



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 27 czerwca 2019 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący                    **sędzia WSA**

Sędziowie                            **sędzia WSA**

**sędzia WSA**

Protokolant                         **spec.**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **27 czerwca 2019 r.**  
sprawy ze skargi

na decyzję **Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego**  
z dnia **6 listopada 2018 r.** nr **1541/18**

w przedmiocie **umorzenia postępowania administracyjnego**

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji,**
- II. **zasądza od Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz skarżącej ..... kwotę .....**  
**....., złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

.....  
.....





## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

PINB podał również, że Starosta Warszawski Zachodni decyzją z 5 stycznia 2018 r. nr 16/s/2018 wniósł sprzeciw w sprawie zgłoszonego zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, polegających na budowie obiektów małej architektury na działkach nr ew. [redacted] obr. Klaudyn. Pismem z 27 czerwca 2018 r. Starosta Warszawski Zachodni wyjaśnił, że ww. decyzja wnosząca sprzeciw dotyczyła wykonania obiektów małej architektury na działce nr ew. [redacted] obr. Klaudyn, bowiem obszar opisanej inwestycji znajduje się na terenie ZL/ZN (planu miejscowego). Analizując przedłożone załączniki do ww. pisma Starosty oraz kopię projektu wykonawczego opieczętownego przez Starostę, PINB przyjął, że ww. sprzeciw nie dotyczył robót na działce nr ew. [redacted] na której wykonano budowę miejsc postojowych i obiektów małej architektury, a tylko tych przewidzianych na działce o nr ew. [redacted]. To zaś oznacza, że inwestycja została zrealizowana w oparciu o skutecznie przyjęte zgłoszenie robót.

Jednocześnie organ ten nie dostrzegł niezgodności wykonanych miejsc postojowych i obiektów małej architektury z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn (uchwała nr XXVIII/283/17 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 marca 2017 r., Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 20 kwietnia 2017 r., poz. 3993). Wskazał, że działka nr ew. [redacted] we wsi Klaudyn znajduje się na terenie oznaczonym w planie symbolem MN2 – teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług (§ 11 pkt 1b). Teren ww. działki będzie (zgodnie z projektem wykonawczym) zabudowany obiektami małej architektury, placami i ścieżkami piaskowo-żwirowymi, a więc nie trwałą zabudową kubaturową. Typ usługi jest inwestycją celu publicznego i jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania tego zabudowanego budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi obszaru gminy Stare Babice.

W konsekwencji PINB uznał, że brak jest podstaw do wydania nakazów administracyjnych w trybie art. 51 Prawa budowlanego.

W odwołaniu od tej decyzji skarżąca zarzuciła PINB szereg naruszeń, w tym, nieuwzględnienie sprzeciwu od zgłoszenia robót objętych postępowaniem oraz wadliwe przyjęcie, że inwestycja nie narusza norm wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (obecnie Dz. U. 2019 r., poz. 1065 ze zm., „rozporządzenie”).

Po rozpatrzeniu tego odwołania MW/INB wydał wskazaną na wstępie decyzję z 6 listopada 2018 r., którą na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) utrzymał w mocy ww. decyzję PINB.

W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy podzielił stanowisko PINB, wskazując, że sprzeciw nr 16/s/2018 dotyczył zgłoszenia inwestora z 6 grudnia 2017 r., zaś inwestycja została zrealizowana na podstawie zgłoszenia z 21 listopada 2017 r.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia norm wynikających z przepisów rozporządzenia organ, powołując się na orzecznictwo, stwierdził przede wszystkim, że § 40 rozporządzenia nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem przepis ten dotyczy jedynie zabudowy wielorodzinnej. W omawianym przypadku występuje zaś zabudowa jednorodzinna. Ponadto, w ocenie organu, wskazane przez skarżącą w odwołaniu odległości (mające świadczyć o niezachowaniu ww. § 40) stanowią odległości mierzone od ogrodzenia placu zabaw. Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany został pogląd, że ww. odległości mierzyć należy od zespołu urządzeń znajdujących się na placu zabaw.

W odpowiedzi na zarzut skarżącej dotyczący kwestii powołania „biegłego geodety celem ustalenia, czy w istocie projekt został zrealizowany wyłącznie na działce o nr ew. ... , czy również na działce o nr ew. ... organ wyjaśnił, że kwestionowanie przebiegu granic nie może opierać się wyłącznie na twierdzeniach strony, ale powinno być wykazane stosownym dokumentem.

Podsumowując, organ stwierdził brak podstaw do nakładania na inwestora obowiązków z zakresu nadzoru budowlanego dotyczących robót budowlanych polegających na realizacji inwestycji pod nazwą „Rozbiórka budynku. Budowa obiektów małej architektury, budowa miejsc parkingowych dla samochodów osobowych przy ul. L ... obręb Klaudyr ..., gm. Stare Babice dz. e. ... Stare Babice ... Organ nie stwierdził wykonania ww. robót z naruszeniem przepisów prawa; nadto uznał, że wykonane prace budowlane nie wpływają negatywnie na działki sąsiednie, dlatego też postępowanie w sprawie należało umorzyć.

W skardze do Sądu na ww. decyzję MWINB z 6 listopada 2018 r. skarżąca, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji PINB oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych. Zaskarżonej decyzji skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego i materialnego:

## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

- art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego poprzez zaniechanie wydania decyzji w przedmiocie rozbiórki w sytuacji, gdy sprzeciw od zgłoszonego zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych wniósł w ustawowym terminie Starosta Warszawski Zachodni,
- art. 30 ust. 5 i 6 pkt 2 Prawa budowlanego poprzez nieuwzględnienie sprzeciwu Starosty Warszawskiego Zachodniego (decyzja nr 16/s/2013) od zgłoszonego zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, polegających na budowie obiektów/ małej architektury na działkach  
L 10/001/17, obr. Klaudyn, gm. Stare Babice z 5 stycznia 2018 r.,
- § (błędnie wskazano „art.”) 40 ust. 3 rozporządzenia, który stanowi, iż „odległość placów zabaw dla dzieci, boisk dla dzieci i młodzieży oraz miejsc rekreacyjnych od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów powinna wynosić co najmniej 10 m, przy zachowaniu wymogów § 19 ust. 1”, poprzez przyjęcie, że inwestycja nie narusza tegoż przepisu, podczas gdy, jak sam organ I instancji ustalił w trakcie kontroli 5 czerwca 2018 r., plac zabaw przy ul. L 10/001/17 w Klaudynie znajduje się w odległości ok. 4,35 m od linii rozgraniczających ulicę L 10/001/17, ok. 6,36 m od miejsca gromadzenia odpadów, które znajduje się na posesji L 10/001/17, oraz ok. 1,5 m od parkingu, co stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów,
- art. 6 k.p.a. poprzez dokonanie nieuprawnionej wykładni decyzji Starosty Warszawskiego Zachodniego przez PINB, polegającej na przyjęciu, że sprzeciw dotyczy jedynie działki L 10/001/17, podczas gdy odnosi się on zarówno do działki L 10/001/17,
- art. 105 § 1 k.p.a. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności poprzez przyjęcie, iż postępowanie stało się bezprzedmiotowe w całości, co zgodnie z przyjętą linią orzecniczą oznacza brak któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, wobec czego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do jej istoty, gdy tymczasem w przedmiotowym postępowaniu występuje zarówno przesłanka podmiotowa – w trakcie postępowania wykazany został interes prawny skarżącej, jak i przedmiotowa – przedmiot postępowania ma charakter administracyjny,
- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, istotnych w sprawie, a w szczególności poprzez brak należytego rozważenia, jakie są granice placu zabaw zlokalizowanego na działkach nr L 10/001/17,
- art. 8, art. 9 oraz art. 11 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania i wydanie decyzji niezgodnej z zasadą pogłębiania zaufania, udzielania informacji oraz wyjaśniania zasadności przesłanek, a to poprzez uzasadnienie decyzji w przedmiocie umorzenia

## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

postępowania w sposób lakoniczny, niepełny a także brak dostatecznego wskazania powodów rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała przede wszystkim na to, że budowa obiektu wobec sprzeciwu właściwego organu stanowi samowolę budowlaną, a to powinno, co do zasady, skutkować wydaniem nakazu rozbiórki. Skarżąca podkreśliła, że placu zabaw, choć niewymagającego pozwolenia na budowę, nie można wybudować w sposób dowolny, nie stosując się do żadnych zasad prawa budowlanego. Przeciwnie stanowisko w tej kwestii prowadziłoby do wniosku, że plac zabaw wykluczony został z jakichkolwiek regulacji obowiązującego w Polsce prawa.

W odpowiedzi na skargę MWINB wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko w sprawie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

Sąd kontrolował w niniejszej sprawie decyzję MWINB z 6 listopada 2018 r., nr 1541/18, utrzymującą w mocy decyzję PINB z 29 sierpnia 2018 r. o umorzeniu postępowania w sprawie obiektów małej architektury i miejsc postojowych zrealizowanych na działkach nr ew. ... przy ul. ... w Kludynie, gm. Stare Babice, przez Gminę Stare Babice. Umarzając postępowanie w sprawie w obu instancjach wskazano na to, że inwestycja była realizowana w oparciu o skutecznie dokonane zgłoszenie, nadto nie narusza prawa.

Stanowisko to, zdaniem Sądu, nie jest w pełni prawidłowe.

Rozwijając tę ocenę Sąd przede wszystkim zauważa, że rację mają organy orzekające, że inwestycja objęta postępowaniem została zrealizowana w oparciu o zgłoszenie, w stosunku do którego organ architektoniczno-budowlany nie wniósł sprzeciwu. Z akt sprawy wynika bowiem, że Gmina Stare Babice (inwestor i właściciel ww. działek), dokonała dwóch zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych. Zgłoszenie z 24 listopada 2017 r. (data wpływu) dotyczyło rozbiórki budynku oraz budowy obiektów małej architektury i miejsc postojowych dla samochodów osobowych przy ul. ... , obręb Kludyr ... gm. Stare Babice, dz. nr ew. ... zgodnie z mapą do celów projektowych załączoną do tego zgłoszenia budowa została przewidziana na działce nr ew. ... , natomiast na działce o nr ew. ...

## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

przewidziano jedynie prace rozbiórkowe (wobec usytuowania budynku przeznaczanego do rozbiórki w części również na tej nieruchomości). Roboty budowlane objęte niniejszym postępowaniem odpowiadają tym przewidzianym w zgłoszeniu z 24 listopada 2017 r., co do którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu. Decyzja o sprzeciwie z 5 stycznia 2018 r. nr 16/s/2018 dotyczy bowiem drugiego zgłoszenia dokonanego przez Gminę Stare Babice, tj. z 12 grudnia 2017 r., obejmującego (zgodnie z jego treścią) budowę obiektów małej architektury na działkach przy ul. L... o nr ew. ... w miejscowości Klaudyn, obręb Klaudyn, gm. Stare Babice. Jak wynika z mapy do celów projektowych załączonej do tego zgłoszenia, roboty budowlane w tym przypadku przewidziano w szczególności na działce o nr ew. ... Wnosząc sprzeciw Starosta wskazał na niezgodność inwestycji przewidzianej na tej nieruchomości z obowiązującym na tym obszarze miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W efekcie, Sąd stwierdza, że analiza ww. dokumentów, w tym pisma Starosty z 27 czerwca 2018 r. wraz z załącznikami, wskazuje jednoznacznie na to, że sporna inwestycja, przewidziana na działce o nr ... realizowana była legalnie, tj. na podstawie skutecznego zgłoszenia. Z tego też powodu ocenę organów tej kwestii Sąd uznał za prawidłową, nie podzielając zarzutów skargi dotyczących naruszenia art. 49b i art. 30 ust. 5 i 6 pkt 2 Prawa budowlanego.

Niemniej Sąd dostrzega, że powyższe ustalenie nie zwalniało organów nadzoru budowlanego od dokonania oceny wykonanego zamierzenia w kontekście zgodności z przepisami prawa, w tym prawa miejscowego. Wprawdzie dokonanie skutecznego zgłoszenia robót oznacza, że inwestorowi nie można zarzucić samowoli budowlanej (uzasadniającej -co do zasady- zastosowanie trybu z art. 49b Prawa budowlanego), ale nie stanowi to przeszkody dla organu do zbadania inwestycji w trybie naprawczym przewidzianym w art. 50-51 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1298/17).

W tym też kontekście Sąd dostrzegł się nieprawidłowości, które w konsekwencji skutkować musiały uchynieniem obu decyzji wydanych w sprawie.

I tak, Sąd zauważa, że objęte postępowaniem roboty budowlane polegały na wykonaniu tzw. ogólnodostępnego terenu rekreacji (obiektów małej architektury i parkingu), w ramach którego przewidziano plac gier, altanę, miejsce ustawienia grilla, plac zabaw i polanę wypoczynkową oraz cztery miejsca postojowe dla samochodów osobowych, (v. projekt powykonawczy i protokół kontroli z 5 czerwca 2018 r.). Roboty te zaplanowano na działce o nr ew. ..., obręb Klaudyn ..., gm. Stare Babice, i tak też



## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

zostały zrealizowane. Wskazana działka stanowi własność inwestora i objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn uchwalonego uchwałą Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 20 kwietnia 2017 r., poz. 3993).

Oceniając tę inwestycję organy orzekające przyjęły, że nie narusza ona przepisów rozporządzenia (przywołanego w części historycznej). Ocena ta jest prawidłowa, choć w uzasadnieniach wydanych decyzji nie została ona właściwie przeanalizowana. Nie dostrzeżono bowiem, że § 40 rozporządzenia uległ zmianie, i w obecnym brzmieniu (przytoczonym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji) obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. (v. § 1 pkt 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 2285). Skoro badaniu podlegała inwestycja realizowana w oparciu o zgłoszenie z 24 listopada 2017 r., to ustalając jej zgodność z ww. przepisem należało wziąć pod uwagę stan prawny obowiązujący w dacie ww. zgłoszenia. Zgodnie zaś z § 40 ust. 3 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w dniu 24 listopada 2017 r., odległość placów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, od linii rozgraniczających ulice, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów powinna wynosić co najmniej 10 m. Zatem, jak z powyższego wynika, przytoczony przepis nawiązuje do ust. 1 – wskazując w ten sposób, że wymóg w nim określone odnoszą się do placów i urządzeń w zespole budynków wielorodzinnych (v. ust. 1 § 40 rozporządzenia). Dlatego też Sąd zgadza się z organami orzekającymi, że § 40 ust. 3 rozporządzenia nie mógł znaleźć zastosowania w sprawie niniejszej, dotyczącej placu zabaw zrealizowanego w ramach terenu rekreacji w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a wobec tego (z tej też przyczyny) nie mogło dojść do jego naruszenia poprzez niezachowanie odległości w nim przewidzianych. Niemniej, Sąd zauważa, że obecne brzmienie § 40 ust. 3 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości co do jego zastosowania także w zabudowie jednorodzinnej, skoro (począwszy od 1 stycznia 2018 r.) nie nawiązuje już do ust. 1 § 40.

Analizując sprawę Sąd nie podzielił natomiast stanowiska organów dotyczącego zgodności inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ww. planem miejscowym południowej części wsi Klaudyn, działka o nr ew. ... znajduje się na obszarze oznaczonym symbolem MN2. Zgodnie z § 2 pkt 1 planu jest to teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (przeznaczenie podstawowe). Ustalenia szczegółowe dla tego terenu reguluje § 11 planu i wynika z niego, że na tym terenie dopuszcza się realizację budynków gospodarczych i garażowych oraz usług. Jednocześnie plan w § 2 pkt 10 definiuje usługi poprzez stosowną

## Sygn. akt VII SA/Wa 105/19

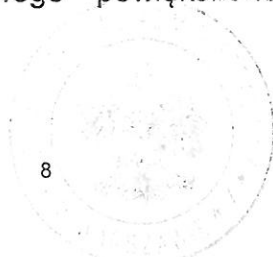
zabudowę kubaturową (budynki wolnostojące lub lokale wbudowane, służące funkcji usługowej (...)). Nadto, zważywszy trzeba, że w żadnej części planu w zakresie dotyczącym terenu o symbolu MN2 nie ma miejsca o możliwości realizacji tego rodzaju inwestycji jak obszar rekreacji/plac zabaw, itp. Wobec definicji usług zawartej w planie miejscowym, nie sposób natomiast przyjąć, aby tego rodzaju inwestycja o charakterze innym niż kubaturowy, stanowiła pewien typ usługi. Sąd dostrzega przy tym, że wskazany plan miejscowy obejmuje tereny o różnym sposobie zagospodarowania, m.in. tereny przeznaczone pod gminne usługi publiczne o symbolu U1, a zgodnie z § 17 omawianego planu - dla terenów gminnych usług publicznych oznaczonych symbolem U1 ustala się w ramach przeznaczenia podstawowego możliwość realizacji urządzeń sportowych i rekreacyjnych i innych obiektów służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty gminnej, realizowanych jako wolnostojące. W konsekwencji, wobec zapisów planu i charakteru ocenianej inwestycji, Sąd stwierdza, że organy orzekające w sprawie nie ustaliły, czy sporna inwestycja jest zgodna z prawem miejscowym; w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wskazano na żadną analizę tego zagadnienia, natomiast argumentacja PINB z przyczyn powyżej podniesionych (w istocie - z powodu nieuwzględnienia definicji usług zawartej w planie) jest błędna.

Z tego też powodu Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Sąd zgodził się bowiem ze skarżącą, że w sprawie wobec nieprzeprowadzenia właściwego postępowania wyjaśniającego naruszono w stopniu istotnym art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. oraz art. 105 § 1 tej ustawy.

Ponownie analizując sprawę PINB obowiązany będzie uwzględnić uwagi Sądu i dokonać raz jeszcze oceny inwestycji w kontekście jej zgodności z ustaleniami planu miejscowego, biorąc pod uwagę także ustalenia ogólne tego planu. Ewentualne stwierdzenie niezgodności inwestycji z prawem miejscowym obligować zaś będzie ten organ do odpowiedniego zastosowania przepisów art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego.

W tej sytuacji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w sentencji.

O kosztach Sąd orzekł na zasadzie art. 200 ww. ustawy, uwzględniając wpis od skargi i koszty zastępstwa procesowego powiększone o opłatę skarbową od pełnomocnictwa.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem