

Kolokwium z postępowania administracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 15 listopada 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 4 października 2024 r., sygn. akt II SA/Po 1380/24 oddalił skargę Magdaleny Bąkowskiej i Tomasza Bąkowskiego (dalej powoływani również jako skarżący) na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 14 listopada 2023 r. znak WON.5200.211.2023.TWM w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego. Wyrok został doręczony pełnomocnikowi skarżących w dniu 3 listopada 2024 r.

Z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji wynika, że pismem z dnia 22 lutego 2022 r. Tomasz Bąkowski zwrócił się do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej również: "WINB") w sprawie niezrealizowania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu (dalej również: "GDDKiA") robót opisanych w zgłoszeniu z dnia 21 stycznia 2012 r., tj. dotyczących przebudowy zjazdów na działki nr 118/1 i 118/2 z drogi krajowej nr 32 w miejscowości Stęszew gmina Stęszew.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: "GINB") ww. decyzją z dnia 14 listopada 2023 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej: "k.p.a."), po rozpatrzeniu odwołania Magdaleny Bąkowskiej i Tomasza Bąkowskiego od decyzji Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej również: "WINB") z dnia 15 czerwca 2023 r., nr 223/2023, umarzającej postępowanie administracyjne - utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ odwoławczy podał, że WINB decyzją z dnia 15 czerwca 2023 r., nr 223/2023, umorzył w całości postępowanie w sprawie bezprawnego odstąpienia przez GDDKiA) od przebudowy w Stęszewie, powiat poznański, dwóch zjazdów z drogi krajowej nr 32 w miejscowości Stęszew gmina Stęszew, tj. zjazdu na działkę: nr 118/1 (obecnie nr 190/7) oraz nr 118/2 (obecnie nr 190/6), pomimo tego, że w załączniku mapowym do zgłoszenia oba zjazdy były wskazane do przebudowy. Wskazanie to miało miejsce podczas wykonywania w 2012 r. przebudowy drogi krajowej nr 32 Gubinek - Stęszew w miejscowości Stęszew, w oparciu o przyjęte przez Wojewodę Wielkopolskiego zgłoszenie robót niewymagających pozwolenia na budowę z dnia 21 stycznia 2012 r., nr GDDKiA PW/PW-W-2j-511/23/1/2012, polegających na przebudowie drogi krajowej nr 32

Gubinek - Stęszew (odcinka w miejscowości Stęszew, km 251 do km 252), do zakresu których wchodziło zagospodarowanie istniejącego pasa drogowego DK 32, w tym m.in. przebudowa istniejących zjazdów z drogi.

Odwołanie od powyższej decyzji WINB z dnia 15 czerwca 2023 r., w zakreślonym terminie, wnieśli Magdalena Bąkowska i Tomasz Bąkowski, właściciele działek nr ewid. 118/1 (aktualnie nr 190/7) i nr ewid. 118/2 (aktualnie nr 190/6).

GINB, utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję podał, że pismem z dnia 22 lutego 2022 r. Tomasz Bąkowski zwrócił się do WINB w sprawie niezrealizowania przez GDDKiA robót opisanych w zgłoszeniu z dnia 21 stycznia 2012 r., tj. dotyczących przebudowy zjazdów na działki nr 118/1 i 118/2.

W uzasadnieniu decyzji GINB wskazał, że WINB decyzją z dnia 28 maja 2022 r., nr 118/2022, odstąpił od nałożenia na GDDKiA obowiązku przebudowy spornych zjazdów, zgodnie ze zgłoszeniem robót niewymagających pozwolenia na budowę. Powyższe rozstrzygnięcie WINB zostało w całości uchylone decyzją GINB z dnia 22 sierpnia 2022 r., znak: WON.520.151.2022.RDG; przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu tego ostatniego rozstrzygnięcia podkreślono, że nie można domniemywać braku legalności zjazdów, kierując się założeniem obranym przez organ wojewódzki, ponieważ zarządca drogi nie wyjaśnił, dlaczego uznał je za nielegalne (oprócz wskazania, że nie figurują one w ewidencji). Nie wiadomo również, od kiedy istnieje rejestr zjazdów, na który powołuje się GDDKiA i czy jest on kompletny; a także od kiedy zjazdy istniały, jakiej były konstrukcji i jak należy zakwalifikować ich niewykonanie. Organ wojewódzki powinien podjąć wszelkie kroki w celu wyjaśnienia okoliczności powstania zjazdów, jak również rozważyć konieczność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej bądź przesłuchania świadków w celu ustalenia faktów dotyczących daty ich istnienia oraz konstrukcji. Na dalszym etapie postępowania WSA w Poznaniu prawomocnym wyrokiem z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Po 1972/22 oddalił sprzeciw GDDKiA od ww. decyzji GINB z dnia 22 sierpnia 2022 r.

GINB wskazał, że z pisma GDDKiA z dnia 6 grudnia 2021 r., wynika, że projekty powyższych zjazdów uwzględniono w związku z uprzednim dokonaniem wizji w terenie, która sugerowała, że są to zjazdy istniejące z uwagi na to, że wjazd na działki odbywał się przez wypłaszczonego rów. Jednakże autor projektu nie dokonał weryfikacji dokumentów z prowadzoną przez GDDKiA ewidencją istniejących zjazdów, w której

nie odnotowano ich istnienia. Dodatkowo wskazano, że projektant wprowadził zmianę do projektu przebudowy drogi krajowej, tj. "usunął" z niego zjazdy po ustaleniu, że dojazd do działek nr 118/1, 118/2, 118/3 i 118/4 (scalonych później w działkę nr 190, następnie podzieloną na 7 działek budowlanych o nr: 190/1 - 190/7) jest możliwy od strony dróg gminnych, tj. działek nr 267 i 268. Zmiany tej nie uznano jednak za istotną i wymagającą zgłoszenia. Ponadto w piśmie stwierdzono, że "z dokumentacji tej nie sposób zatem w żaden sposób stwierdzić, że przed przystąpieniem do przebudowy drogi krajowej, do omawianych działek prowadził jakikolwiek legalny zjazd z drogi krajowej, a tym bardziej dwa zjazdy (...)" i dołączono kopie map geodezyjnych z 2007 r. i z 2009 r.

Z uzasadnienia decyzji organu odwoławczego wynika, że WINB w dniu 16 grudnia 2022 r. przeprowadził rozprawę administracyjną, w trakcie której Tomasz Bąkowski zeznał, że działka nr 118 została mu podarowana w 1979 r., a w 1985 r. podzielono ją na 4 działki rolne (nr 118/1 - 118/4), do których dojazd odbywał się w tej samej lokalizacji i formie; zaś funkcjonowanie zjazdów nie stanowiło przedmiotu jakichkolwiek działań czy konsultacji. Zjazdy istniały w trakcie podziału działek, co najmniej od 1958 r., a ich lokalizacja nigdy się nie zmieniła. Nie prowadzono postępowań lokalizacyjnych, oprócz jednego, zakończonego decyzją odmowną, która znajduje się w aktach sprawy. Zdaniem Tomasza Bąkowskiego, konstrukcja zjazdu polegała na wysypaniu szlaki w poboczu chłonnym i jego utwardzeniu, wg strony nie istniał tam rów przydrożny. Przez zjazd odbywał się głównie ruch pojazdów rolniczych, sąsiedzi korzystali również ze zjazdu do przewożenia materiałów budowlanych do budowy swoich domów.

Z zeznań przedstawicieli GDDKiA wynika, że nie mieli oni wiedzy co do konstrukcji zjazdów, a "w tym miejscu istniał rów przydrożny służący odprowadzeniu wód opadowych" oraz podtrzymali stanowisko zawarte w piśmie z dnia 13 grudnia 2022 r., co do prowadzenia rejestru zjazdów. Wyjaśnili oni, że zjazdy nie zostały ujęte w projekcie realizacji ruchu z 2007 r., a w rysunkach zamiennych do zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych zjazdy zostały "wykreślone" (kolor czerwony), jako nieistotne odstępstwa od projektu.

W toku postępowania ustalono, że ewidencja zjazdów, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom z dnia 16 lutego 2005 r. (Dz. U. nr

67, poz. 582), prowadzona jest w ramach systemu wspomagającego zarządzanie siecią dróg krajowych (Bank Danych Drogowych). Pierwszych wpisów w ewidencji, dotyczących zjazdów związanych z odcinkiem drogi krajowej nr 32 w Stęszewie, dokonano 5 listopada 2011 r.

GINB podkreślił przy tym, że przepisy zawarte zarówno w ustawie Prawo budowlane z dnia 24 października 1974 r., jak i z dnia 7 lipca 1994 r. stanowiły, że budowa zjazdów z dróg krajowych wymagała uzyskania pozwolenia. Dopiero od 1 stycznia 2017 r. wystarczającym jest dokonanie zgłoszenia budowy zjazdów z dróg krajowych (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 11). Również aktualnie budowa zjazdów z dróg krajowych i wojewódzkich oraz zatok parkingowych na tych drogach wymaga dokonania zgłoszenia (art. 29 ust. 1 pkt 11 w brzmieniu od 19 września 2020 r.). Ponadto obowiązek uzyskania, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu, został wprowadzony ustawą o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. nr 200, poz. 1953).

WINB, pismami z dnia 25 lutego 2023 r., wystąpił do trzech podmiotów o udzielenie niezbędnych informacji. W szczególności do Archiwum Państwowego w Poznaniu zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji, czy posiada w swoich zasobach decyzję o pozwoleniu na budowę zjazdów na działki o obecnych numerach: 190/7 i 190/6 za lata 1958-1998 na rzecz inwestora o nazwisku Bąkowski i przesłanie dokumentów, które ich dotyczą, zaś w przypadku ich braku o udzielenie informacji, czy zachowały się jakiegokolwiek rejestry, ewidencje, zestawienia itp. w zakresie pozwoleń na budowę, dotyczących ww. działek. W odpowiedzi Archiwum Państwowe poinformowało, że nie dysponuje takimi dokumentami. W wystąpieniu do Wojewody WINB zwrócił się o udzielenie informacji o ewentualnie wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę zjazdów na ww. działki, począwszy od 1988 r. na rzecz inwestora o nazwisku Bąkowski. Do Burmistrza Gminy Stęszew wystąpił natomiast z zapytaniem, czy Gmina Stęszew posiada wiedzę o pozwoleniu na budowę zjazdów na powyższe działki, wydanych w latach 1955-1986 na rzecz tego samego inwestora, jak również o książkach budowlanych z tego okresu, a jeśli tak, to czy znajdują się w nich zapisy, dotyczące takiej inwestycji. Wójt Gminy Stęszew, pismem z dnia 13 marca 2023 r., poinformował o braku posiadania żądanych przez WINB informacji lub dokumentów. Natomiast Wojewoda Wielkopolski w wystąpieniu z dnia 15 maja 2023 r. stwierdził zaś, że "z posiadanych rejestrów i ewidencji znajdujących się w Wydziale

tego Organu oraz informacji uzyskanych z Archiwum tut. Urzędu wynika, że w czasie kiedy Wojewoda Wielkopolski był i jest właściwy do wydania pozwolenia na budowę zjazdu z drogi krajowej, inwestor o nazwisku Bąkowski nie uzyskał pozwolenia na budowę zjazdu w Stęszewie".

Odwołując się do powyższych ustaleń GINB stwierdził, że w aktach sprawy nie znajduje się żaden dokument świadczący o tym, że zjazdy na działki należące do skarżących zostały wybudowane legalnie. O legalności zjazdów nie może w żaden sposób świadczyć treść oświadczenia Tomasza Bąkowskiego co do tego, że bezpośredni zjazd z drogi krajowej istniał w tym samym miejscu od wielu lat i był usypany ze szlaki. Z analizy mapy z 2009 r. (wstępnego projektu podziału działki nr 190) wynika, że działki nr 190/6 i 190/7 nie mają dostępu do drogi publicznej. Z kolei z kopii mapy stanowiącej załącznik do decyzji Burmistrza Gminy Stęszew z 12 maja 2011 r. wynika, że zjazd z drogi krajowej istniał wyłącznie dla działki nr 190/7. W ocenie organu odwoławczego, w toku prowadzonego postępowania nie potwierdziły się fakty świadczące o legalnej budowie spornych zjazdów. Powyższe wskazuje na to, że podjęcie działań mających na celu zachowanie, a następnie przebudowę zjazdów doprowadziłoby do legalizacji samowoli budowlanej. Inwestor realizując przebudowę drogi nie jest zobowiązany do zachowania nielegalnego dojazdu do ww. działek, ani budowy zjazdu w jego miejsce. W takiej sytuacji brak było podstaw do zakończenia postępowania wydaniem decyzji nakładającej jeden z obowiązków określonych w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego (tj. wdrożenia procedury naprawczej), a postępowanie należało umorzyć jako bezprzedmiotowe w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a.

Organ odwoławczy nie kwestionował faktycznego istnienia zjazdów. Zdaniem organu odwoławczego, skarżący nie przedstawili żadnych dowodów na legalne istnienie zjazdów, tj. wykonanie ich na podstawie pozwolenia na budowę oraz których lokalizacja stanowiłaby przedmiot wcześniejszego uzgodnienia. Okoliczność, że ze zjazdów korzystano od lat (co w trakcie całego postępowania konsekwentnie podnoszono przez skarżących) nie stanowi dowodu na poparcie ich legalności. Natomiast z dokumentów przedstawionych przez GDDKiA wynika, że zjazd był urządzony w sposób nielegalny i niezgodny ze sztuką budowlaną.

GINB zwrócił również uwagę, że wbrew twierdzeniom skarżących, brak przebudowy zjazdów nie może zostać uznany jako istotne odstępstwo od zgłoszenia. Przebudowa drogi krajowej nr 32 prowadzona był w oparciu o skutecznie dokonane Wojewodę Wielkopolskiego zgłoszenie. Prawidłowe zgłoszenie robót budowlanych

uprawnia do ich rozpoczęcia, nie nakłada zaś jakiegokolwiek obowiązku w tej kwestii, a więc odstępstwem nie można określić niewykonania robót. Pozwolenie na budowę bądź zgłoszenie robót budowlanych bez sprzeciwu ustanawia prawo inwestora do zrealizowania inwestycji w kształcie nim określonym. Inwestor nie ma jednak obowiązku przystąpienia do wykonywania robót czy to w całości, czy co do części obiektu i tak długo, jak niezrealizowanie pozostałej części nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów (np. poprzez taką częściową realizację, która zagrażać będzie budynkom sąsiednim lub która uniemożliwi zgodne z prawem użytkowanie obiektu), jak długo Prawo budowlane nie sprzeciwia się takiemu działaniu. Również przepisy prawa nie obligują zarządcy drogi, w tym konkretnym przypadku, do ustanowienia lub odtworzenia zjazdu z drogi krajowej.

Skarga do Sądu pierwszej instancji

Z powyższą decyzją nie zgodzili się Magdalena Bąkowska i Tomasz Bąkowski, wnosząc, w określonym terminie, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zaskarżając ją w całości.

W uzasadnieniu skargi podnieśli m.in., że Tomasz Bakowski był właścicielem działki nr 190/6 (dawnej 118/2) oraz działki nr 190/7 (dawnej 118/1) od lat siedemdziesiątych, były one od początku ich wyodrębnienia w roku 1958 r., skomunikowane z drogą Nr 32 poprzez dwa zjazdy. Zjazdy były legalne. Zgodnie ze stanowiskiem skarżących, "potwierdzeniem ich legalności są następujące dokumenty, które zostały przedłożone w toczącym się postępowaniu i które znajdują się w aktach administracyjnych sprawy:

1. Mapka geodezyjno-kartograficzna Starostwa Powiatowego w Poznaniu z dnia 22.11.2009 r., zaewidencjonowana pod numerem 827/2009 w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu, w której widoczne są przedmiotowe zjazdy.
2. Postanowienie Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 16 sierpnia 2009 r. postanawiające zaopiniować pozytywnie wstępny projekt podziału nieruchomości - potwierdza skomunikowanie działek skarżącego z drogą krajową nr 32.
3. Decyzja Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 12 maja 2011 r., znak: GMS.4301-77/05-06/2011, o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości, z której wynika, że działka nr 190/6 skomunikowana jest z drogą krajową nr 32 oraz z drogą wewnętrzną 190/7, natomiast działka nr 190/7, pełniąc rolę drogi wewnętrznej obsługującej 4 inne działki,

również skomunikowana jest z drogą krajową nr 32.

4. Zaświadczenie Burmistrza Gminy Stęszew z dn. 30.09.2011 r. potwierdzające legalność przekształceń nieruchomości skarżącego.

5. Plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Stęszew uchwalony przez radę gminy w dn. 08.12.1997 r. pod numerem VII/32/97 (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dn. 15.12.1997 r. nr 15) - według planu działki skarżącego skomunikowane są bezpośrednio z drogą krajową Nr 32 poprzez usunięte zjazdy.

6. Obecnie obowiązujący Plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Stęszew uchwalony przez radę gminy w dn.25.02.2008 r. pod numerem XXVIII/111/2008 (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dn. 11.05.2008 r., nr 23, poz.747) - według aktualnego planu działki skarżącego skomunikowane są bezpośrednio z drogą krajową Nr 32 poprzez usunięte zjazdy.

7. Zgłoszenie robót budowlanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21.01.2012 r. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. W załączonym do pisma projekcie są uwzględnione zjazdy na działki nr 190/6 i nr 190/7. Projekt uwzględnia stan granic po podziale działek".

W skardze podniesiono również, że przebudowa drogi krajowej nr 32 na odcinku km 251 do km 252 w miejscowości Stęszew była realizowana na podstawie zgłoszenia GDDKiA Oddział w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2012 r. Tymczasem z załącznika mapowego do zgłoszenia wynika że zakres robót objęty ww. zgłoszeniem przewidywał m.in. przebudowę dwóch zjazdów z drogi krajowej na działki nr 118/1 (obecnie nr 190/7) oraz nr 118/2 (obecnie nr 190/6), których właścicielami są skarżący. Oba ww. zjazdy w trakcie przebudowy drogi zostały zlikwidowane.

W odpowiedzi na skargę GINB podtrzymał swoje stanowisko i wniósł o jej oddalenie.

Wyrok Sadu pierwszej instancji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił w całości stwierdzając, że zaskarżona decyzja (i decyzja ją poprzedzająca) nie naruszała prawa.

Sąd pierwszej instancji na wstępie rozważań stwierdził, że istotą sprawy jest to, czy wystąpiły przesłanki z art. 105 § 1 k.p.a. pozwalające organowi I instancji na umorzenie postępowania z powodu jego przedmiotowej bezprzedmiotowości, a w konsekwencji uprawniające GINB do zastosowania art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

Sąd wskazał, że postępowanie administracyjne, zainicjowane wnioskiem skarżącego Tomasza Bąkowskiego z 22 lutego 2022 r. miało na celu ustalenie po pierwsze, czy zarządca drogi krajowej Nr 32 (GDDKiA), dokonując przebudowy odcinka tej drogi zgodnie z dokonany zgłoszeniem, miał obowiązek przebudowy dwóch zjazdów indywidualnych na działkę nr ewid. 118/1 (obecnie 190/7) i nr ewid. 118/2 (obecnie 190/6), stanowiących własność skarżących, a po drugie, czy odstąpienie przez GDDKiA od przebudowy tych zjazdów (pomimo że zostały przewidziane do przebudowy w pierwotnym projekcie dołączonym do zgłoszenia) stanowi odstępstwo od zgłoszenia, podlegające kontroli organu nadzoru budowlanego.

Sąd pierwszej instancji odwołał się do art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.) i wyjaśnił, że zjazdem istniejącym, w rozumieniu tego przepisu, jest wyłącznie zjazd wybudowany legalnie, zgodnie z unormowaniem art. 29 ust. 1 tej ustawy, a więc po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę (wg stanu prawnego obowiązującego uprzednio). Sąd wskazał, że przez użyte w ustawie określenie "zjazd istniejący" rozumieć bowiem należy stan prawny, a więc wyłącznie zjazd wybudowany w sposób zgodny z prawem, a nie stan faktyczny, a więc samo istnienie zjazdu w terenie.

Sąd I instancji wskazał, że przebudowa istniejącego, legalnego zjazdu z drogi publicznej w ramach przebudowy drogi jest czynnością materialno-techniczną. Ani z art. 29 ust. 2, ani z innych przepisów ustawy o drogach publicznych nie wynika upoważnienie do wydania jakiegokolwiek decyzji w sprawie "odtworzenia" lub "przebudowy" zjazdu, czy też nakazania inwestorowi "budowy" takiego zjazdu. W ocenie Sądu pierwszej instancji oznacza to, że jeśli zarządca drogi, który przebudowuje drogę publiczną nie dokona przebudowy istniejących, nawet legalnych zjazdów do nieruchomości osób trzecich, to organy administracji publicznej nie mogą w drodze jakiegokolwiek decyzji przymusić inwestora do takiej czynności. Jeżeli natomiast istniejące w dacie przebudowy drogi publicznej zjazdy nie były zjazdami wybudowanymi na podstawie decyzji zezwalającej i za zezwoleniem zarządcy drogi, to taki nielegalnie wybudowany zjazd, niespełniający wymogów ustawowych, powodujący, z uwagi na niekontrolowany wyjazd pojazdów, bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty zdrowia lub życia przez innych użytkowników drogi, nie

będzie traktowany, jako istniejący przez zarządcę drogi .

Sąd pierwszej instancji nie kwestionował zgłoszenia robót budowlanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21.01.2012 r. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Sąd uznał jednak, że przedmiotem zgłoszenia nie była "przebudowa zjazdów", ale przebudowa DK 32 Gubinek – Stęszew na oznaczonym odcinku i na enumeratywnie oznaczonych nieruchomościach. Przewidziana "przebudowa istniejących zjazdów z drogi" stanowiła natomiast konieczne do wykonania – zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych – roboty budowlane zjazdów, rozumianych jako techniczne elementy budowlanej drogi.

Jeżeli więc zarządca drogi zgłasza jej przebudowę, ogólnie tylko wskazując na przebudowę istniejących zjazdów, to przez wykonanie budowy zgodne z tym zgłoszeniem rozumieć należy przebudowanie drogi wraz z tymi elementami zagospodarowania pasa drogowego w postaci zjazdów, które zostały wcześniej legalnie wybudowane. W ocenie Sądu pierwszej instancji sam fakt umieszczenia w załączniku graficznym do zgłoszenia robót budowlanych dotyczących zjazdów, które wprawdzie w dacie wizji lokalnej projektanta istniały na gruncie, ale nie powstały na podstawie wymaganej decyzji - zezwolenia zarządcy drogi i pozwolenia na budowę, nie ma znaczenia prawnego dla obowiązku zarządcy drogi w rozumieniu art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Brak przebudowy takich zjazdów, które choć istniały na gruncie, ale nie powstały legalnie, nie będzie więc żadnym odstępstwem od dokonanego zgłoszenia.

Jak wynika z postanowienia Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 16 sierpnia 2009 r. w przedmiocie zaopiniowania projektu podziału nieruchomości skarżących nr ewid. 190, nowo powstające działki (m.in. 190/6 i 190/7 – ta ostatnia to droga dojazdowa dla powstałych w wyniku podziału działek) będą miały dostęp do drogi publicznej krajowej. Wynika to również z mapy graficznej projektu podziału i decyzji z dnia 12 maja 2011 r. Burmistrza Gminy Stęszew o zatwierdzeniu podziału. W ocenie Sądu pierwszej instancji z wyżej wymienionych aktów nie wynika, że na dzień ich wydania powstałe w wyniku podziału działki rzeczywiście miały legalny dostęp do drogi publicznej przez legalnie wybudowane zjazdy indywidualne. Wynika z nich wyłącznie to, że potencjalnie miały zapewniony dostęp do drogi publicznej. Ten "potencjalny" charakter dostępu polega na tym, że właściciel nowopowstałych działek mógł wystąpić do zarządcy drogi o zezwolenie na wybudowanie zjazdu w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Sąd oceniając zgromadzony w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy stwierdził że w 2012 r. w chwili składania przez zarządcę drogi zgłoszenia przebudowy przedmiotowego odcinka drogi krajowej – do działek skarżących nr ewid. 190/6 i 190/7 nie było dwóch legalnych zjazdów indywidualnych z drogi publicznej.

Sąd pierwszej instancji uznał, że dokonana w niniejszym wyroku ocena prawna obowiązku zarządcy drogi wynikającego z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w zakresie przebudowy dotyczy wyłącznie legalnie istniejących zjazdów z drogi publicznej. Przy braku jakichkolwiek dowodów potwierdzających legalność zjazdów z drogi krajowej nr 32 na działki skarżących ob. nr ewid. 190/7 i 190/6 uzasadnione było zastosowanie przez organ I instancji art. 105 § 1 k.p.a., a przez GINB art. 138 § 1 pkt. 1 k.p.a.

W ocenie Sądu organy obu instancji przeprowadziły postępowanie w sposób zgodny z art. 7, 8 § 1, 77 § 1 k.p.a. Wnioski, wynikające z dokonanej oceny dowodów, nie były w żadnej mierze dowolne (art. 80 k.p.a.). Uzasadnienia decyzji sporządzone zostały z uwzględnieniem art. 107 § 3 w zw. z art. 11 k.p.a.

Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.

Działając jako pełnomocnik Magdaleny Bąkowskiej i Tomasza Bąkowskiego – radczynie prawna Monika Jaskólska (adres do doręczeń: ul. Noworycka 141/9, 61-888 Poznań), proszę sporządzić stosowny środek zaskarżenia do właściwego sądu albo sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia.

Sporządzając środek zaskarżenia albo opinię o braku podstaw do wniesienia środka zaskarżenia zdający powinien mieć na względzie, że w aktach sprawy znajdują się wszystkie dokumenty na które powołali się skarżący w tym decyzja Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 12 maja 2011 r., znak: GMS.4301-77/05-06/2011, zatwierdzająca projekt podziału działki nr 190 w miejscowości Stęszew. Z decyzji tej wynika, że działki powstałe w wyniku podziału posiadają dostęp do drogi publicznej: działka nr 190/1 – do drogi gminnej, tj. działki nr 267; działka nr 190/6 - do drogi krajowej nr 32 oraz wydzielanej drogi wewnętrznej, tj. działki nr 190/7; działki nr 190/2, 190/3, 190/4 i 190/5 - do drogi krajowej nr 32 poprzez wydzieloną drogę wewnętrzną, tj. działkę nr 190/7.

Stan prawny.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.).

Art. 29.

1. Budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

3. Zezwolenie na lokalizację zjazdu, o którym mowa w ust. 1, wydaje się na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem ust. 5. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne, a także zamieszcza się, w przypadku obu zezwoleń, pouczenie o obowiązku:

1) przed rozpoczęciem robót budowlanych:

a) dokonania czynności wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane,

b) uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym;

2) uzgodnienia z zarządcą drogi projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego zjazdu - o ile projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlanego jest wymagany.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).

Art. 29. 1. Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, budowa:

1) wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane;

1a) wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora;

2) sieci:

a) elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 15 kV,

b) wodociągowych,

c) kanalizacyjnych,

d) ciepłych,

e) gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa;

3) wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m²;

4) obiektów budowlanych, niewymienionych w pkt 2, 3 i 5-30 oraz w ust. 2, usytuowanych na

terenach zamkniętych, ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych, z wyłączeniem budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej;

5) oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę;

6) zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m³;

7) tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce - w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu;

8) pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,50 m;

9) instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych;

10) kanalizacji kablowej;

11) zjazdów z dróg krajowych i wojewódzkich oraz zatok parkingowych na tych drogach;

12) obiektów budowlanych służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, 1688 i 2029) w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów;

13) obiektów budowlanych piętrzących wodę i upustowych o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza śródlądowymi drogami wodnymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin;

14) wolno stojących:

a) parterowych budynków gospodarczych,

b) garaży,

c) wiat

- o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;

15) przydomowych:

a) ganków,

b) oranżerii (ogrodów zimowych)

- o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;

16) wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy:

a) do 35 m²,

b) powyżej 35 m², ale nie więcej niż 70 m², przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m

- przy czym liczba tych budynków na działce nie może być większa niż jeden na każde 500 m² powierzchni działki;

17) parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m², służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu

Państwa, sytuowanych na obszarze Natura 2000;

18) gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, oraz stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 500 m² i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa, sytuowanych na obszarze Natura 2000;

19) stanowisk postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk włącznie, sytuowanych na obszarze Natura 2000;

20) boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji;

21) ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m;

22) przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy powyżej 35 m²;

23) przyłączy:

a) elektroenergetycznych,

b) wodociągowych,

c) kanalizacyjnych,

d) gazowych,

e) ciepłych,

f) telekomunikacyjnych

- z zastrzeżeniem art. 29a;

24) kanałów technologicznych, w rozumieniu art. 4 pkt 15a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), w pasie drogowym w ramach przebudowy drogi;

25) stacji ładowania, w rozumieniu art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 875, 1394, 1506 i 1681), z wyłączeniem infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 tej ustawy;

26) niecek dezynfekcyjnych, w tym niecek dezynfekcyjnych z zadaszeniem;

27) podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych oraz linii elektroenergetycznych;

28) obiektów małej architektury w miejscach publicznych;

29) obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej:

a) płyt do składowania obornika,

b) szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojowicę,

c) naziemnych silosów na materiały sypkie, o pojemności do 250 m³ i wysokości nie większej niż 15 m,

d) silosów na kiszonkę;

30) stacji regazyfikacji LNG o pojemności zbiornika magazynowania gazu do 10 m³;

30a) stacji regazyfikacji LNG o pojemności zbiornika magazynowania gazu równej lub przekraczającej 10 m³, stanowiących tymczasowe obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem i przewidziane do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce - w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 2 lat od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu;

- 31) stawów i zbiorników wodnych o powierzchni przekraczającej 1000 m² i nieprzekraczającej 5000 m² oraz głębokości nieprzekraczającej 3 m, położonych w całości na gruntach rolnych;
- 32) jednokondygnacyjnych budynków gospodarczych i wiat o prostej konstrukcji, związanych z produkcją rolną, o powierzchni zabudowy do 300 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 7 m i wysokości nie większej niż 7 m, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane;
- 33) obiektów budowlanych służących przechowywaniu zboża o maksymalnej pojemności 5000 t, usytuowanych w całości w granicach administracyjnych portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796).

2. Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, budowa:

- 1) obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej:
 - a) parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m,
 - b) suszarni kontenerowych o powierzchni zabudowy do 21 m²;
- 2) wiat o powierzchni zabudowy do 50 m², sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek mieszkalny, lub przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe, przy czym łączna liczba tych wiat na działce nie może przekraczać dwóch na każde 1000 m² powierzchni działki;
- 3) wolno stojących altan o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;
- 4) altan działkowych i obiektów gospodarczych, o których mowa w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073);
- 5) wiat przystankowych i peronowych;
- 6) parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m², służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem budynków sytuowanych na obszarze Natura 2000;
- 7) stanowisk postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie, z wyjątkiem sytuowanych na obszarze Natura 2000;
- 8) gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, oraz stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 500 m² i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa, z wyjątkiem sytuowanych na obszarze Natura 2000;
- 9) wolno stojących kabin telefonicznych, szaf i słupków telekomunikacyjnych;
- 10) parkometrów z własnym zasilaniem;
- 11) zjazdów z dróg powiatowych i gminnych oraz zatok parkingowych na tych drogach;
- 12) przepustów o przekroju wewnętrznym do 0,85 m²;
- 13) przydomowych basenów i oczek wodnych o powierzchni do 50 m²;

- 14) obiektów budowlanych będących urządzeniami melioracji wodnych;
- 15) opasek brzegowych oraz innych sztucznych, powierzchniowych lub liniowych umocnień brzegów rzek i potoków górskich oraz brzegu morskiego, brzegu morskich wód wewnętrznych, niestanowiących konstrukcji oporowych;
- 16) pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych;
- 17) telekomunikacyjnych linii kablowych;
- 17a) sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV na istniejącej podbudowie słupowej;
- 18) urządzeń pomiarowych, wraz z ogrodzeniami i drogami wewnętrznymi, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i państwowej służby geologicznej:
 - a) posterunków: wodowskazowych, meteorologicznych, opadowych oraz wód podziemnych,
 - b) punktów: obserwacyjnych stanów wód podziemnych oraz monitoringu jakości wód podziemnych,
 - c) piezometrów obserwacyjnych i obudowanych źródeł;
- 18a) urządzeń pomiarowych wielkości przepływu wód i jakości wód w zakresie przewodności elektrolitycznej właściwej i temperatury umożliwiających szacowanie sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów;
- 19) obiektów małej architektury, z wyjątkiem obiektów małej architektury w miejscach publicznych;
- 20) ogrodzeń o wysokości nieprzekraczającej 2,20 m;
- 21) obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych, położonych na terenie budowy, oraz ustawianie barakowozów używanych przy wykonywaniu robót budowlanych, badaniach geologicznych i pomiarach geodezyjnych;
- 22) tymczasowych obiektów budowlanych stanowiących wyłącznie eksponaty wystawowe, niepełniących jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel;
- 23) znaków geodezyjnych, a także obiektów triangulacyjnych, poza obszarem parków narodowych i rezerwatów przyrody;
- 24) poligonowych obiektów budowlanych, w szczególności stanowisk obronnych, przepraw, budowli ziemnych, budowli fortyfikacyjnych, instalacji tymczasowych oraz obiektów kontenerowych, lokalizowanych na terenach zamkniętych wyznaczonych przez Ministra Obrony Narodowej do prowadzenia ćwiczeń wojskowych z wykorzystaniem obozowisk polowych oraz umocnień terenu do pozoracji bezpośredniego prowadzenia walki;
- 25) obudowy ujęć wód podziemnych;
- 26) punktów ładowania, w rozumieniu art. 2 pkt 17 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, z wyłączeniem infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 tej ustawy;
- 27) urządzeń sytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych, wraz z fundamentami, konstrukcjami wsporczymi oraz przynależnymi elementami wyposażenia:
 - a) służących do zarządzania drogami, w tym do wdrażania inteligentnych systemów

transportowych,

b) służących do zarządzania ruchem drogowym, w tym urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego,

c) o których mowa w art. 13o ust. 1 i art. 20g ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

28) bankomatów, biletomatów, wpłatomatów, automatów sprzedających, automatów przechowujących przesyłki lub automatów służących do wykonywania innego rodzaju usług o wysokości do 3 m włącznie;

29) obiektów kontenerowych wraz z instalacjami i przyłączami oraz związanych z nimi sieciami:

a) elektroenergetycznymi,

b) wodociągowymi,

c) kanalizacji sanitarnej,

d) cieplnymi

- lokalizowanych na terenach zamkniętych wyznaczonych decyzją Ministra Obrony Narodowej;

30) naziemnych zbiorników będących obiektami budowlanymi, służących do przechowywania paliw płynnych klasy III, na potrzeby własne użytkownika, o pojemności do 5 m³;

31) przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy do 35 m²;

32) stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m² i głębokości nieprzekraczającej 3 m, położonych w całości na gruntach rolnych;

33) jednokondygnacyjnych budynków gospodarczych i wiat o prostej konstrukcji, związanych z produkcją rolną, o powierzchni zabudowy do 150 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 6 m i wysokości nie większej niż 7 m, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane.

3. Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art.

30, wykonywanie robót budowlanych polegających na:

1) przebudowie:

a) przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której budynek jest usytuowany,

b) obiektów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, 3, 9, 11-13 oraz 30,

c) sieci gazowych oraz sieci elektroenergetycznych innych niż wymienione w ust. 1 pkt 2 lit. a i e,

d) dróg, torów kolejowych i urządzeń z nimi związanych, torów tramwajowych i urządzeń z nimi związanych,

e) polegającej na dociepleniu budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m,

f) instalacji odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762);

2) remoncie:

- a) budowli, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę,
- b) budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę - w zakresie przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych;

3) instalowaniu:

- a) na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości powyżej 3 m,
- b) krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego,
- c) tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym,
- d) wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji gazowych,
- e) mikroinstalacji biogazu rolniczego, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

4. Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na:

1) przebudowie:

- a) budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych,
- b) obiektów, o których mowa w ust. 1 pkt 4-8, 10 i 14-29 oraz w ust. 2,
- c) polegającej na dociepleniu budynków o wysokości nieprzekraczającej 12 m,
- d) urządzeń budowlanych;

2) remoncie:

- a) obiektów budowlanych, z wyłączeniem remontu:
 - budowli, których budowa wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - budynków, których budowa wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę - w zakresie przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych,
- b) urządzeń budowlanych;

3) instalowaniu:

- a) na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości nieprzekraczającej 3 m,
- b) krat na obiektach budowlanych, z wyłączeniem instalowania krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego,
- c) pomp ciepła, wolno stojących kolektorów słonecznych, urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 150 kW z zastrzeżeniem, że do urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 6,5 kW stosuje się obowiązek uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem

zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej, zwany dalej "uzgodnieniem pod względem ochrony przeciwpożarowej", projektu tych urządzeń oraz zawiadomienia organów Państwowej Straży Pożarnej, o którym mowa w art. 56 ust. 1a,

d) wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji, z wyłączeniem instalacji gazowych;

e) punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604, 834 i 1222);

4) utwardzaniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych.

5. Inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w ust. 1, lub robót budowlanych, o których mowa w ust. 3, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

5a. Jeżeli wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w ust. 1-4, wymaga uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o której mowa w art. 9, inwestor występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

6. Decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, z wyłączeniem przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 17-19.

7. Roboty budowlane, o których mowa w ust. 1-4, wykonywane:

1) przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków - wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę,

2) na obszarze wpisanym do rejestru zabytków - wymagają dokonania zgłoszenia

- przy czym do wniosku o decyzję o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia należy dołączyć pozwolenie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

8. Przepisów ust. 6 i 7 nie stosuje się do przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 7, polegających na budowie i przebudowie przenośnych wolno stojących masztów antenowych, w przypadku, gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 87 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U.poz. 1221).

Art. 48

1. Organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego:

1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo

2) bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

2. Jeżeli w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, w postanowieniu o wstrzymaniu budowy organ nadzoru budowlanego nakazuje bezzwłocznie:

1) zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz

2) usunięcie stanu zagrożenia.

3. W postanowieniu o wstrzymaniu budowy informuje się o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej "wnioskiem o legalizację", oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej "decyzją o legalizacji", oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej.

4. Na postanowienie o wstrzymaniu budowy przysługuje zażalenie.

5. Postanowienie o wstrzymaniu budowy wydaje się również w przypadku zakończenia budowy.

Art. 49f. 1. W przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części:

1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo

2) bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia

- jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne.

2. W przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2, uproszczone postępowanie legalizacyjne, o którym mowa w ust. 1, prowadzi się na żądanie właściciela lub zarządcy tego obiektu budowlanego.

3. W przypadku stwierdzenia stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze postanowienia, bezzwłocznie:

1) zabezpieczenie obiektu budowlanego lub jego części oraz

2) usunięcie stanu zagrożenia.

4. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 3, przysługuje zażalenie.

5. Nie można wszcząć uproszczonego postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w ust. 1, jeżeli termin, o którym mowa w ust. 1, upłynął po dniu wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy, o którym mowa w art. 48 ust. 1.

Art. 50

1. W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub

2) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub

3) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3, lub

4) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

2. W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych należy:

1) podać przyczynę wstrzymania robót;

2) ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń.

3. W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych można nałożyć obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz.

4. Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 50a pkt 2 albo w art. 51 ust. 1.

5. Na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych służy zażalenie.

Art. 51. 1. Przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, organ nadzoru budowlanego w drodze decyzji:

1) nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo

2) nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo

3) w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

1a. W przypadku istotnego odstąpienia od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego z naruszeniem art. 36a ust. 1a, przepisy ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

1b) W przypadku budowy lub robót budowlanych, poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, do dokumentów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, dołącza się również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

2. W przypadku wydania nakazu, o którym mowa w art. 50a pkt 2, decyzje, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lub 3, wydaje się po wykonaniu obowiązku określonego w tym nakazie.

3. Po upływie terminu lub na wniosek inwestora, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, i wydaje decyzję:

1) o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo

2) w przypadku niewykonania obowiązku - nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

4. Po upływie terminu lub na wniosek inwestora organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, i wydaje decyzję o:

1) zatwierdzeniu projektów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, oraz

2) pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych - jeżeli roboty budowlane nie zostały zakończone.

4a. Do decyzji w sprawie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

4b. Do postępowania w sprawie wydania decyzji w sprawie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

4c. W decyzji, o której mowa w ust. 4, nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

5. W przypadku niewykonania w terminie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

6. Przepisu ust. 4c dotyczącego pozwolenia na użytkowanie nie stosuje się do robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego lub jego części.

7. Przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1.