



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 lutego 2021 r. 15 lutego 2021 r.

WI-II.7840.46.5.2020.MK2

## DECYZJA NR 136/OPON/2021

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) zwanej dalej „Kpa” oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), zwanej dalej „Prawem budowlanym”, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Starosty Płońskiego z dnia 20 października 2020 r., znak: AB.6743.1500.2020, wnoszącej sprzeciw w sprawie zamiaru budowy dwóch odrębnych wiat garażowych wg. typowego projektu na działce nr ew. 75 położonej w miejscowości Ilinko, gm. Płońsk, objętego zgłoszeniem z dnia 13 października 2020 r.,

**uchylam w całości decyzję Starosty Płońskiego  
z dnia 20 października 2020 r., znak: AB.6743.1500.2020  
i umarzam postępowanie organu I instancji.**

### Uzasadnienie

W dniu 13 października 2020 r. do Starostwa Powiatowego w Płońsku wpłynęło zgłoszenie Pana [imię] o budowę dwóch odrębnych wiat garażowych wg. typowego projektu firmy Extradom „Wiata A 107 34,56 m<sup>2</sup>” na działce nr ew. 75 położonej w miejscowości Ilinko, gm. Płońsk.

Organ I instancji decyzją z dnia 20 października 2020 r., znak: AB.6743.1500.2020, wniósł sprzeciw w sprawie powyższego zgłoszenia.

Odwołanie od ww. decyzji w ustawowym terminie, wniósł Pan [imię].

Organ I instancji przy piśmie z dnia 5 listopada 2020 r. przekazał powyższe odwołanie wraz z aktami sprawy Wojewodzie Mazowieckiemu, które wpłynęło do tut. organu w dniu 12 listopada 2020 r.

### **W toku postępowania odwoławczego ustalono co następuje:**

Stosownie do art. 138 Kpa, na skutek wniesienia odwołania organ odwoławczy jest obowiązany ocenić prawidłowość zaskarżonej decyzji nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod względem zgodności z przepisami prawa materialnego i procesowego mającymi zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją.

Według zasady wyrażonej w art. 28 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 tejsze ustawy, które to przepisy określają wyjątki od tej reguły.

Wskazany art. 29 Prawa budowlanego wylicza enumeratywnie rodzaje obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga pozwolenia na budowę oraz robót budowlanych, których rozpoczęcie nie wymaga pozwolenia na budowę. Katalog wyrażony w tym artykule ma formę listy zamkniętej, a więc wyłącznie wymienione w nim obiekty i roboty nie wymagają pozwolenia na budowę. Ponieważ podany przepis zawiera wyjątki od zasady ogólnej, to w stosunku do niego niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej.

Ustawodawca w art. 29-31 Prawa budowlanego przewidział wyjątki od ww. zasady. Są one określone enumeratywnie tj. mają formę listy zamkniętej i niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej. Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie zawsze oznacza rezygnację z jakiegokolwiek regulacji administracyjno-prawnej. Budowa pewnych obiektów oraz wykonywanie niektórych robót wymaga zgłoszenia właściwemu organowi.

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie zawsze jednak oznacza rezygnację z jakiegokolwiek regulacji administracyjno-prawnej. Do ustawy - Prawo budowlane została bowiem wprowadzona instytucja zgłoszenia budowy jako zdecydowanie prostsza od pozwolenia na budowę, forma dochodzenia do wymaganej prawem akceptacji właściwego organu zamiaru podjęcia określonych w ustawie robót budowlanych.

W kontekście powyższego zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego organ administracji publicznej ma kompetencje do wydania decyzji wnoszącej sprzeciw do zamiaru wykonania robót objętych zgłoszeniem. Wniesienie sprzeciwu oznacza brak zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej na przystąpienie przez inwestora do realizacji zamierzonej działalności budowlanej. Sprzeciw jest rozstrzygnięciem sprawy co do jej istoty i dlatego powinien być wyrażony w formie decyzji administracyjnej. Niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (lub od dnia usunięcia braków zgłoszenia, jeżeli inwestor był do tego wezwany) powoduje, że uprawnienie inwestora do uruchomienia procesu budowlanego powstaje bezpośrednio z mocy prawa, a więc bez wydania aktu administracyjnego.

Przesłanki zgłoszenia sprzeciwu do zamiaru wykonania robót budowlanych zostały przez ustawodawcę wymienione w art. 30 ust. 5 c zdanie ostatnie oraz w art. 30 ust. 6 i art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego. Tym samym wniesienie sprzeciwu z powodów innych niż wskazane w tych przepisach jest niedopuszczalne.

Według art. 30 ust. 5 c ww. ustawy organ ma obowiązek wniesienia sprzeciwu w przypadku niedopełnienia przez inwestora we właściwym terminie obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów mimo wezwania go do tego przez organ w drodze postanowienia. W oparciu zaś o art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego organ wnosi sprzeciw gdy realizacja zamierzenia inwestycyjnego na podstawie zgłoszenia nie jest dopuszczalna z powodów merytorycznych, które zachodzą jeżeli:

- 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę,
- 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy,
- 3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje.

Natomiast stosownie do treści przepisu art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego organ może nałożyć, w drodze sprzeciwu obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować:

- 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;
- 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;
- 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;
- 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Uwzględniając zatem przedstawione wyżej uregulowania ocenić należało, czy w niniejszej sprawie wniesienie przez organ architektoniczno-budowlany sprzeciwu do zgłoszonego przez Skarżącego zamiaru wykonania robót budowlanych znajdowało oparcie w obowiązujących przepisach prawa i czy było uzasadnione wskazanymi w tych przepisach okolicznościami.

Z analizy akt sprawy wynika, iż Skarżący wychodząc naprzeciw obowiązkowi wynikającemu z art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego, określił rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia (9 listopada 2020 r.). Dołączył również odpowiednie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, opis projektu zagospodarowania terenu, mapę zasadniczą ze szkicem usytuowania projektowanych wiat garażowych i nieprzekraczalną linią zabudowy oraz rysunki.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 14c w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego, Pan i dokonał zgłoszenia budowy wolnostojących wiat garażowych działce nr ew. 75 położonej w miejscowości Ilinko, gm. Płońsk.

Ponadto należy stwierdzić, iż powyższe zgłoszenie jest zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Płońsk, zatwierdzonym Uchwałą Nr XVIII/80/99 Rady Gminy w Płońsku z dnia 22 grudnia 1999 r., zwanego dalej mpzp. Działka o nr ew. 75 położona we wsi Ilinek, gmina Płońsk znajduje się na terenie oznaczonym w mpzp symbolem 1/99 UH, R - 0,60 ha, który według § 8 mpzp zostaje utworzony teren obiektów usług, handlu i drobnej wytwórczości. W powyższym paragrafie są ustalone odległości od drogi powiatowej i krajowej, które przedmiotowa inwestycja spełnia.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, iż przeprowadzona procedura przez organ I instancji celem wydania decyzji z dnia 20 października 2020 r., znak: AB.6743.1500.2020., wnoszącej sprzeciw zamiaru budowy dwóch odrębnych wiat garażowych wg. typowego projektu na działce nr ew. 75 położonej w miejscowości Ilinko, gm. Płońsk, została przeprowadzona nieprawidłowo.

W niniejszym stanie rzeczy, organ I instancji wydał decyzję o sprzeciwie do ww. zgłoszenia na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego, który mówi o tym, iż: „Organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli budowa lub wykonanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy”.

Starosta Płoński wniesiony przez siebie sprzeciw uzasadnił tym, iż przedmiotowe zgłoszenie obejmujące budowę dwóch odrębnych wiat garażowych zlokalizowane jest na terenie objętym decyzją Starosty Płońskiego Nr 611/2020 z dnia 2 października 2020 r., znak: AB.6740.84.2020 na budowę drogi gminnej na działce nr ew. 150 w miejscowości Ilinko, gmina Płońsk. Obie inwestycje są ze sobą w kolizji. Powołał się na art. 110 § 1 Kpa, który stanowi, że „Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”. Ponadto stwierdził, iż organ powinien zweryfikować, czy planowana budowa na podstawie zgłoszenia koliduje z wydanym pozwoleniem na budowę. Jeżeli tak jest, nie może on przyjąć takiego zgłoszenia.

Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Wyjaśnić należy, że związanie strony i innych organów treścią decyzji administracyjnej powstaje dopiero z momentem, gdy decyzja ta stanie się ostateczna, to jest wówczas, gdy nie przysługuje od niej odwołanie w toku instancji, czy to na skutek wyczerpania procedury odwoławczej, czy to na skutek upływu terminu do wniesienia odwołania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 1224/18).

Na mocy art. 130 Kpa przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (§ 1). Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (§ 2). Przepisów § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy:

- 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108);
- 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (§ 3).

Zgodnie z art. 130 § 4 Kpa, decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

Jak ustalił organ odwoławczy w badanej sprawie, od decyzji Starosty Płońskiego Nr 611/2020 z dnia 2 października 2020 r., znak: AB.6740.84.2020 na budowę drogi gminnej na działce nr ew. 150 w miejscowości Ilinko, gmina Płońsk, zostało wniesione odwołanie do Wojewody Mazowieckiego wobec czego należy stwierdzić, iż decyzja nie była ostateczna. Starosta Płoński wydał również postanowienie Nr 585/2020 z dnia 20 października 2020 r. odmawiające nadania rygoru natychmiastowej wykonalności powyższej decyzji Nr 611/2020, z dnia 2 października 2020 r., znak: AB.6740.84.2020. W związku z tym decyzja na budowę drogi gminnej nie spełnia przepisów art. 130 Kpa i nie podlega wykonaniu jak i nie nadano jej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Należy zatem przypomnieć, że zgodnie z ogólną zasadą prawdy obiektywnej, określonej w art. 7 Kpa, organy administracji w toku prowadzonego przez nie postępowania zobowiązane są do podejmowania z urzędu lub na wniosek strony wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Wyrazem realizacji tej zasady są przepisy normujące postępowanie dowodowe. W szczególności związana jest ona z art. 77 § 1 Kpa, który nakłada na organy obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a także art. 80 Kpa, zgodnie z którym cały materiał dowodowy powinien być podstawą dokonywanej przez organ oceny. W myśl natomiast zasady ustalonej w art. 8 Kpa, organy administracji zobowiązane są przy tym prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, co wyraża się również m.in. w podejmowaniu czynności zmierzających do dokonania wyczerpującej oceny.

Powyższe normy postępowania spaja jako podstawowa zasada procedury administracyjnej określona w art. 6 Kpa zasada legalizmu (praworządności). Statuuje ona obowiązek działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa. Tym samym oznacza nakaz ścisłego przestrzegania przez organ swoich kompetencji oraz respektowania wszelkich norm prawnych związanych z realizacją tych kompetencji, zarówno w aspekcie materialnoprawnym, procesowym, jak i ustrojowym.

Organ I instancji wydając zaskarżoną decyzję sprzeciwu, nie mógł powołać się na decyzję pozwolenia na budowę drogi gminnej, która nie ma przymiotu ostateczności i nie podlega wykonaniu.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego charakter stwierdzonych naruszeń czyni koniecznym przyznanie słuszności Skarżącemu. Organ nie wykazał niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy, dokonując ustaleń w sposób nazbyt dowolny i naruszając przez to zasadę oceny dowodów wyrażoną w art. 80 Kpa. Nie wszystkie istotne w sprawie fakty zostały bowiem ustalone oraz w dostateczny i rzeczowy sposób zbadane.

Organ odwoławczy w przypadku wniesienia sprzeciwu ma dwie możliwości – utrzymanie w mocy sprzeciwu lub uchylenie decyzji i umorzenie postępowania. W wyroku z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt: II OSK 307/08, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał: „Z tej przyczyny należy stwierdzić, że pomimo, iż w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o sprzeciwie mają co do zasady zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak nie będą one faktycznie mogły być stosowane w pełnym zakresie ze względu na specyfikę omawianej instytucji. W warunkach niniejszej sprawy wypada przyjąć, że organ drugiej instancji, rozpoznający odwołanie od decyzji o sprzeciwie, ma prawo orzec o utrzymaniu tej decyzji w mocy (w obiegu prawnym pozostaje wówczas wydana w czasie trwania kompetencji organu pierwszej instancji decyzja o sprzeciwie). Może też orzec o uchyleniu

zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania (gdy dojdzie do przekonania, że decyzja organu pierwszej instancji była wadliwa i upłynął już termin ustawowy do wydania decyzji o sprzeciwie)".

Reasumując, w tym stanie sprawy wobec wskazanych wyżej nieprawidłowości, należało uchylić decyzję Starosty Płońskiego z dnia 20 października 2020 r., znak: AB.6743.1500.2020, wnoszącą sprzeciw w sprawie zamiaru budowy dwóch odrębnych wiat garażowych wg. typowego projektu na działce nr ew. 75 położonej w miejscowości Ilinko w gm. Płońsk, objętego zgłoszeniem z dnia 13.10.2020 r., Pana \_\_\_\_\_ zam. Ilinko 75, 09-100 Płońsk i umorzyć postępowanie organu I instancji.

Z przytoczonych względów orzeczono jak w sentencji

### Pouczenie

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Wobec wyczerpania środków odwoławczych stronie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Wydział Infrastruktury, Delegatura-Placówka Zamiejscowa w Płocku, ul. Kolegialna 15, 09-400 Płock) w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 grudnia 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., poz. 2193 ze zm.) wpis od wniesionej skargi wynosi 500 zł.

Strona może ubiegać się o przyznanie prawa pomocy w trybie i na zasadach określonych w art. 243-262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Małgorzata Poszwa

Zastępca Kierownika

Oddziału Postępowañ Odwoławczych i Nadzwyczajnych

*/podpisano elektronicznie/*

#### Otrzymują:

2. Starosta Płoński (ePUAP)

3. Aa.

#### Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Płońsku (ePUAP)

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	5259763.11670566.10760312
Nazwa dokumentu	46.5.2020 - utrzymanie w mocy sprzeciwu.pdf
Tytuł dokumentu	46.5.2020 - utrzymanie w mocy sprzeciwu
Sygnatura dokumentu	WI-II.7840.46.5.2020
Data dokumentu	2021-02-15
Skrót dokumentu	3AAF36C2ADB377112C578A9D8C2D6817E14AF822
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	2021-02-15 12:29:46
Podpisane przez	Małgorzata Poszwa Zastępca Kierownika Oddziału
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.100.1.1.14078

Data wydruku: 2021-02-15

Autor wydruku: Kwiatkowska Marzanna (Główny Specjalista)