

Dnia 15 kwietnia 2025 roku

sygn. akt 145/25

PROTOKÓŁ

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kuropatnikach w składzie tutaj obecnym:

Sędzia Przewodniczący: Dionizy Kwiatek

Sędzia: Anna Kowalska

Sędzia: Maria Nowak

Protokolant: Karolina Wesołowska

w sprawie skargi Grzegorza Bąbla na decyzję Wojewody Kuropatnickiego z dnia 18 marca 2025 r. nr 230/2025 (znak: IF-O.7843.57.2023.AG).

Posiedzenie rozpoczęło o godz. 17:00.

Po wywołaniu rozprawy stawili się:

Skarżący – Grzegorz Bąbel, osobiście.

Stawił się jego pełnomocnik – r.pr. Stefan Klisowski, osobiście, pełnomocnictwo w aktach sprawy.

Przedstawicielka Wojewody Kuropatnickiego – Janina Bratek, osobiście.

Stawił się pełnomocnik organu administracyjnego – adw. Malwina Płatek, osobiście, pełnomocnictwo w aktach sprawy.

Rozprawa jest prowadzona przy udziale publiczności.

W tym miejscu Przewodniczący zapytał strony czy wnoszą uwagi formalne. Po uzyskaniu negatywnych odpowiedzi Przewodniczący przedstawił faktyczny stan sprawy.

Pan Grzegorz Bąbel zgłosił w Starostwie Przewornickim zamiar budowy zamiaru budowy rekreacji indywidualnej na terenie działki nr 1456/65, AM-5, obręb 18 w Przewornikach przy ul. Św. Marty 18. Zgłoszenie dotyczyło budynku jednokondygnacyjnego oraz wolnostojącego. W opisie inwestycji podał, że na terenie owej działki znajduje się budynek mieszkalny, jednorodzinny, wolnostojący na realizację którego uzyskał ostateczne pozwolenie na budowę w roku 2013. Wskazał przy tym, że zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, ale wymaga zgłoszenia budowa wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy: do 35 m² oraz powyżej 35 m², ale nie więcej niż 70 m², przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m. Ponadto ów budynek będzie

przeznaczony na potrzeby rekreacji indywidualnej. W budynku ma być wyodrębniona część garażowa, która nie łączy się z podłożem, ponieważ (cyt.) bo dzielą go z nim drewniane łaty. W innej części zgłoszenia budynek został określony jako domek holenderski. Następnie Starosta Przewornicki decyzją z dnia 18 czerwca 2024 r. Nr 47/IAB/I/2023 (znak: ABiZP: 6745.5.79.2024.AC8) wniósł sprzeciw wobec tej inwestycji. Sprzeciw został wniesiony w terminie 21 dni, czyli organ administracji architektoniczno-budowlanej zmieścił się w terminie przewidzianym w ustawie Prawo budowlane, tzn. kompetencja organu nie wygasła i organ mógł podjąć taką czynność. Jeżeli chodzi o podstawę wniesienia sprzeciwu, Starosta Przewornicki powołał się na art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, który w jego ocenie nakazuje sprawdzenie zgodności zgłaszanej inwestycji budowlanej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku powołał się na uchwałę Rady Miasta i Gminy w Przewornikach z dnia 25 lutego 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Przewornik: osiedla Kotowice i Jeżowice. Wskazał przy tym, że dana inwestycja ma mieć charakter uzupełniający. Natomiast na podstawie wypisu z ewidencji gruntów wynika, że zabudowa podstawowa, czyli budynek mieszkalny jednorodzinny, nie istnieje. Mówiąc krótko, planowana inwestycja budowlana nie będzie nic uzupełniać. W jego ocenie, w pierwszej kolejności musi istnieć podstawowa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dopiero w następnej części może być realizowana zabudowa uzupełniająca w postaci budynku rekreacji indywidualnej. Co istotne, organ pierwszej instancji w uzasadnieniu swej decyzji powołał się na wykładnię per non est, czyli dokonał wykładni całego aktu prawa miejscowego, wskazując, że niektóre przepisy dopuszczają możliwość zabudowy rekreacji indywidualnej jako zabudowy podstawowej.

W ustawowym terminie, Pan Grzegorz Bąbel – reprezentowany przez pełnomocnika mec. Stefan Klisowskiego wniósł odwołanie do Wojewody Kuropatnickiego. W jego ocenie planowana inwestycja budowlana jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Organ pierwszej instancji w sposób niewłaściwy oraz wybiórczy przeprowadził postępowanie dowodowe, ponieważ na tym terenie znajduje się budynek mieszkalny wolnostojący, przeznaczony na stały pobyt ludzi. Natomiast organ pierwszej instancji pominął ten fakt i odwołujący się zażądał, zgodnie z art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, w sytuacji kiedy ta decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego. Wskazując, że konieczny do wyjaśnienia zakres ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Następnie Wojewoda Kuropatnicki decyzją z dnia 18 marca 2025 r. nr 230/2025 (znak: IF-O.7843.57.2023.AG), utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji, czyli Starosty Przewornickiego. W tejże decyzji, organ drugiej instancji wyjaśnił, że Starosta Przewornicki dokonał mylnego wyjaśnienia stanu sprawy. Przede wszystkim wyjaśnił na czym polega instytucja zgłoszenia oraz czym instytucja zgłoszenia różni się od pozwolenia na budowę oraz, że ma charakter uproszczony. Ponadto dokonał oceny, że organ pierwszej instancji wniósł przeciw w ustawowym terminie, o którym jest mowa w art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, czyli w terminie 21 dni. Następnie uznał, że instytucja sprzeciwu nie została prawidłowo zastosowana, ponieważ organ nie wyjaśnił wszystkich okoliczności sprawy. Przykładowo posiłkował się księgą wieczystą, na podstawie której zapisów można ustalić, że na działce objętej planowaną inwestycją budowlaną, znajduje się już budynek mieszkalny jednorodzinny. W tym wypadku traktując ów budynek jako rekreacji indywidualnej jako zabudowę uzupełniającą, oznacza, że wkomponuje się w zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w jego ocenie zakres błędów jest na tyle obszerny, że należy utrzymać sprzeciw, gdyż ta dokumentacja jaką wniósł Pan Grzegorz Bąbel jest dokumentacją niekompletną, charakteryzującą się daleko idącymi brakami. Przede wszystkim wskazał na charakter prawny zgłoszenia. Wyraźnie podał, że organ związany jest treścią zgłoszenia. Natomiast w opisie zgłaszanej inwestycji figurują aż cztery opisy planowanej inwestycji. Po pierwsze, określona jest jako budynek rekreacji indywidualnej, co znajduje odzwierciedlenie w art. 29 ustawy Prawo budowlane. Ponadto w zgłoszeniu jest mowa o domku holenderskim. Nie jest on zdefiniowany w szeroko rozumianych przepisach Prawa budowlanego i w orzecznictwie sądów administracyjnych jest traktowany jako barakowóz lub domek łatwy do przesunięcia lub do rozbiórki. Kolejna uwaga odnosiła się do ujęcia w zgłoszeniu terminu garaż. Otóż garaż jest określony w § 102 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z wyraźnym wskazaniem, że służy do przechowywania i bieżącej, niezawodowej obsługi samochodów osobowych. Ponadto organ stwierdził, że inwestor posługuje się terminem, które może sugerować, że ów budynek nie jest trwale związany z gruntem a mianowicie ów garaż nie łączy się z podłożem bo (cyt.) „dzieli go od podłoża drewniane łaty”.

Następnie organ odwoławczy wskazał na braki jeśli chodzi o kompletność zgłoszenia. Przede wszystkim brak było rysunku pozwalającego na określenie lokalizacji zgłaszanego budynku rekreacji indywidualnej. Sprawa kolejna dotyczyła wyjaśnienia poddasza. W tym przypadku organ odwoławczy podał, że art. 29 ust. 1 pkt 16 ustawy Prawo budowlane, wyraźnie

mówi o wolnostojących – podkreślam – parterowych budynkach rekreacji indywidualnej. Z kolei przedstawione poddasze sugeruje jakoby mogło być wykorzystywane na pobyt ludzi, co wyklucza pojęcie jednokondygnacyjności. Kolejna sprawa dotyczyła braku dokumentów jakie winny być przedłożone wraz z zgłoszeniem. Organ odwoławczy wskazał, że działka nr 1456/65, AM-5, obręb 18 w Przewornikach przy ul. Św. Marty 18 jest oznaczona symbolem R oraz Ł. Zgodnie z rozporządzeniem ewidencji gruntów i budynków, grunty oznaczone tymi symbolami oznaczają albo grunty orne albo łąki – oba zaliczane do gruntów rolnych. W tym przypadku powołując się na ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, organ odwoławczy podał konieczność wyłączenia z produkcji rolnej gruntów, w obrębie których realizowana jest inwestycja. Kolejna kwestia dotyczyła ochrony konserwatorskiej. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyjaśniono, że teren na którym znajduje się rzeczona działka jest w obrębie tzw. układu ruralistycznego. W tym wypadku powołując się na ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ odwoławczy podał, że układ urbanistyczny lub ruralistyczny jest to przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg i podlega ochronie konserwatorskiej. Podsumowując tą część, według organu odwoławczego winno być przedłożone uzgodnienie konserwatorskie. Inna kwestia dotyczyła faktu, że dana działka znajduje się w obrębie obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. W tym przypadku organ odwoławczy powołał się na art. 169 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz na obowiązujące mapy zagrożenia powodziowego. Dodając, że zgodnie z art. 390 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy Prawo wodne, należy legitymować się pozwoleniem wodnoprawnym. Kolejna uwaga dotycząca kompletności zgłoszenia, odnosiła się do braku zgody ze strony współwłaściciela działki objętej planowaną inwestycją budowlaną. Organ odwoławczy wyjaśnił, że inwestor przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale działka nr 1456/65, AM-5, obręb 18 w Przewornikach przy ul. Św. Marty 18, należy również do Pani Aldony Bąbel – żony Pana Grzegorza Bąbla. W tym wypadku powołując się na art. 199 i 201 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, podał, że 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. Ponadto do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli.

Kolejna kwestia dotyczyła zastosowania art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przypominając, strona skarżąca wyraźnie wniosła aby organ odwoławczy uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W tym wypadku organ odwoławczy stwierdził, że zastosowanie tego przepisu, konkretnie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, nie będzie możliwe. Wynika to z tego, że zgłoszenie dotyczy milczącego załatwienia sprawy. Organ odwoławczy w swoim obszernym wyjaśnieniu, na czym polega instytucja zgłoszenia wskazał, że w tym wypadku może zapaść decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję lub decyzja uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i umarzająca postępowanie.

Dalsza części wyводу, która została zawarta w uzasadnieniu decyzji organu drugiej instancji, dotyczyła art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W jego ocenie zakres stwierdzonych uchybień jest tak duży, że dodatkowe postępowanie w tym przypadku jest bezcelowe i zasadnym jest utrzymanie sprzeciwu. Nie wyłącza to możliwości ponownego zgłoszenia, w tym wypadku zgłoszenia kompletnego przez Pana Grzegorza Bąbla.

W tym punkcie Sąd wskazuje, że decyzja zgodnie z rozdzielnikiem i zwrotnymi potwierdzeniami odbioru został skierowana równocześnie do Pana Grzegorza Bąbla i jego pełnomocnika mec. Stefana Klisowskiego – pełnomocnika Pana Grzegorza Bąbla. W ustawowym terminie 30-dniowym, została wniesiona skarga Pana Grzegorza Bąbla – reprezentowanego przez obecnego na Sali rozpraw Pana mec. Stefana Klisowskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kuropatnikach.

Jeżeli chodzi o skargę, to zostało w niej ujętych kilka punktów. W punkcie pierwszym uznano, że organ odwoławczy naruszył art. 78 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz postępowanie jest dwuinstancyjne. W tym przypadku Wojewoda Kuropatnicki utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji naruszył zasadę dwuinstancyjności gdyż sprawa nie została

merytorycznie oceniona. Kolejna uwaga odnosiła się do art. 7 i art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z nimi organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Uwaga, która miała uzasadniać przytoczone przepisy dotyczyła kwestii zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Skarżącego ta inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Pojawia się tu istotny wątek. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, właściciele nieruchomości zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Pełnomocnik powołując się na tą ustawę wskazał, że kwestia wybudowania budynku mieszkalnego jest znana organowi pierwszej instancji, który sam z urzędu powinien podjąć stasowane czynności. Kolejna kwestia dotyczyła art. 7b w zw. z art. 106 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, czyli współdziałania organów administracji publicznej. Organ odwoławczy stwierdził brak następujących uzgodnień: decyzji dotyczącej wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, brak zgody współwłaścicielki działki, uzgodnienia wodnoprawnego i uzgodnienia konserwatorskiego. W ocenie Skarżącego, organ odwoławczy sam powinien przeprowadzić tego rodzaju czynności. Szczególną uwagę poświęcono zgodzie Pani Aldony Bąbel – współwłaścicielki działki objętej planowaną inwestycją budowlaną. Wskazano przy tym na art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiącego, że organ administracji publicznej może nałożyć karę pieniężną na osobę, która nie dokona odpowiedniej czynności. Innymi słowy mówiąc organ może zdyscyplinować daną osobę – współwłaścicielkę działki, do podpisania stosownej zgody.

Kolejny punkt zawarty w skardze dotyczył niezastosowania art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącego uzupełnienia materiału dowodowego. W ocenie strony skarżącej należy mieć na uwadze art. 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

Inna uwaga dotyczyła art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego a konkretnie możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organu pierwszej instancji. W ocenie profesjonalnego pełnomocnika, zgłoszenie

winno być traktowane jako podanie inicjujące postępowanie w rozumieniu art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja, która jest wydana na podstawie zgłoszenia podlega takim samym regulacjom jak decyzja wydana na podstawie podania, który inicjuje postępowanie. W konsekwencji powinno to skutkować uchYLENIEM decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W swojej skardze, strona skarżąca wniosła o uchylenie decyzji Wojewody Kuropatnickiego z uwagi na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie które dawało podstawę do wznowienia postępowania oraz innych przepisów, które miało mieć istotny wpływ na wynik. Strona skarżąca uznała, że przytoczone normy mają charakter norm procesowych, które mogą być powoływane wraz z konkretnymi normami prawa materialnego, co zostało w skardze wykazane.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Kuropatniki podtrzymał argumentację zawartą w swojej decyzji. Jednakże przedstawił w niej kilka dodatkowych faktów. Powołując się na art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, podkreślił możliwość a nawet konieczność zastosowania wypisu z księgi wieczystej, która będzie miała moc większą aniżeli wypis z ewidencji z gruntów, co uzasadnia tezę, że dana inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jednakże zakres stwierdzonych uchybień jest na tyle duży i nie jest możliwe przeprowadzenie postępowania dodatkowego o którym jest mowa w art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego. Odnosząc się do uwag zawartych w skardze, w szczególności gdy jest mowa o naruszeniu Konstytucji, organ administracji publicznej wskazał, że Konstytucja może być stosowana ale w zespół z innymi przepisami. W tym punkcie powołał się na tezy doktryny a w szczególności prof. Jana Zimmermanna. Kolejna kwestia dotyczyła możliwości zastosowania 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane, gdzie zawarto analogiczną uwagę jak w przypadku art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w odpowiedzi na skargę, organ odwoławczy stoi na stanowisku, że zgłoszenie nie można uznać za podanie inicjujące postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 61 Kodeksu postępowanie administracyjne. Uznał, że zgłoszenie to nie jest podanie, które podlega rozpatrzeniu tak jak zwykła sprawa administracyjna. Ponadto organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi Pana Grzegorza Bąbla – reprezentowanego przez Pana mec. Stefan Klisowskiego

Sąd zamknął przedstawienie stanu faktycznego.

Udzielono głosu stronom postępowania:

Pełnomocnik skarżący: Podtrzymuję złożoną skargę na decyzję Wojewody Kuropatnickiego. W jego ocenie decyzja organu pierwszej instancji została wydana na błędnej podstawie faktycznej oraz na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Natomiast organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji w oparciu o błędną podstawę. Otóż 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zawiera zamknięty katalog w przypadku kiedy można wydać decyzję w formie sprzeciwu. Z kolei organ odwoławczy podał, że występuje zbyt duży zakres materiału dowodowego aby było możliwe przeprowadzenie postępowania uzupełniającego. Może to być podstawą do wniesienia sprzeciwu, ale gdy strona stosownych dokumentów nie dostarczy. Druga kwestia dotyczyła art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane upoważniającego do przeprowadzenia postępowania uzupełniającego. Wynika to z tego, że uzupełnienie materiału dowodowego należy do kompetencji organu odwoławczego, który może zlecić to organowi pierwszej instancji, jeśli uzna to za zasadne. Ponadto w myśl art. 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane mamy do czynienia z obligatoryjnym wezwaniem ze strony organu odwoławczego. Dodać należy, że art. 82 ust. 3 ustawy Prawo budowlane stanowi, że wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej, co wskazuje, że takie postępowanie jest w jego kompetencjach. Ponadto jest to jego obowiązek. Organ odwoławczy wymienił poszczególne dokumenty jakie należy uzupełnić jak: wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, uzgodnienie z konserwatorem zabytków oraz zgodę współwłaścicielki działki. W sytuacji kiedy określił zakres dokumentów, które należy uzupełnić to zamiast wydać postanowienie dotyczące uzupełnienia, wydał decyzję o sprzeciwie. Kolejną kwestię jaką należy podkreślić jest brak możliwości skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Warto podkreślić stanowisko zawarte w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 730/10, oddalającym skargę od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, podał, że z uwagi na krótki termin do wydania sprzeciwu powoduje to, że w sprawach zgłoszeń, bardziej niż w stosunku do innych spraw administracyjnych zaostrożony reżim, co do szybkości działania organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej powinny działać zgodnie z prawem, na podstawie przepisów prawa i w miarę szybko nie dopuszczając się zwłoki czy przewlekłości. W sprawach dotyczących sprzeciwu, istnieje możliwość utraty kompetencji. Jednakże wyrok dotyczył sytuacji w której organ wezwał inwestora do uzupełnienia zgłoszenia o informacje które już zgłoszenie zawierało. Naczelny Sąd Administracyjny badał tą sprawę również z innej strony.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2859/18, podał, że skoro w przypadku złożenia niekompletnego zgłoszenia nie można mówić o skutecznym zgłoszeniu, nie jest możliwe uznanie, że rozpoczął bieg terminu do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 zdanie drugie Prawa budowlanego. Mając na uwadze oba wyroki należy zdecydowanie rozróżnić sytuację w której zgłoszenie jest bezbłędne a organ wydał decyzję o sprzeciwie. W tej sytuacji należy umorzyć postępowanie. Natomiast w sytuacji w której pozostaje zakres sprawy do wyjaśniania, dopuszczalne jest uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Ostatnia kwestią na którą chciałbym zwrócić uwagę Wysokiego Sądu jest fakt, że organ drugiej instancji, w sytuacji kiedy organ pierwszej instancji nie działał rzetelnie, co sam organ wykazał, mógł uchylić decyzję organu pierwszej instancji. Ponadto organ odwoławczy nie poruszył kwestii zwrotu kosztów, które inwestor poniósł z uwagi na nierzetelne prowadzenie sprawy. Mając na uwadze stwierdzenia zawarte w skardze oraz podane okoliczności wnoszę o uchylenie decyzji Wojewody Kuropatnickiego z dnia 18 marca 2025 r., Nr 230/25 (znak: IF-O.7843.57.2023. AG) oraz o orzeczenie zwrotów kosztu postępowania, opłat skarbowych oraz kosztów zastępstwa procesowego w wysokości stawki minimalnej.

Skarżący: Twierdzę jak jego pełnomocnik oraz powołuje się na wcześniejsze stanowisko swojego pełnomocnika – r.pr. Stefana Klisowskiego.

Pełnomocnik organu administracyjnego: Działając jako pełnomocnik Wojewody Kuropatnickiego wnoszę o oddalenie skargi w całości. Organ odwoławczy dokonując kwalifikacji zgłoszenia prawidłowo ocenił, że zawiera ona istotne uchybienia i niejednoznaczności odnośnie przedmiotu zgłoszenia, co uzasadnia możliwość wniesienia sprzeciwu. Z uwagi na charakter trybu zgłoszeniowego, który nie wszczyna postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, nie było również podstaw do zastosowania art. 138 § 2 ani art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy zwrócić uwagę na to, że inwestor nie określił jednoznacznie swojego zamierzenia budowlanego. W związku z tym pojawił się problem z jego zakwalifikowaniem, czy wymaga zgłoszenia czy pozwolenia na budowę. W niniejszej sprawie inwestor wskazuje, że budynek jest budynkiem rekreacji indywidualnej, innym razem, że jest to domek holenderski, wspomina o części garażowej i, że garaż nie styka się z podłożem. Prawidłowa kwalifikacja zamierzenia budowlanego uniemożliwia organowi administracji publicznej czy mieści się on w ramach art. 29 ust. 1 pkt 16 ustawy Prawo budowlane, czyli budynków nie wymagających pozwolenia na budowę. Ponadto istnieje zakaz stosowania wykładni rozszerzającej co do wyjątków. Należy podkreślić, że art. 29 ustawy Prawo

budowlane jest odstępstwem od art. 28 tejże ustawy polegającego na obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, przed uzyskaniem prac budowlanych, nie może być interpretowane rozszerzająco. Skoro zgłoszenie inwestora nie pozwalało na jednoznaczną kwalifikację obiektu, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie mógł dokonać oceny czy inwestycja mieści się w katalogu inwestycji wymagających zgłoszenia. W związku z tym, w świetle art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, organ był zobligowany do wniesienia sprzeciwu. Organ nie ma obowiązku interpretować zamiaru inwestora ani domyslać się co inwestor miał na myśli. To na inwestorze ciąży obowiązek, jasnego i zgodnego z prawem określenia przedmiotu robót budowlanych. Następną kwestię na którą należy zwrócić uwagę jest brak podstaw do zastosowania art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgłoszenie nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego będą miały zastosowanie dopiero w momencie wydania decyzji w rzeczowej sprawie. Z kolei art. 30 ustawy Prawo budowlane, nie wskazuje na możliwość zastosowania art. 122a Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącego milczącego załatwienia sprawy. Nie występują także przesłanki uzasadniające możliwość uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. W tej sytuacji organ odwoławczy miał obowiązek utrzymać decyzję w mocy. Z kolei art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego nie będzie miał zastosowania, ponieważ zgłoszenie nie jest podaniem inicjującym postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym instytucja zgłoszenia uregulowana w art. 30 ustawy Prawo budowlane, nie prowadzi do klasycznego postępowania, gdyż jest to procedura szczególna i odformalizowana, w której organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wydaje decyzji. Może za to wnieść sprzeciw, gdy wystąpią przesłanki ustawowe. Zgłoszenie nie jest więc żądaniem wydania decyzji w rozumieniu art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz czynnością która wywołuje określone skutki prawne: milczącą zgodą lub sprzeciw – bez potrzeby wydawania decyzji administracyjnej. Oznacza to, że odwołanie od decyzji wnoszącej sprzeciw nie uruchamia klasycznego dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. W konsekwencji art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który dotyczy uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia może znaleźć zastosowanie tylko wtedy gdy mamy do czynienia z pełnym postępowaniem administracyjnym, a więc wtedy gdy zostało wszczęte postępowanie administracyjne oraz było prowadzone postępowanie wyjaśniające i organ wydaje rozstrzygnięcie władcze. Tymczasem w procedurze zgłoszeniowej nie dochodzi do formalnego wszczęcia postępowania administracyjnego, organ nie prowadzi

klasycznego postępowania dowodowego i nie wydaje się decyzji pozytywnej lecz decyzji dotyczącej sprzeciwu. Dodać należy, że terminy określne w art. 30 ustawy Prawo budowlane są terminami materialnymi i mają charakter sztywny oraz nie podlegają wydłużeniu. Organ odwoławczy nie mógł uchylić decyzji dotyczącej sprzeciwu i przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdyż nie przewidują tego procedury. Prawidłową i możliwą formą rozstrzygnięcia było utrzymanie decyzji o sprzeciwie po dokonaniu kwalifikacji zgodności z przepisami.

Odnosząc się do zarzutu zawartego w skardze dotyczącego możliwości zastawiania art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego, należy stanowczo podkreślić że w przedmiotowej sprawie nie zachodziły przesłanki do przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. W niniejszej sprawie skala uchybień była na tyle rozległa i zasadnicza, że nie pozwalała na zastosowanie tego przepisu. W szczególności należy podkreślić, że zgłoszenie zawierało sprzeczne i niejednoznaczne określenie przedmiotu inwestycji, m.in. jako budynek rekreacji indywidualnej, domek holenderski, część garażowa oraz obiekt nie połączony z gruntem. Brakowało tu jednoznacznej kwalifikacji obiektu budowlanego. Uniemożliwiało to jednoznacznej oceny czy inwestycja podlega zgłoszeniu czy pozwoleniu na budowę. Inwestor powinien przedłożyć szereg zgód i pozwoleń: zgodę współwłaścicielki działki, pozwolenie wodnoprawne, zgodę na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej i stanowisko organu konserwatorskiego. Dokumentacja zgłoszeniowa nie spełniała wymogów formalnych pozwalających na przeprowadzenie oceny zgodności z prawem. Zakres tych nieprawidłowości wykraczał poza możliwość zastosowania art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który dotyczy drobnych nieścisłości lub braków formalnych, jakim może być brak załącznika lub nieczytelny rysunek czy brak podpisu. W niniejszej sprawie nie było możliwości uzupełnienia przedmiotowej dokumentacji. W takim stanie rzeczy organ pierwszej instancji był zobowiązany do wniesienia sprzeciwu a organ odwoławczy prawidłowo uznał, że nie istnieją podstawy do zastosowania art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ani podejmowania własnych czynności wyjaśniających. Podsumowując, organ odwoławczy działał w granicach obowiązującego prawa - zarówno materialnego, tj. Prawa budowlanego jak i procesowego tj. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na charakter uproszczonego trybu zgłoszenia, brak klasycznego postępowania administracyjnego oraz zakres stwierdzonych uchybień zgłoszenia, nie było konieczności i możliwości zastosowania art. 136 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ nie miał podstaw aby wstąpić w rolę inwestora w celu zdefiniowania

planowanego zamierzenia budowlanego ani do uzupełnienia przez niego przedłożonej dokumentacji. Wnoszę zatem o oddalenie skargi w całości.

Przedstawiciel Wojewody Kuropatnickiego: Na razie dziękuję.

Pełnomocnik inwestora: Wysoki Sądzie chciałbym zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w sytuacji kiedy obiekt wymaga pozwolenia na budowę, organ wydaje decyzję dotyczącą sprzeciwu. Jednakże musi być to decyzja pewna, w której nie pozostają sprawy do wyjaśnienia. W sytuacji kiedy pozostaje zakres informacji które należy wyjaśnić, ustawodawca przewidział instytucję uzupełnienia materiału dowodowego. Decyzja powinna być podjęta wtedy gdy ustalimy pełny zakres prawy. Po drugie, zwracam uwagę na interpretacje przedstawiciela organu odwoławczego. Działanie organu pierwszej instancji administracji architektoniczno-budowlanej, sprawdzałoby się jedynie do oceny czy podanie które ma przed sobą jest prawidłowe czyli zatwierdzany dokumentację i nic nie robimy albo wydajemy sprzeciw. Natomiast ustawodawca przewidział instytucję postanowienia, przewidział instytucję dotyczącą wydania zaświadczenia w przypadku braku podstaw do wniesienia sprzeciwu oraz przewidział możliwość wniesienia odwołania od decyzji wnoszącej sprzeciw. Tak więc, uważam, że intencją ustawodawcy nie była jedynie „zero-jedynkowa” kontrola ale faktyczna możliwość inwestora dochodzenia swoich praw oraz uzupełnienie ewentualnych braków w trakcie prowadzonego postępowania. Dziękuję Wysoki Sądzie. Nie mam więcej uwag.

Pełnomocnik Wojewody Kuropatnickiego: Chciałabym dodać, że organ mając uzupełnić takie zgłoszenie musiałby w zasadzie prowadzić je od nowa.

Przewodniczący Składu zawiera się do pełnomocnika inwestora: Organ odwoławczy zakwestionował oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wyjaśnić należy, że oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest to dokument złożony pod odpowiedzialnością karną. Osoba, która je podpisuje jest świadoma, że składając fałszywe dane naraża się na odpowiedzialność karną, czego konsekwencją może być nawet pójść do zakładu karnego. Niemniej, organ weryfikuje czy dokument został złożony. Wprowadzona odpowiedzialność karna zwalnia od dokładnej analizy. Z chwilą, kiedy organ poweźmie informacje co do wad jakie występują w tym oświadczeniu, może przeprowadzić czynności mające na celu zweryfikowanie tego oświadczenia. Organ odwoławczy bazując na wypisie z ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów wskazał, że działka objęta planowanym zamierzeniem budowlanym jest we współwłasności. Należy nie tylko do inwestora Pana Grzegorza Bąbła ale i jego współmałżonki Pani Aldony Bąbel. W tym wypadku powołując się na przepisy

z Kodeksu cywilnego, tj. art. 199 i art. 201 stwierdził, że jest to przekroczenie zwykłego zarządu i ta osoba musi się legitymować stosowną zgodą. W skardze, jaka została wniesiona na decyzję Wojewody Kuropatnickiego wskazano, że to organ winien przeprowadzić w tym zakresie postępowanie wyjaśniające. Zasugerowano, możliwość zastosowania art. 188b Kodeksu postępowania administracyjnego dającego nałożenia kary na stronę postępowania. W tej sytuacji Sąd ma pytanie: Jeżeli mamy działkę która należy do dwóch osób, jest na niej budynek mieszkalny i ta działka jest objęta zamierzeniem budowlany jakim jest budynek rekreacji indywidualnej, to gdzie leży problem aby takie oświadczenie przedłożyć. Czy jakieś relacje małżeńskie stoją na przeszkodzie aby współmałżonka takie oświadczenie podpisała, tj. o treści wyrażającej, zgodę na to aby mój mąż Grzegorz Bąbel postawił na danej działce budynek rekreacji indywidualnej. Co stoi na przeszkodzie?

Pełnomocnik inwestora: Wysoki Sądzie z racji tego, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną, chciałbym wyręczyć mojego mocodawcę, który może działać w stresie. Wcześniej wybudował na tej działce dom i posiadał zgodę żony. Nie ma żadnego problemu aby uzyskać oświadczenie żony dotyczące pozwolenia na budowę rzeczzonego budynku rekreacji indywidualnej. Mój mocodawca jest gotowy w każdej chwili przedłożyć stosowne oświadczenie.

Przewodniczący: Ale w skardze jest sugestia aby zastosować karę o której jest w mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego w stosunku do współmałżonki inwestora.

Pełnomocnik inwestora: Wysoki Sądzie, naszą intencją było zakreślenie szerokiego zakresu kompetencji jakie ma organ administracji architektoniczno-budowlanej. W sytuacji kiedy organ nie jest w stanie poprosić mojego mocodawcy o uzupełnienie tego wymogu formalnego, byłby w stanie uzyskać ten dokument od współmałżonki mojego mocodawcy, która w oczywisty sposób zgadza się na tą inwestycję.

Przewodniczący: W analizowanej sprawie została poruszona kwestia wpisu do ksiąg wieczystych i ewidencji. Organy administracji publicznej bazują na tych dokumentach, w szczególności na wypisie z ksiąg wieczystych. Sąd zgadza się z tym, że księga wieczysta ma moc ważniejszą niż ewidencja gruntów i budynków. Niemniej art. 22 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne nakłada obowiązek zgłoszenia wszelkich zmian w ewidencji na właściciela nieruchomości. Owszem w tym samym przepisie przeczytamy, że organy bazują również na decyzjach lub zgłoszeniach, które mogą stanowić samoistną podstawę jeśli chodzi o zmiany w ewidencji. Czy mając świadomość, że mając błędy w ewidencji gruntów i budynków, dlaczego strona skarżąca nie podjęła żadnych czynności przez tyle lat, tj. od roku

2013, mających na celu usunięcie tych nieprawidłowości widząc, że organ administracji publicznej nie zadziałał prawidłowo.

Pełnomocnik inwestora: Wysoki Sądzie, inwestor wraz ze współmałżonką wybudował legalnie budynek, ale nie był świadomy, że należy dokonać stosownego zgłoszenia do ewidencji. Jednakże nie uważam aby ta kwestia dyskwalifikowała zgłoszenie, zwłaszcza, że organ może korzystać z ksiąg wieczystych. Oczywiście ta kwestia zostanie uzupełniona w najbliższym terminie.

W tym miejscu Przewodniczący zwraca się do pełnomocnika organu administracyjnego, czy ma uwagi co do argumentacji pełnomocnika skarżącego.

Pełnomocnik organu: Nie dziękuję.

Przewodniczący: Mam pytanie dotyczące możliwości zastosowania art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja organu jest bardzo obszerna i wielowątkowa. Czy organ nie brał pod uwagę możliwości zastosowania tego przepisu.

Przedstawiciel organu: Nie, ta kwestia nie była brana pod uwagę, Uchybienia były tak obszerne, że jedyne co można było zastosować to utrzymanie sprzeciwu. Decyzja miała stanowić zbiór wytycznych jakie należy stosować przy tego rodzaju inwestycjach.

Pełnomocnik inwestora: Można było zapytać inwestora o te dokumenty zamiast wydawać decyzję o sprzeciwie.

W tym miejscu Przewodniczący uspokaja pełnomocnika skarżącego, dodając, że nie udzielił mu głosu.

Następnie Przewodniczący zwraca się do zebranych czy chcą jeszcze dodać do swych wypowiedzi:

Przedstawiciel organu: Nie, dziękuję.

Pełnomocnik inwestora: Wnosimy o uchylenie decyzji Wojewody Kuropatnickiego z dnia 18 marca 2025 r., Nr 230/25 (znak: IF-O.7843.57.2023.AG) na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z uwagi na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego oraz inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz zwrot kosztów postępowania sądowego.

Pełnomocnik organu: Wnosimy o oddalenie skargi. Zwracamy uwagę, że wszystko zostało wykonane zgodnie z literą prawa. Brak jest podstaw do zastosowania art. 138 oraz art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pełnomocnik skarżącego: Wnosimy o uchylenie decyzji Wojewody Kuropatnickiego na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pełnomocnik organu administracyjnego: Wnoszę o oddalenie skargi w całości.

W tym miejscu zamknięto przewód sądowy.

W tym miejscu zarządzono naradę nad decyzją.

Strony wraz z publicznością opuściły salę.

Przewodniczący ogłosił orzeczenie oraz przedstawił ustnie motywy rozstrzygnięcia.

Posiedzenie zakończono o godz. 18:13.

Przewodniczący

Sędzia

Sędzia

Protokolant