadzonymi robotami remontowanymi”. Odmienne stanowisko w tej sprawie prowadzić musiałoby do wniosku, że samowola budowlana w zakresie budowy tymczasowych obiektów budowlanych nie będących obiektami, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy - Prawo budowlane, nie jest objęta sankcjami przewidzianymi w ustawie - Prawo budowlane. Wreszcie, w rewizji nadzwyczajnej podkreśla się, że nawet w wypadku zakwalifikowania spornego obiektu budowlanego jako tzw. tymczasowego obiektu budowlanego, jak to w rozpoznawanej sprawie uczynił Naczelny Sąd Administracyjny, należało zbadać: „czy obiekt wybudowany przez stronę skarżącą był przedmiotem samowoli budowlanej, a jeżeli tak - co ustaliły organy budowlane w sposób nie budzący wątpliwości - to, czy istniały podstawy do wydania nakazu rozbiórki w tym stanie faktycznym i prawnym, jaki istniał w dniach wydania decyzji obu instancji”. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Piotr i Andrzej L. podnieśli, że zaskarżony wyrok nie ma charakteru definitywnego rozstrzygnięcia w sprawie, ale jedynie wskazuje, że organy w toku postępowania nie ustaliły jaki charakter ma wzniesiony sporny obiekt, a w tej sytuacji decyzja nakazująca jego rozbiórkę była przedwczesna. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną podniesiono ponadto, że po pierwsze - zainteresowani nigdy nie twierdzili, że wzniesiony przez nich obiekt budowlany jest tzw. tymczasowym obiektem budowlanym w znaczeniu, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane, a po drugie - że trudno znaleźć uzasadnienie dla tezy rewizji nadzwyczajnej, jakoby zaskarżony wyrok naruszał art. 48 ustawy Prawo budowlane, bowiem z uzasadnienia tego wyroku nie wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż budowa tzw. tymczasowego obiektu budowlanego nie może być przejawem samowoli budowlanej. Natomiast w odpowiedzi tej przyznano, że opinia biegłego została przedstawiona dopiero podczas postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, ale w toku tego postępowania Wydział Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, jak to ujęto: „nie raczył się do niej ustosunkować”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) stanowi, że przez tzw. roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na montażu, modernizacji, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7). W zasadzie roboty budowlane można podjąć dopiero na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ustawy Prawo budowlane). Jednakże w sytuacji, gdy mają one na celu remont istniejących obiektów budowlanych, ich podjęcie wyjątkowo nie wymaga wprowadzenia takiego pozwolenia (art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane), ale jest dopuszczalne dopiero po uprzednim dokonaniu tzw. zgłoszenia właściwemu organowi nadzoru budowlanego (art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane). Zgłoszenia takiego należy dokonać przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych, a do wykonania tych robót można przystąpić dopiero, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu (art. 30 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane). Pozwolenia na budowę nie wymagają także tzw. obiekty przeznaczone do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane), ale z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, że chodzi w tym wypadku wyłącznie o obiekty, których istnienie funkcjonalnie i czasowo powiązane jest z robotami budowlanymi; a roboty budowlane zawsze wymagają bądź pozwolenia na budowę (art. 28 ustawy Prawo budowlane), bądź zgłoszenia (art. 30 ustawy Prawo budowlane). Ponadto w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane jest mowa także o tzw. tymczasowym obiekcie budowlanym, jako obiekcie budowlanym przeznaczonym do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidzianym do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki, a także obiekcie budowlanym nie połączonym trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przykrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Natomiast art. 29 ust. 1 pkt 5 stanowi, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa: „tymczasowych obiektów budowlanych stanowiących wyłącznie eksponaty wystawowe, bez pełnienia jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel”. Wynika stąd wyraźnie, że oba przytoczone przepisy dotyczące tzw. tymczasowych obiektów budowlanych (art. 3 pkt 5 oraz art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane) mają charakter szczególny i z tej przyczyny powinny

być interpretowane w sposób ścisły (*exceptiones non sunt extendendae*).

Z kolei art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 726) do ustawy Prawo budowlane wprowadzone zostało dodatkowo postanowienie art. 29 ust. 1 pkt 5a, w myśl którego pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tzw. tymczasowych obiektów budowlanych, które nie są połączone trwale z gruntem i są przewidziane do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w uprzednim zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 tej ustawy, ale nie później aniżeli w okresie 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w tym zgłoszeniu.

W toku postępowania w rozpoznawanej sprawie ustalono w sposób bezsporny, że skarżący podjęli roboty budowlane w budynku położonym na stanowiącej ich własność działce o numerze ewidencyjnym 169/1 w Z. w gminie B.-Z. bez dokonania wymaganego ustawą uprzedniego zgłoszenia tych robót właściwemu organowi budowlanemu. Zgłoszenia takiego dokonano już w czasie kiedy roboty budowlane były prowadzone i to dopiero w dniu 22 listopada 1996 r., tzn. w dniu, w którym Dyrektor Wydziału Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w K., jako organ II instancji wydał decyzję nakazującą rozbiórkę hali wybudowanej samowolnie przez skarżących. Tym samym skarżący w rażący sposób naruszyli bezwzględnie obowiązujące postanowienia art. 30 ustawy Prawo budowlane, które dotyczą zasad i trybu zgłaszania robót budowlanych. W tej sytuacji, zarzut rewizji nadzwyczajnej, że zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza postanowienia art. 28 i art. 29 ust. 1 pkt 3, a w konsekwencji także art. 48 ustawy Prawo budowlane, jest w pełni uzasadniony. Tym bardziej, że art. 48 ustawy Prawo budowlane stwierdza kategorycznie, że właściwy organ nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego wzniesionego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Wzniesiona przez skarżących na przedmiotowej działce hala stalowa, w świetle obowiązujących w owym czasie przepisów prawnych, nie mogła być bowiem zaliczona ani do kategorii tzw. obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane), skoro skarżący w ogóle nie zgłaszali zamiaru podjęcia robót budowlanych, ani też nie mieściła się ona w ściśle prawnie zdefiniowanej kategorii tzw. tymczasowych

obiektów budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 5 oraz art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane. Potwierdzają to zresztą sami skarżący w swej odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną pisząc, iż: „(...) nigdy nie twierdzili, że wzniesiony przez nich obiekt jest tymczasowym obiektem budowlanym określonym w art. 29 ust. 1 pkt 5 wyżej wymienionej ustawy (...)”. Nawiasem mówiąc, w wyniku ustawy nowelizującej z dnia 22 sierpnia 1997 r., aktualnie w art. 29 ust. 1 pkt 5a ustawy Prawo budowlane znalazło się ponadto postanowienie, w myśl którego nie wymaga także pozwolenia na budowę, jednak wymaga uprzedniego zgłoszenia, budowa tzw. tymczasowych obiektów budowlanych nie połączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później aniżeli w okresie 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu (art. 29 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

Trafny jest również zarzut rewizji nadzwyczajnej w kwestii naruszenia przez Naczelną Sąd Administracyjny przepisów art. 22 ust. 2 pkt 3 oraz art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 77 § 1 KPA, wobec oparcia przez Sąd oceny legalności i w rezultacie uchylecia zaskarżonych decyzji administracyjnych w uwzględnieniu zarzutu skarżących, że organy administracyjne podejmując te decyzje nie wzięły pod uwagę opinii biegłego, pomimo że opinia ta przedłożona została dopiero w postępowaniu przed tym Sądem.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹³ § 1 KPC orzekł, jak w sentencji.

=====