



# WOJEWODA MAŁOPOLSKI

WI-I.7840.7.155.2014.GU

Kraków, 21 PAŹ. 2014

## DECYZJA

Na podstawie art. 81 ust. 1 i art. 82 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U z 2013 r. poz. 1409 – jednolity tekst ze zmianami) oraz art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 – jednolity tekst ze zmianami), po rozpatrzeniu odwołania pana Mateusza Paradowskiego – Prezesa Zarządu Fundacji Wspinka – od decyzji nr AB.III-W.6743.1174.2014 Starosty Krakowskiego z 20 sierpnia 2014 r., znak: AB.III-W.6743.1174.2014.AS o wniesieniu sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych dla inwestycji pn.: „*ławy drewniane z półbala – 4 sztuki, tablice informacyjno-turystyczne wkopane w grunt (powierzchnia tablicy 0,5m<sup>2</sup>, stelaż drewniany)- 3 sztuki na dz. nr 232 w m. Bębło, gm. Wielka Wieś*”,

**uchyla się zaskarżoną decyzję w całości  
i orzeka się o umorzeniu postępowania w sprawie wniesienia sprzeciwu przez organ  
I instancji.**

### Uzasadnienie

Wskutek zgłoszenia wniesionego do Starostwa Powiatowego w Krakowie z 12 sierpnia 2014 r. dotyczącego zamiaru budowy czterech drewnianych ław z półbala oraz trzech sztuk tablic turystyczno informacyjnych na drewnianym stelażu o powierzchni 0,5m<sup>2</sup> wkopanych w grunt, organ I instancji wniósł sprzeciw decyzją nr AB.III-W.6743.1174.2014 z 20 sierpnia 2014 r., znak: AB.III-W.6743.1174.2014.AS. W uzasadnieniu skarżonej decyzji organ I instancji wskazał, że przedmiotowe zamierzenie budowlane stanowi budowę obiektu budowlanego trwale związanego z gruntem, co wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 28 ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (zwaney dalej *Pb*). Sprzeciw został wniesiony na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 *Pb*.

W terminie wynikającym z art. 129 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (zwaney dalej *kpa*), 27 sierpnia 2014 r. zostało wniesione odwołanie, w którym inwestor nie zgadza się z orzeczeniem organu I instancji jednocześnie wnosząc o uchylenie skarżonej decyzji. Odwołujący twierdzi, że przedmiot planowanych robót został nieprawidłowo zakwalifikowany. Ponadto wydana decyzja z 20.08.2014 r. stoi w sprzeczności ze stanowiskiem Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego zawartym w interpretacji prawnej. Inwestor do odwołania dołączył interpretację w sprawie tablic i urządzeń reklamowych jako obiektów budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy-*Prawo budowlane*, rysunki obrazujące inwestycje w zakresie tablic informacyjnych, odpowiedź Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (zwanego dalej *GUNB*) na e-mail wystosowany przez Prezesa Fundacji „Wspinka”.

Powyższe odwołanie organ I instancji, zgodnie z art. 133 *kpa*, przesłał do Wojewody



Małopolskiego, wskazując jednocześnie, iż nie znalazł podstaw do zastosowania art. 132 *kpa*.

Organ odwoławczy nie jest związany granicami odwołania. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu I instancji. Jedną z naczelnych zasad (zasada prawdy obiektywnej) postępowania administracyjnego jest zawarty w art. 7 *kpa* przepis nakazujący organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Mając na uwadze okoliczności wynikające z przedstawionych akt w zakresie zgromadzonego materiału oraz przebieg postępowania należy uznać, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Rozstrzygnięcie sprawy sprowadza się do wyjaśnienia jaką kwalifikację mają zgłoszone prace oraz czy są one wymienione w art. 29 – 31 *Pb*, a ich wykonanie jest zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 *Pb*, roboty budowlane można rozpocząć, na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątek od tej reguły stanowią obiekty zawarte w art. 29 – 31 *Pb* dla których ustawodawca przewiduje formę zgłoszenia. Ponadto należy pamiętać, że występuje szereg prac budowlanych, których wykonanie nie wymaga żadnej formy decyzji administracyjnej. Przedmiotowe zgłoszenie dotyczy wykonania drewnianych ław oraz tablic turystyczno-informacyjnych. Z opisu robót budowlanych wynika, że tablice informacyjne o rozmiarze ok. 85x66 cm będą wykonane z blachy ogniowo ocynkowanej o grubości 1,25 mm umiejscowione na drewnianym stelażu. Wokół tablicy projektowane jest obramowanie z listew o szerokości 5 cm, a nad planszą informacyjną drewniany daszek. Stelaż będzie zamontowany przy pomocy dwóch kotwi, stanowiących profile kątowe wkopane w ziemię. W przypadku niewystarczającej nośności gruntu, posadowienie będzie wzmocnione poprzez zalanie dolnej części kotwi zaprawą betonową na wysokość ok. 0,5m. Na blaszanej tablicy zostanie naklejony nadruk, którego treść będzie zawierała informacje turystyczne na temat naturalnego obiektu wspinaczkowego. Druga część zgłoszenia, polega na realizacji ław z impregnowanego drewna, których posadowienie i stabilność na gruncie będą zapewniały kotwie wykonane z profilu kąтового z dopasowanymi strzemionami wkopanymi w grunt na głębokość ok. 1m.

Prawo budowlane spośród prac zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę o których mowa wyżej wyróżnia m. in. obiekty małej architektury zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 22. Art. 30 ust. 1 pkt 4 *Pb*, stanowi cyt.: „*Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga (...): budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych*”. Z powyższego wynika, że realizacja obiektów małej architektury projektowanej w miejscu publicznym warunkuje zgłoszenie inwestycji, natomiast w pozostałych przypadkach budowa wskazanych obiektów nie wymaga uzyskania pozwolenia w formie decyzji administracyjnej zgłoszenia lub pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 3 pkt 4 *Pb*, przez obiekty małej architektury należy rozumieć, cyt.: „*niewielkie obiekty, a w szczególności:*

- a) *kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,*
- b) *posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,*
- c) *użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki*”

Jak wynika z powyższego definicja obiektu małej architektury ma charakter otwarty, co oznacza, że katalog wskazany w ustawie został sformułowany w sposób przykładowy i na jego podstawie można określić obiekty podobne, zbliżone ze względu na rozmiar i funkcję użytkową. Zdaniem tutejszego organu drewniane ławki mieszczą się w kategorii obiektów służących rekreacji codziennej, zatem stanowią obiekt małej architektury.

Zasadniczą kwestią analizowanej budowy ław jest miejsce ich projektowania. Z akt sprawy wynika, że zamierzenie budowlane będzie usytuowane na działce nr 232, położonej w obrębie



Bębło, jedn. ewid. Wielka Wieś. Wskazana nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa użyczoną na podstawie umowy z 31.10.2011 r. Fundacji Wspierania Rozwoju Wspinaczki „Wspinka”. Umowa na której podstawie Użyczający oddaje w bezpłatne używanie działkę nr 232 z przeznaczeniem na cele działalności statutowej Fundacji obejmuje okres od 01.11.2011 r. do 31.10.2014 r., co oznacza, że w określonym terminie Biorący dysponuje nieruchomością, w zakresie określonym umową w ramach działania Fundacji. Zatem obiekty małej architektury do których zaliczają się również ławki, nie wymagają zgłoszenia ze względu na niepubliczny charakter nieruchomości, w okresie wskazanym wyżej, którym dysponuje Fundacja.

Rozpatrując drugą część inwestycji – tablic informacyjnych – stwierdzić należy, że nie można ich zakwalifikować do zakresu wskazanego w art. 3 pkt 4 *Pb*, gdyż nie posiadają funkcji zbliżonych do tych wskazanych definicją.

Analizując dalej przepisy *Pb* wskazać należy, że spośród prac zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wyróżnia się również urządzenia i tablice reklamowe. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 *Pb*, cyt.: „*Pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na: instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym*”. Konsekwencją powyższej regulacji jest to, że w przypadku zakwalifikowania obiektu jako tablicy lub urządzenia reklamowego nie zamieszczonych w definicji budowli art. 3 pkt. 3 *Pb*, zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wystarczające jest dokonanie zgłoszenia inwestycji odpowiedniemu organowi o czym stanowi art. 30 ust. 1 pkt 2 *Pb*. Należy zaznaczyć, że *Pb* nie definiuje słowa *instalacja*, jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny wypowiedział się, że *instalowaniem* są roboty budowlane polegające na instalowaniu na istniejącym obiekcie w sposób rozłączny za pomocą śrub, wkrętów lub nierozłączny za pomocą: spawu, nitów, klei itd. reklam, krat, anten i innych tego typu urządzeń i elementów. (Wyrok WSA w Krakowie z 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 547/08). Dla pełnego wyjaśnienia ww. zagadnienia, tutejszy organ posłużył się definicją reklamy zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN zgodnie z którą jest to, cyt.: „*1 działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług 2. plakat, napis, ogłoszenie, krótki film itp. służące temu celowi*”. Zatem odnosząc się do powyższego, stwierdzić należy, że tablica informacyjna, której chęć budowy wyraził w zgłoszeniu inwestor, będzie montowana bezpośrednio w gruncie, co jest sprzeczne z charakterem robót budowlanych wymienionych w ustawie. Ponadto wskazuje się, że zgłaszane zamierzenie pomimo, że ma formę tablicy, to jednak nie będzie służyło nakłanianiu do zakupu produktów lub promowaniu określonych usług, gdyż jak wynika z opisu, tablica ma charakter tylko i wyłącznie informacyjny. Oznacza to, że inwestycja nie może zostać zakwalifikowana jako tablica lub urządzenie reklamowe wymagające instalacji. Zatem ww. prac nie można określić jako tych wymienionych w art. 29 ust. 2 pkt 6 *Pb*. Niewątpliwie budowa zgłaszanych tablic informacyjnych nie mieści się również w pozostałych przypadkach wyliczonych w art. 29 – 31 *Pb*.

Bezsporna jest także okoliczność w której nie można zaliczyć przedmiotowej tablicy informacyjnej jako budowli, o której mowa w art. 3 pkt 3 *Pb*, cyt.: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: budowli – należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: (...) wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, (...)*”, gdyż jak już wyjaśniono wyżej inwestycja nie stanowi reklamy. Ponadto wskazuje się, że ustawodawca w art. 3 pkt 3 zaliczył do budowli również „*fundament pod urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów, składających się na całość użytkową*”, służący wraz z konstrukcją do zamontowania reklamy, który nie został zwolniony z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Wnioskowane roboty budowlane – tablica informacyjna – nie posiadają fundamentów, a drewniany stelaż będzie



zamontowany za pomocą dwóch kotwi wkopanych w ziemię. Oznacza to, że zgłaszana inwestycja nie jest budowlą w rozumieniu wyżej cytowanych przepisów.

Ustalenie czy przedmiotowe zgłoszenie podlega pozwoleniu na budowę wymaga oceny, czy wykonanie tablicy informacyjnej stanowi roboty budowlane w myśl art. 28 *Pb*. Zgodnie z art. 3 pkt 7 *Pb*, cyt.: „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: robotach budowlanych – należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*”. Kwalifikacja wykonania inwestycji jako budowy wymaga sprawdzenia, czy roboty są zgodne z art. 3 pkt 6 *Pb*, który stanowi, cyt.: „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: budowie – należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*”. Zatem żeby zakwalifikować dane roboty budowlane jako budowę należy przyjąć, że realizacja inwestycji musi dotyczyć obiektu budowlanego, którego definicję zawiera art. 3 pkt 1 *Pb*. W myśl przywołanego przepisu obiektem budowlanym jest budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami lub obiekty małej architektury, zatem inwestycja nie wpisuje się w jego zakres. Interpretując dalej art. 3 pkt 7 *Pb* tutejszy organ dokonał sprawdzenia w zakresie klasyfikacji zamierzenia jako montażu. *Pb* nie określa słowa *montaż*, dlatego organ odwoławczy posłużył się definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN zgodnie z którą jest to, cyt.: „*1. składanie maszyn, aparatów, urządzeń itp. z gotowych części 2. zakładanie, instalowanie urządzeń technicznych*”. Oznacza to, że montażem jest złożenie przez połączenie przygotowanych elementów w celu wytworzenia określonego produktu np. urządzenia lub maszyny. Zdaniem tutejszego organu przez gotowe elementy należy rozumieć prefabrykaty, czyli tak zwane półprodukty ułatwiające i przyspieszające konstruowanie danego obiektu. W kontekście przedmiotowej inwestycji nie można mówić o montażu, gdyż projektowane obiekty składają się z części, stanowiących elementy podstawowe, których nie można już podzielić na prostsze składowe np. tablica ocynkowana, listwy obramowujące tablice.

Badając przedmiotową sprawę organ odwoławczy stwierdza, że zaprojektowane tablice informacyjne nie są wymienione w *Pb* jako te, które wymagają zgłoszenia odpowiedniemu organowi architektoniczno – budowlanemu, ale również nie można zakwalifikować ich jako roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę w myśl art. 28 *Pb*. Powyższa linia orzecznictwa pokrywa się z interpretacją *GUNB* wyrażoną w piśmie z 31.07.2014 r. stanowiącym odpowiedź na e-mail wystosowany przez pana Mateusza Paradowskiego-Prezesa Zarządu Fundacji „Wspinka”, zgodnie z którą, cyt.: „*poza zakresem ustawy – Prawo budowlane znajdują się sprawy związane ze stawianiem tablic zawierających informacje urzędowe, porządkowe, turystyczne czy turystyczno-edukacyjne. Tym samym ich stawianie nie wymaga ani uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ani dokonania zgłoszenia*”.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, że w przypadku dokonywania zgłoszenia budowy lub robót budowlanych zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, inwestor jest zobligowany zgodnie z art. 30 ust. 2 *Pb* przedłożyć oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w którym wyraża m. in. tytuł z którego to prawo wynika. Tutejszy organ odstąpił od wezwania wnioskodawcy o uzupełnienie akt sprawy o wskazane oświadczenie ze względu na charakter prac, które nie wymagają żadnej decyzji administracyjnej przed rozpoczęciem inwestycji.

W ocenie tutejszego organu, w świetle dowodów w sprawie, przedmiotowa inwestycja nie narusza przepisów *Pb*. Zgłoszone prace zakwalifikowano do obiektów małej architektury nie wymagających zgłoszenia (drewniane ławy) oraz jako realizację nie stanowiącą robót budowlanych i nie wymienioną w katalogu nakazującym uzyskanie zgłoszenia (tablice informacyjne). W konsekwencji oznacza to, że na wykonanie całej inwestycji nie jest wymagane nie tylko pozwolenie na budowę w formie decyzji administracyjnej, ale nawet



i zgłoszenie. Jest to równoznaczne z brakiem podstaw prawnych do wniesienia sprzeciwu przez organ I instancji – dlatego zaskarżoną decyzję należało uchylić, a postępowanie w sprawie wniesienia sprzeciwu umorzyć – jako bezprzedmiotowe. Bezprzedmiotowość w tym wypadku polega na braku przedmiotu postępowania, czyli robót budowlanych podlegających w świetle *Pb* działaniu organu administracji.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna, w administracyjnym toku postępowania.

Na niniejszą decyzję przysługuje stronom prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z 28 września 2007 r. w sprawie *zapłaty opłaty skarbowej* (tekst jednolity z 2007 r. Dz. U. Nr 187 poz.1330 ze zm.) informuje się, że dokonanie czynności urzędowej polegającej na wydaniu niniejszej decyzji zostało zwolnione z obowiązku opłaty skarbowej na mocy Ustawy z 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej*, (tekst jednolity z 2012 r. Dz. U. poz. 1282) art. 4 załącznik. Tabela część I pozycja 53.

*Stanka Gungel*



Z up. Wojewody Małopolskiego

*mgr inż. arch. Maria Guzik*  
Starszy Inspektor Wojewódzki  
w Wydziale Infratraktów

**Otrzymują:**

1. Fundacja Wspierania rozwoju Wspinaczki „Wspinka”, ul. W. Pola 66a, 33-300 Nowy Sącz
2. Starosta Krakowski, Al. Słowackiego 20, 30-037 Kraków (+ akta sprawy: AB.III-W.6743.1174.2014.AS);
3. aa.

**Do wiadomości:**

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Al. Słowackiego 20, 30-037 Kraków.