



K-AP-2.7840.12.2025.AN (1)

Koszalin, 20 marca 2025 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) - dalej: Kpa, po rozpatrzeniu odwołania Miasta Szczecinek od decyzji Starosty Szczecineckiego z 31 stycznia 2025 r. znak AB.6743.1.13.2025.MP wnoszącej sprzeciw do budowy tężni solankowej w Parku Miejskim w Szczecinku na terenie działki nr 66/10 obręb 0012

orzekam
utrzymać w mocy decyzję organu I instancji

UZASADNIENIE

Starosta Szczecinecki decyzją z 31 stycznia 2025 r. znak AB.6743.1.13.2025.MP wniósł sprzeciw do budowy obiektu małej architektury w miejscu publicznym – tężni solankowej w Parku Miejskim w Szczecinku na terenie działki nr 66/10 obręb 0012, gdyż uznał, że obiekt ten należy zakwalifikować do kategorii budowli, a zatem jego budowa wymaga pozwolenia na budowę.

Od ww. decyzji w ustawowym terminie odwołało się Miasto Szczecinek. Zarzuciło organowi I instancji naruszenie

- art. 29 ust. 1 pkt 28 oraz art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane poprzez ich niewłaściwe zastosowanie;
- przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 §1 i 80 Kpa, polegające na niedostatecznym wyjaśnieniu stanu faktycznego i nie rozpatrzeniu całego materiału dowodowego poprzez całkowicie dowolną, nieuprawnioną interpretację zakresu zgłoszenia, co miało wpływ na treść rozstrzygnięcia i wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego;
- przepisów postępowania, tj. art. 7a Kpa poprzez jego nie zastosowanie i nie rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości na korzyść strony, co miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, bowiem organ odebrał stronie jej uprawnienie polegające na możliwości realizacji planowanego przez nią zamierzenia budowlanego.
- konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) poprzez nierówne traktowanie inwestycji o zbliżonych cechach, co prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji zgłoszonego zamierzenia budowlanego

i wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania organu I instancji w całości.

W uzasadnianiu odwołania przywołano orzecznictwo sądów administracyjnych oraz przedstawiono okoliczności, które w ocenie odwołującego wskazują, że decyzja Starosty Szczecineckiego powinna zostać uchylona.

Ponadto, w nawiązaniu do wniesionego odwołania, w dniu 24 lutego 2024 r. przesłano za pośrednictwem platformy ePuap kopię (skan) opinii technicznej nr 4/2025, sporządzonej w lutym 2025 r. przez mgr inż. arch. Macieja Furmańczyka rzeczoznawcy do spraw budowlanych,

dotyczącej kwalifikacji na podstawie przepisów techniczno-budowlanych tęźni solankowej projektowanej na działce nr 66/10 z obrębu nr 12 w Parku Miejskim w Szczecinku.

Rozpatrując powyższe odwołanie organ II instancji zważył co następuje:

Istota postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji.

Stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j. t. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.) – dalej: ustawa Prawo budowlane przeprowadzenie robót budowlanych, co do zasady wymaga uzyskania pozwolenia właściwego organu w formie decyzji administracyjnej.

Wyjątki od ww. obowiązku zostały wymienione w art. 29-31 tej ustawy w tym wskazana w art. 29 ust. 1 pkt 28 budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych, która nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30.

Przepisy powyższe zawierają zamknięty katalog robót budowlanych, do przeprowadzenia których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę. Mają one charakter wyjątku od ogólnej zasady uzyskiwania pozwolenia na budowę zatem niedopuszczalne jest stosowanie w stosunku do nich wykładni rozszerzającej.

Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, a do ich wykonywania można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (art. 30 ust. 5).

Przy czym zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

Organ odwoławczy dokonał ponownego rozpoznania sprawy w pełnym zakresie dokonując własnych ustaleń stanu faktycznego i prawnego.

W dniu 27 stycznia 2025 r. do Starostwa Powiatowego w Szczecinku wpłynęło zgłoszenie zamiaru budowy opisanej jako *Budowa obiektu małej architektury w miejscu publicznym. Budowa tęźni solankowej przewidzianej do realizacji w Szczecinku w Parku Miejskim na działce nr 66/10 obręb 12.*

Do zgłoszenia dołączono m.in. projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany.

Zgodnie z projektem przewidziano wykonanie konstrukcji drewnianej umieszczonej na płycie żelbetowej 7,6 m x 7,6 m. Wysokość konstrukcji wynosi 4,265 m. Powierzchnia zabudowy - 57,76 m², kubatura - 246,35 m³.

Konstrukcję nośną stanowią 4 słupy drewniane o średnicy 40,0 cm i rozstawie 6,6 m (mocowane w stopach żelbetowych), na których oparto dach płaski pokryty papą bitumiczną.

W obrysie wewnętrznym konstrukcji przewidziano sufit, przepierzenie z lameli drewnianych i ławki, a w centralnym miejscu element zasadniczy wyposażenia - trzon tęźni. Trzon ten wykonany zostanie z kręgów betonowych z umieszczonymi w nim urządzeniami.

Zgodnie z przedstawioną technologią roztwór solanki przechowywany jest w zbiorniku o pojemności 1000 litrów, z którego za pomocą pompy jest transportowany do generatora ultradźwiękowego. Tam jest rozbijany na drobne cząsteczki, tworząc mgłę inhalacyjną. Mgła ta jest rozprowadzana przez system rur, które prowadzą do dysz umieszczonych pod zadaszeniem tęźni. Dysze emitują mgłę solankową na zewnątrz. Pracą urządzenia steruje sterownik czasowy (część opisowa projektu architektoniczno-budowlanego, rys. nr A.11 - technologia tęźni rezonansowo-sonicznej ultradźwiękowej z ujemną polaryzacją mgły solankowej).

Zasilenie energetyczne do projektowanej rozdzielnicy zasilająco-sterującej tęźni (zlokalizowanej w sąsiedztwie tęźni) przewidziano kablem z istniejącej szafki oświetleniowej znajdującej się na granicy działki nr 66/10 oraz nr 66/3.

W ocenie organu odwoławczego tak zaprojektowana tęźnia solankowa, pomimo zastosowanego we wniosku i opracowaniu nazewnictwa, nie stanowi obiektu małej architektury, o którym mowa w art. 3 pkt. 4 ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane pod pojęciem obiektu małej architektury należy rozumieć 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;

Lista obiektów wymienionych w ww. przepisie nie jest wyczerpująca i do obiektów małej architektury można zaliczyć także inne obiekty, poza wyraźnie w nim wymienionymi, jednak mogą to być jedynie obiekty niewielkie i rodzajowo podobne do tych, które zostały wymienione w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane (por. wyrok WSA sygn. akt VII SA/Wa 1031/20 z 17 grudnia 2020 r.; wyrok NSA sygn. akt II OSK 1528/15 z 13 grudnia 2016 r.).

Do obiektów małej architektury mogą zostać zaliczone zatem jedynie obiekty posiadające cechy analogiczne do obiektów wymienione w ww. przepisie.

Przy czym sama funkcja danego obiektu nie może przesądzać o jego kwalifikacji jako obiektu małej architektury, skoro konieczną cechą takiego obiektu w myśl art. 3 pkt 4 ustawy Prawa budowlanego jest też to, aby był to obiekt "niewielki" (wyrok WSA z 18 grudnia 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 568/24).

W ocenie organu odwoławczego projektowana tężnia solankowa pod względem gabarytów i sposobu posadowienia odbiega od wymienionych przykładowo w art. 3 pkt 4 lit. b i lit. c ustawy Prawo budowlane obiektów architektury ogrodowej czy też służących rekreacji codziennej.

W niniejszej sprawie zgłoszenie dotyczy bowiem obiektu o pow. 57,76 m² i kubaturze 246,35 m³ co powoduje, że nie można zaliczyć go do obiektów niewielkich takich jak przykładowo wyliczone w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

Zwrócić należy uwagę, że w orzecznictwie obiekty o znacznie mniejszej powierzchni od powierzchni zgłaszanego obiektu nie były uznawane za "niewielkie obiekty" w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane (por. wyroki NSA z 19 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 2219/11; z 23 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1982/19; z 22 lutego 2023 r. sygn. akt II OSK 2885/21).

Wbrew twierdzeniom inwestora w ocenie organu odwoławczego na klasyfikację obiektu nie ma wpływu jego usytuowanie na działce o dużej powierzchni czy otoczenie go innymi obiektami (por. wyrok WSA sygn. akt II SA/Kr 1271/17 z 22 lutego 2018 r., wyrok NSA sygn. akt II OSK 2103/18 z 21 kwietnia 2021 r.).

Również projektowana technologia wykonania przedstawiona w projekcie architektoniczno-budowlanym sporządzonym z udziałem nie tylko architekta, ale także projektanta posiadającego uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej (rozwiązania konstrukcyjne obiektu, uwzględnienie warunków gruntowych ustalonych na podst. opinii geotechnicznej) wyklucza możliwość uznania zgłoszonej tężni solankowej za obiekt małej architektury.

Przy dokonywaniu kwalifikacji obiektu istotne jest bowiem zwrócenie uwagi na rodzaj przyjętej konstrukcji, np. konstrukcja ciężka, betonowa czy lekka, ażurowa.

W niniejszej sprawie oprócz elementów ażurowych, na które wskazano w odwołaniu projektowany obiekt posiada również elementy betonowe - trzon tężni i żelbetowe – płyta, stopy fundamentowe oraz wyposażony jest w specjalistyczną instalację technologiczną, która przesądza o charakterze obiektu.

W świetle dokonanych ustaleń w ocenie organu odwoławczego nie można więc przyjąć, że objęta zgłoszeniem tężnia solankowa jest obiektem małej architektury, lecz stanowi **budowlę**, o której mowa w art. 3 pkt. 3 ustawy Prawo budowlane.

Taką kwalifikację tężni solankowej o parametrach zbliżonych do inwestycji będącej przedmiotem niniejszego postępowania, uznał za prawidłową WSA w Warszawie, potwierdzając jednocześnie obowiązek uzyskania pozwolenia na jej budowę (patrz wyrok z 20 grudnia 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1668/21).

Brak jest zatem również podstaw do zaakceptowania stanowiska przedstawionego w opinii technicznej nr 4/2025 kwalifikującej zgłaszaną tężnię solankową jako altanę z urządzeniami technicznymi tężni stanowiącą obiekt małej architektury parkowej (ogrodowej).

W świetle dokonanych ustaleń w przedmiotowej sprawie nie ma więc zastosowania art. 29 ust. 1 pkt. 28 ustawy Prawo budowlane. Opisanej w zgłoszeniu tężni solankowej nie można również zaliczyć do żadnej innej grupy obiektów wymienionych w art. 29 ustawy Prawo budowlane.

Powyższe oznacza, że objęty zgłoszeniem obiekt budowlany wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Zasadnym zatem jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji Starosty Szczecineckiego z 31 stycznia 2025 r. znak AB.6743.1.13.2025.MP wnoszącej sprzeciw do budowy obiektu małej architektury w miejscu publicznym – tężni solankowej w Parku Miejskim w Szczecinku na terenie działki nr 66/10 obręb 0012. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 6 pkt. 1 ustawy Prawo budowlane organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

W związku z powoływaniem się inwestora na art. 7a Kpa należy wyjaśnić, że w przepisie tym nie chodzi o sytuacje, w których pojawiają się wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie w danej sprawie, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny) - por. np. wyroki NSA z 6 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 3780/19; z 13 listopada 2020 r. sygn. akt I OSK 1140/20. W analizowanej sprawie taka sytuacja nie występuje.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasada rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony odnajduje zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a nie przyznanie uprawnienia jak w rozpatrywanej sprawie (por. wyroki NSA sygn. akt II OSK 2867/21 z 19 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 181/24 z 9 grudnia 2024 r.).

Przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu odwoławczym jest, jak wykazano w uzasadnieniu niniejszej decyzji, budowa budowli jaką jest tężnia solankowa zatem bez wpływu na rozstrzygnięcie pozostają przedstawione w odwołaniu okoliczności dot. braku wniesienia przez Starostę Szczecineckiego sprzeciwu do zgłoszenia budowy placu zabaw.

Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji decyzji.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Stronie niezadowolonej z podjętego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.

Wniesienie skargi wymaga uiszczenia opłaty w kasie lub na rachunek Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, według norm przepisanych. Strona, która nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych w całości bądź w części, może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z wnioskiem o częściowe bądź całkowite zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Z tych samych przyczyn strona może zwrócić się o ustanowienie adwokata albo radcy prawnego – prawo pomocy.

Z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Paweł Ziomek

Z-ca Dyrektora
Wydział Architektury i Gospodarki Przestrzennej

Otrzymują:

1. Miasto Szczecinek – inwestor – e-Doręczenia