

Sygn. akt II SA/Ke 676/09

## W Y R O K

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 grudnia 2009r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Jacek Kuza</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Renata Detka (spr.)</b> <b>Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskał</b>
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Monika Zielińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 grudnia 2009 roku  
sprawy ze skargi J. S.

na decyzję Wojewody  
z dnia [...] znak: [...]

w przedmiocie sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych

- I. uchyła zaskarżoną decyzję;**
- II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.**

**II SA/Ke 676/09****UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia [...] Prezydent Miasta, na podstawie art. 30 ust.6 pkt 2 i ust.7 ustawy z 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, wniósł sprzeciw w sprawie zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na ogrodzeniu działki nr 515/25 obręb 0024 położonej przy ul. [...] i [...] w K., na długości 356 m płytami betonowymi, bez bram i furtek (pkt I). Ponadto organ nałożył na J.S. obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na wykonanie robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, bowiem ich realizacja może spowodować pogorszenie stanu środowiska (pkt II).

Rozpatrując odwołanie od tego rozstrzygnięcia wniesione przez J.S., Wojewoda decyzją z dnia [...], na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, uchylił zaskarżoną decyzję w pkt II, dotyczącym nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę planowanego ogrodzenia od strony dróg: ul. [...] i [...], w pozostałej części utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu organ ustalił, że dnia 14 maja 2009r. J.S. wniósł do organu I-szej instancji zgłoszenie zamiaru budowy ogrodzenia działki Nr 515/25 przy ul. [...] w K., na długości 356 m, składającego się z płyt betonowych wsuwanych między słupki, które nie będą trwale związane z podłożem. Przęsła szerokości 2,0 m i takiej samej wysokości, bez bram i furtek.

Organ I-szej instancji postanowieniem z dnia [...] wydanym na podstawie art. 30 ust.2 Prawa budowlanego, nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia zgłoszenia o wymienione w tym postanowieniu dokumenty. Obowiązek ten wykonany został przez J.S. w dniu 8 czerwca 2009r.

Następnie organ I-szej instancji, po przeanalizowaniu zebranego materiału dowodowego w sprawie, postanowieniem z dnia [...] nałożył na inwestora obowiązek uzgodnienia projektowanego ogrodzenia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. W wykonaniu powyższego, dnia 6 lipca 2009r. inwestor przedłożył pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w którym stwierdzono, że organ ten nie uzgadnia lokalizacji obiektów podlegających zgłoszeniu. Ponadto, w ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska budowa planowanego

ogrodzenia nie sprzyja wypełnieniu celów wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu, określonych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

Prezydent Miasta wydał w dniu [...] opisaną na wstępie decyzję, od której odwołanie wniósł J.S.

Rozpoznając sprawę w trybie odwoławczym Wojewoda przytoczył treść art. 28 ust.1 i art. 30 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane podkreślając, że zgłoszona przez inwestora budowa ogrodzenia – zgodnie z załączonym szkicem wykonanym na mapie sytuacyjno-wysokościowej – dotyczy budowy ogrodzenia przy granicy z pasami drogowymi ulic [...] i [...] w K., dlatego wymaga zgłoszenia właściwemu organowi zgodnie z art. 30 ust.1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Organ przytoczył treść art. 30 ust.6 tego Prawa i podniósł, że działka, na której planowane jest ogrodzenie objęte zgłoszeniem, położona jest w strefie „B” Obszaru Chronionego Krajobrazu (KOCHK), ustanowionego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 lipca 2006 r. przy czym prawo to jako miejscowe, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jest źródłem prawa. Dlatego organ architektoniczno-budowlany zobowiązany był do sprawdzenia, czy zgłoszenie zgodne jest z ustaleniami zawartymi w tej uchwale.

Zgodnie z § 3 uchwały z 27 lipca 2006r. strefa „B” KOCHK – to tereny ekosystemów leśnych, istniejącej i planowanej do urządzenia zieleni miejskiej, cmentarzy oraz ogródków działkowych. W § 4 uchwały znajduje się natomiast wyliczenie działań w zakresie czynnej ochrony ekosystemów w strefie krajobrazowej oznaczonej literą B, tj. m.in.: pkt g) kształtowanie i rozwój terenów zieleni celem stworzenia ciągłości systemu przyrodniczego miasta dla poprawy warunków życia mieszkańców, wypoczynku i rekreacji; h) zachowanie i ewentualne odtworzenie korytarzy ekologicznych w systemie powiązań przyrodniczych; j) ochrona walorów krajobrazowych oraz zachowanie istniejących punktów i ciągów widokowych; k) ograniczenie negatywnego wpływu zabudowy gospodarczej na krajobraz.

Uwzględniając powyższe Wojewoda stwierdził, że budowa przedmiotowego ogrodzenia uniemożliwia wypełnianie w/w działań, do realizowania których zobowiązuje uchwała z 27 lipca 2006r. i podzielił stanowisko organu I-szej instancji co do zasadności wniesienia sprzeciwu.

Co do nałożonego na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, organ II-giej instancji uznał go za niezasadny i nie odpowiadający wymogom art. 30 ust.7

Prawa budowlanego, na podstawie którego obowiązek taki nałożono. Dlatego decyzja w tym zakresie podlegała uchyleniu.

Odnosząc się do zarzutów odwołania Wojewoda podzielił stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 6 marca 2008r., sygn. akt II OSK 158/07, zgodnie z którym w razie nałożenia obowiązku uzupełnienia zgłoszenia termin 30 dni na wniesienie sprzeciwu przez organ, o którym mowa w art. 30 ust.2 ustawy Prawo budowlane, biegnie po uzupełnieniu zgłoszenia. Dlatego w ocenie organu, w niniejszej sprawie termin ten upłynął dnia 5 sierpnia 2009r., a decyzja Prezydenta Miasta wnosząca sprzeciw wydana została [...], a doręczona stronie 17 sierpnia 2009r. Powołując się na wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 czerwca 2009r., sygn. akt II SA/Kr 558/09, organ przyjął, że termin ten został zachowany, gdyż odnosi się on do postępowania organu administracji, a nie doręczyciela, czy też samej strony.

Co do zarzutu naruszenia art. 6, 7 i 8 kpa poprzez nałożenie na inwestora obowiązku uzgodnienia planowanego ogrodzenia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, organ podniósł, że z art. 7 i 77 kpa wynika, że postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w myśl ustawy z 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody jest organem uzgadniającym planowane zamierzenia na terenie KOCHK. Natomiast pismem z dnia 29 lipca 2009r. organ zwrócił się o opinię zgodności planowanego zamierzenia z uchwałą Rady Miejskiej z 27 lipca 2006r., do Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta, który zgodnie z § 6 tej uchwały sprawuje nadzór nad KOCHK. Organ odwoławczy podkreślił, że opinia ta nie jest pozytywna, zatem postępowanie organu I-szej instancji nie jest obarczone wadą powodującą uchylenie zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do zarzutu ograniczenia prawa własności poprzez uregulowania zawarte w powyższej uchwale Wojewoda podniósł, że w niniejszym postępowaniu nie jest właściwy do oceny zgodności ustaleń tej uchwały z przepisami prawa.

Skargę od tego rozstrzygnięcia wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego J. S. wnosząc o jego uchylenie i zarzucając, że organ bezzasadnie przyjął:

1. istnienie po stronie inwestora obowiązku zgłoszenia, a w konsekwencji uprawnienie organu do wniesienia sprzeciwu. Ogrodzenie usytuowane jest bowiem w odległości 10 m od ulicy, a przestrzeń tę wypełnia pas zieleni i chodnik. W przypadku wątpliwości co do takiego zagospodarowania terenu

koniecznym było przeprowadzenie dowodu z oględzin, czego jednak organ z naruszeniem dyspozycji art. 7 i 77 kpa zaniechał,

2. zachowanie przez organ 30-dniowego terminu do złożenia sprzeciwu wskazanego w art. 30 ust.2 Prawa budowlanego,
3. uprawnienia organu do zobowiązania inwestora do przedstawienia uzgodnienia planowanego ogrodzenia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i że to nie mające legitymacji prawnej zobowiązanie otworzyło termin do złożenia sprzeciwu,
4. istnienie strefy „B” KOCHK w miejscu planowanego ogrodzenia wbrew oczywistym faktom wynikającym z mapy załączonej przez skarżącego do odwołania, która zakreśla w/w obszar. Skarżący zarzucił, że w uzasadnieniu brak odniesienia organu do załączonej mapy i przywołanych argumentów.

Wszystko to dodatkowo nie da się pogodzić, w ocenie autora skargi, z postanowieniami organu dotyczącymi wydania pozwoleń na budowę dla firm „[...]”, „[...]” i „[...]”, które dotyczyły strefy „B”, a w wyniku których zbudowano 22 domy w zabudowie szeregowej oraz 3 bloki wielomieszkaniowe.

Uzasadniając podniesione zarzuty skarżący podniósł, że termin 30 dni na wniesienie przez organ sprzeciwu można liczyć od 8 czerwca 2009r., kiedy to inwestor złożył niewadliwy wniosek (tj. właściwie uzupełniony). Sprzeciw można było zatem wnieść do dnia 8 lipca 2009r., co powoduje przyjęcie, że decyzja organu I-szej instancji była wadliwa. J.S. podniósł, że o ile postanowienie z dnia [...] zawierało „rzeczywiste” zobowiązanie do uzupełnienia braków zgłoszenia, to postanowienie z [...] zmierzało jedynie do przedłużenia postępowania, bo uzgodnienie, którego domagał się organ nie było wymagane.

Oдноśnie stanowiska Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta skarżący zarzucił, że nie wyjaśnia ono któredy przebiega migracja gatunków oraz jakie gatunki migrują. Ponadto mając na uwadze dwie dyrektywy Rady Unii Europejskiej dotyczące ochrony dzikich ptaków i ochrony siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory, trudno przyjąć, aby teren objęty planowaną inwestycją, położony w centrum miasta, otoczony z każdej strony zabudowaniami i ulicami, mógł zostać zakwalifikowany do strefy podlegającej ochronie.

Skarżący zarzucił także, że uchwała Rady Miejskiej ustanawiająca KOCHK stanowi istotne ograniczenie prawa własności gwarantowanego przez Konstytucję RP.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

**Skarga jest zasadna.**

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.).

Dokonując tak rozumianej kontroli Wojewódzki Sąd Administracyjny dopatrył się naruszeń prawa materialnego i procesowego, które mają wpływ na wynik sprawy i powodują konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji.

Jak wynika z akt sprawy, organ I-szej instancji dwukrotnie nałożył na J.S. obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów:

1. postanowieniem z dnia [...], kiedy to zażądano uzupełnić zgłoszenie o rysunek (szkic) obrazujący zamierzone ogrodzenie, określenie jego przebiegu oraz zamierzoną lokalizację, gdyż numery ewidencyjne działek w zgłoszeniu nie zgadzały się z numerami na przedłożonej mapie. Wykonanie tego zobowiązania nastąpiło w dniu 8 czerwca 2009r.
2. postanowieniem z dnia [...], zgodnie z którym zgłoszenie należało uzupełnić o uzgodnienie budowy ogrodzenia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Oba postanowienia wydane zostały w oparciu o art. 30 ust.2 Prawa budowlanego, który stanowi, że w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz, w zależności od potrzeb,

odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw, w drodze decyzji.

Nałożenie obowiązków w oparciu o powyższy przepis ma w sprawie bardzo istotne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 30 ust.5 Prawa budowlanego, sprzeciw do zamiaru budowy objętej zgłoszeniem, właściwy organ architektoniczno-budowlany może wnieść w określonym czasie, tj. w terminie 30 dni od daty doręczenia zgłoszenia. Termin 30 dni ma charakter materialnoprawny i po jego upływie inwestor może przystąpić do wykonywania robót budowlanych, a organ traci kompetencje do wniesienia sprzeciwu.

W bezspornym stanie faktycznym sprawy, zgłoszenie nastąpiło 14 maja 2009r., a decyzja zawierająca sprzeciw wydana została [...], doręczona zaś inwestorowi 17 sierpnia 2009r., a więc niewątpliwie po upływie terminu, o jakim mowa w art. 30 ust.5 Prawa budowlanego. Jak słusznie jednak zauważył organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, **w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtował się pogląd, że w razie nałożenia obowiązku uzupełnienia zgłoszenia, termin 30 dni na wniesienie sprzeciwu przez organ, biegnie po uzupełnieniu zgłoszenia w wyznaczonym terminie** (por. wyrok NSA z 17 maja 1999r., sygn. akt IV SA 747/97, wyrok NSA z 24 lutego 2006r., sygn. akt II OSK 593/05, wyrok NSA z 25 lipca 2006r., sygn. akt II OSK 956/05).

**Stanowisko to** (podzielane także co do zasady przez skład orzekający w sprawie) **nie zwalnia jednak od oceny zgodności z prawem postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia. Tylko postanowienie wydane w warunkach, jakie określa art. 30 ust.2 Prawa budowlanego, może bowiem skutecznie przerwać bieg terminu 30 dni, o jakim mowa w art. 30 ust.5 tego Prawa. Jeżeli zatem organ zobowiązał inwestora do uzupełnienia brakujących dokumentów, których dołączenie do zgłoszenia nie jest wymagane przepisami, to takie postanowienie nie może mieć jakiegokolwiek wpływu na bieg terminu z art. 30 ust.5 Prawa budowlanego.** Inny pogląd jest nie do zaakceptowania, gdyż oznacza niedopuszczalne przerzucenie na inwestora skutków wadliwego działania organów administracji, co pozostaje w kolizji z ogólnymi normami postępowania administracyjnego wyrażonymi w art. 7, 8 i 9 kpa.

Na postanowienie nakładające obowiązek uzupełnienia braków zgłoszenia nie przysługuje wprawdzie zażalenie, jego legalność może być jednak podważana w odwołaniu od decyzji zawierającej sprzeciw (art. 142 kpa). Taki właśnie zarzut zawiera odwołanie od decyzji organu I-szej instancji złożone przez J.S., jednak z oceną kwestionowanego postanowienia z dnia [...] przeprowadzoną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie sposób się zgodzić.

Przede wszystkim nie ma racji Wojewoda twierdząc, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w myśl ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (tekst jedn.Dz.U.09.151,1220) „jest organem uzgadniającym planowane zamierzenia, na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu”. Nie wiadomo na podstawie jakich przepisów organ odwoławczy wysnuł taki wniosek, gdyż uzasadnienie decyzji nie wskazuje żadnej jednostki redakcyjnej tej ustawy, która mogłaby go potwierdzić. Obowiązku uzgodnienia inwestycji planowanych na terenach obszaru chronionego krajobrazu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska nie zawierają art. 23 i 24 ustawy o ochronie przyrody (dotyczące tej właśnie formy ochrony przyrody), ani też jakikolwiek inny przepis ustawy. Obowiązek taki (tj. uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska) znajduje się jedynie w art. 13 ust.3a ustawy o ochronie przyrody, ale nie dotyczy on stanu faktycznego w sprawie (chodzi o uzgodnienie aktów prawnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest natomiast organem uzgadniającym i opiniującym w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199. poz. 1227 ze zm.), np. w art. 98 ust.1, 89 ust.1, 64 ust.1 pkt 1, 70 ust.1 pkt 1. Przepisy te nie dotyczą jednak niniejszego postępowania, więc nie mogą mieć w sprawie zastosowania.

W konsekwencji skarżący nie przedstawił uzgodnienia żadanego postanowieniem z dnia [...], a sam Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 3 lipca 2009r. przyznał, że „nie uzgadnia lokalizacji obiektów podlegających zgłoszeniu”.

W tej sytuacji nie było konieczności uzupełnienia zgłoszenia dokonanego przez J.S., bo żaden przepis obowiązującego prawa nie przewidywał obowiązku uzyskania uzgodnienia zamierzonej przez niego inwestycji z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zgodnie zaś z art. 30 ust.2 Prawa budowlanego, do zgłoszenia należy



dołączyć tylko takie uzgodnienia lub opinie, które wymagane są odrębnymi przepisami. Postanowienie organu I-szej instancji z dnia [...] nie miało zatem umocowania w powołanym przepisie, a co za tym idzie, nie mogło przerwać biegu terminu 30 dni, o jakim mowa w art. 30 ust.5 Prawa budowlanego.

Rację należy więc przyznać skarżącemu, który liczy bieg tego terminu od dnia 8 czerwca 2009r., kiedy to bezspornie przedłożył organowi I-szej instancji pełne zgłoszenie, uzupełniając je dokumentami żądanymi przez organ postanowieniem z dnia [...]. Skoro tak, to organ winien wnieść sprzeciw do dnia 8 lipca 2009r. i bez względu na to, jakie zdarzenie przyjmie się jako skuteczne zgłoszenie sprzeciwu (datę wyrażenia woli przez organ, jak przyjęto w zaskarżonej decyzji, nadania decyzji w polskiej placówce pocztowej czy wreszcie skuteczne doręczenie stronie), nie ulega wątpliwości, że decyzja Prezydenta Miasta z dnia [...] terminowi z art. 30 ust.5 uchybiła. Oznacza to, że organ I-szej instancji z dniem 9 lipca 2009r. utracił uprawnienie do wniesienia sprzeciwu, a tym samym rozpoznając sprawę w postępowaniu odwoławczym Wojewoda winien był w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 kpa uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji.

Tym samym, decyzja objęta skargą narusza art. 30 ust.5 ustawy Prawo budowlane oraz art. 138 § 2 pkt 2 kpa w sposób mający wpływ na wynik sprawy, co powoduje konieczność jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a i 1c p.p.s.a.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto o art. 152 p.p.s.a.

Co do zarzutu skargi, że ogrodzenie o jakim mowa w sprawie nie jest objęte obowiązkiem zgłoszenia, gdyż „usytuowane jest w odległości 10 m od ulicy, a przestrzeń tę wypełnia pas zieleni i chodnik”, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 30 ust.1 pkt 3 Prawa budowlanego, zgłoszenia właściwemu organowi wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych. Dla zaistnienia obowiązku zgłoszenia nie ma zatem znaczenia okoliczność, w jakiej odległości od ulicy czy drogi publicznej planowane jest ogrodzenie. Bezsporny fakt, że ogrodzenie, o jakim mowa w sprawie usytuowane zostało od strony dwóch ulic (i dróg publicznych zarazem) jest zatem wystarczający do przyjęcia, że zamiar jego budowy należało zgłosić, co zresztą skarżący uczynił.

Jeśli chodzi o pozostałe zarzuty skargi, to wobec uchylenia zaskarżonej decyzji, ich merytoryczna ocena nie ma żadnego wpływu na wynik sprawy. Dlatego Sąd uznał, że ustosunkowanie się do nich jest bezprzedmiotowe.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ odwoławczy wyda stosowne rozstrzygnięcie mając na uwadze pogląd prawny wyrażony przez Sąd w uzasadnieniu niniejszego wyroku.