

Poznań, dnia 21 MAJ 2007

Powiatowy Inspektor  
Nadzoru Budowlanego  
dla Miasta Poznania  
Plac Kolegiacki 17  
61 – 841 Poznań

PINB/ROP/7355/1220/2007  
za dowodem doręczenia

## POSTANOWIENIE Nr 90/2007

Na podstawie art. 66 § 3 oraz art.123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. 2000 nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) **postanawiam zwrócić podanie**, gdyż sprawa należy do właściwości sądów powszechnych

### UZASADNIENIE

W dniu 22.01.2007r. do tutejszego Inspektoratu wpłynęło pismo oraz „załącznik do pisma z dnia 22.01.2007r.” z dnia 23.01.2007r., z których wynika, że część współwłaściciele nieruchomości położonej w Poznaniu (dz.nr 171/1, obręb 28, nr ark. 28) stanowiącej drogę wewnętrzną, bez nazwy od ul. Franciszka Firlika wykonali urządzenie – bramę przesuwą – nie uzyskawszy pozwolenia na budowę. Ponadto należy wskazać, że współwłaściciele wykonali ww. urządzenie bez zgody reszty współwłaściciele. Ponadto, z ww. pism wynika, że – jak pisze wnioskodawca - Zarząd Dróg Miejskich nie wydał w tej sprawie zgody.

Z analizy stanu faktycznego sprawy wynika, że przedmiotowa brama przesuwana została wykonana na terenie ww. nieruchomości objętej Kw nr PO1P/00166013/9 oraz częściowo na terenie nieruchomości tj. dz.nr 172/2, obręb 28, nr ark. 05, objętej Kw nr PO1P/00033307/6. W dziale II Kw nr PO1P/00166013/9 wpisano prawo własności na rzecz 119 osób fizycznych, natomiast w dziale II Kw nr PO1P/00033307/6 wpisano prawo własności na rzecz jednej osoby fizycznej. Tym samym, jak wynika z wyżej przywołanego pisma oraz z ustaleń poczynionych w trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 23.02.2007r., kilku współwłaściciele swoim działaniem, o którym wyżej mowa przekroczyło granice tzw. zwykłego zarządu.

Art. 199 k.c. stanowi bowiem, że do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaściciele. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaściciele. Ponadto należy wskazać na treść art. 201 k.c., który stanowi, że do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaściciele a w sytuacji, gdy występuje brak takiej zgody każdy ze współwłaściciele może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności. Ponadto należy także wskazać, że zgodnie z art.202. k.c. jeżeli większość współwłaściciele postanawia dokonać czynności rażąco sprzecznej z zasadami prawidłowego zarządu rzeczą wspólną, każdy z pozostałych współwłaściciele może żądać rozstrzygnięcia przez sąd.

Z powyższych powodów należy wskazać, że analizowany stan faktyczny należy do właściwości sądów powszechnych.

Za powyższą konstatacją przemawiają także względy wynikające z materialnego prawa administracyjnego.

Po pierwsze należy wskazać na przedmiot sporu, którym jest brama przesuwana oraz miejsce jej usytuowania. Jak wynika z analizy ustaleń poczynionych w trakcie kontroli przeprowadzonej

w dniu 23.02.2007r., przedmiotowe urządzenie wykonano nie w granicy, lecz na terenie prywatnych nieruchomości, tj. dz.nr 172/1 i dz.nr 171/1, a zatem nie wymaga uzyskania przez inwestora decyzji pozwolenie na budowę lub zgłoszenia – w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane.

Za takim rozstrzygnięciem przemawia treść art. 29 ust. 1 pkt 23) ustawy – Prawo budowlane, który stanowi, że budowa ogrodzeń nie wymaga uzyskania przez inwestora decyzji pozwolenia na budowę. Powyższą konstatację potwierdza wyrok NSA z 22.03.1999r., sygn.IV SA 463/97, który z kolei stanowi, że od dnia 24 grudnia 1997 r. żadne ogrodzenia nie wymagają uzyskania pozwolenia na ich budowę. Przepis art. 29 jest jednocześnie przez ustawodawcę uadekwatniony i uzupełniony przez art. 30 ust. 1 pkt 3) ustawy – Prawo budowlane, który stanowi, że zgłoszeniu właściwemu organowi wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20m i wykonywanie robót budowlanych określonych szczegółowo w ppkt. a), b) i c).

Ponadto na potwierdzenie powyższych spostrzeżeń należy wskazać w pierwszej kolejności na wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.06.2004r., sygn. IV SA 10/03, który stanowi, że użyte w art. 30 ust. 1 pkt 3) ustawie - Prawo budowlane określenia: droga i ulica należy rozumieć zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że ogrodzenie zostało wybudowane nie od strony drogi czy też ulicy publicznej, to nie ma podstaw do ingerencji organu nadzoru budowlanego, a sprawa będzie podległa rozstrzygnięciu w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Oprócz tego na uwagę zasługuje 1999.04.30 wyrok NSA w Warszawie z dnia 30.04.1999r., sygn. IV SA 1851/96. W wyroku tym NSA w Warszawie wyraził pogląd, że „mur wzniesiony na działce skarżącego spełnia funkcję przegrody wygłuszającej, oddzielającej część nieruchomości, na której znajduje się zakład produkcyjny (tartak) od zaplecza socjalno-biurowego. Nie jest to więc ani ogrodzenie ani żaden inny obiekt budowlany, na który byłoby wymagane pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Ponadto WSA zauważa, że skoro zatem przepis art. 48 ustawy z 1994 r. Prawo budowlane powołany jako podstawa prawna wydanego nakazu rozbiórki - dotyczy wyłącznie obiektów budowlanych lub ich części, wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia - to zastosowanie sankcji przewidzianej w tym przepisie w odniesieniu do omawianej przegrody pozbawione było podstaw”.

Ponadto wydaje się, że szczególnie na marginesie tego ostatecznego orzeczenia należy dostrzec pewne zasadnicze podobieństwo z analizowanym stanem faktycznym, które sprowadza się do tego, że przedmiotowa brama przesuwana umieszczona przez inwestora niejako w głębi nieruchomości nie może być samodzielnie traktowana jako ogrodzenie lub też jego część z wszelkimi konsekwencjami natury prawnej wynikającymi z przepisów ustawy – Prawo budowlane.

Po drugie, wydaje się, że w analizowanym stanie faktycznym przedmiotowe urządzenie, tj. brama przesuwana jest usytuowane na terenie nieruchomości prywatnych, tj. dz.nr 172/1 i 172/2. Wskazane wyżej nieruchomości nie są drogą publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 25.03.1985r. - o drogach publicznych. Fakt ten potwierdza pismo Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 25.04.2007r., z którego wynika, że wskazane wyżej nieruchomości stanowią drogę wewnętrzną (bez nazwy) boczną od strony ul. Firlika i stanowią własność prywatną. Ponadto należy podnieść fakt, iż organ ten w cytowanym piśmie wskazuje, iż wskazane nieruchomości nie znajdują się w gestii jego administracji, a za wszelkie działania podejmowane na ww. terenie odpowiada właściciel nieruchomości.

W powyższej sytuacji zdaniem tutejszego Inspektora nie znajduje zastosowania art. 36 cyt. wyżej ustawy - o drogach publicznych, wedle którego w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi (w omawianym przypadku jest nim Zarząd Dróg Miejskich) lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego.

Z powyższych powodów należało orzec jak w sentencji.

**POUCZENIE:**

Na niniejsze postanowienie przysługuje stronie zażalenie do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu al. Niepodległości 16/18, za pośrednictwem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Poznania w terminie siedmiu dni od jego doręczenia.



(pieczęć okrągła)

Z up. Powiatowego Inspektora  
Nadzoru Budowlanego dla miasta Poznania  
*[Signature]*  
Z up. Powiatowego Inspektora  
Nadzoru Budowlanego

(pieczęć imienna i podpis osoby upoważnionej do wydania postanowienia)

**Otrzymują:**

- 1.
2. ROP – a/a
3. ROA – rejestr

**Załączniki:**

1. pisma

: 1) z dnia 22.01.2007r. oraz 2) z dnia 23.01.2007r.



Poznań, dnia 5 lipca 2007 r.  
- za dowodem doręczenia-

**WIELKOPOLSKI  
WOJEWÓDZKI INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO  
W POZNANIU**

WOA-7144/331/07/002

POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO w Poznaniu		
WPLYNEŁO DNIA	2007-07-13	WPLYNEŁO DNIA
I. dz. 8519		
zał. ....		

**POSTANOWIENIE**

711B/ROP/7355/1220/07

E. Liwiec

Na podstawie art. 123 § 1 oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.; dalej k.p.a.), po rozpatrzeniu zażalenia (podanie z dnia 29 maja 2007 r.) na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 21 maja 2007 r. PINB/ROP/7355/1220/2007 zwracające podanie, gdyż z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny,

**utrzymuję w mocy zaskarżone postanowienie**

**UZASADNIENIE**

Do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania w dniu 22 stycznia 2007 r. wpłynęło pismo z prośbą „(...) o interwencję w sprawie (...), zamknięcia, mnie jak i innym mieszkańcom budynków zlokalizowanych w rejonie ul. Kaczmarka/Firlika, dojazdu do ulicy Obornickiej (...)”.

Pismem z dnia 5 lutego 2007 r. PINB/RIN/73561/227/07 organ I instancji zwrócił się do Zarządu Dróg Miejskich o udzielenie informacji do jakiej kategorii dróg, zaliczona jest droga, na której usytuowana została brama wraz z furtką. W odpowiedzi Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w piśmie z dnia 13 lutego 2007 r. UZ/5548-W/FIR-3/07 wyjaśnił, iż „(...) ulica Firlika w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086) nie posiada kategorii drogi publicznej i jest drogą wewnętrzną (...)”.

Następnie, w dniu 23 lutego 2007 r. pracownicy organu nadzoru budowlanego pierwszej instancji przeprowadzili czynności kontrolne w sprawie legalności wykonanej bramy. Z treści protokołu wynika, iż w styczniu 2007 r. „(...) w poprzek ulicy Firlika została postawiona brama przesuwana oraz furtka (...)”.

W oparciu o powyższe ustalenia, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania w dniu 21 maja 2007 r. zwrócił podanie, z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny,

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł w którym podnosi, iż „według postanowienia Prezydenta m. Poznania z roku 1998 r. ten odcinek drogi ma łączyć drogi publiczne od Omańkowskiej poprzez ul. Kaczmarka, Firlika z ul. Obornicką. A więc postawienie tej bramy na narożu ul. Firlika z jego odnogą jest zamknięciem tego połączenia. Nie moją sprawą jest, że właściwe władze nie wykupiły części Firlika od właścicieli i jeden z nich spod nr 38 pan zamknął bramą z podłączył do prądu a więc jest to jego brama (...)”.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego po zapoznaniu się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym oraz treścią zażalenia, zważył co następuje:

W świetle art. 28 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118, z późn.zm.) wszelkie roboty budowlane można rozpocząć wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej zasady określają przepisy art. 29-31 tej ustawy zawierające katalog enumeratywnie wymienionych obiektów, jak i robót budowlanych nie wymagających spełnienia obowiązku uzyskania pozwolenia, jednak nakładające obowiązek zgłoszenia budowy lub wykonywania robót organowi architektoniczno-budowlanemu. W przypadkach gdy zgłoszenie nie jest wymagane inwestor nie jest obowiązany do dokonywania jakichkolwiek czynności administracyjno-prawnych przed rozpoczęciem robót budowlanych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 23 Prawa budowlanego budowa ogrodzeń nie wymaga pozwolenia na budowę, stosownie jednak do art. 30 ust. 1 pkt 2 zgłoszenia wymaga "budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych oraz o wysokości powyżej 2,20 m (...)". Z powyższego sformułowania

wynika, że chodzi tu o drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, co potwierdza teza pierwsza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2006 r. IVSA 10/03 LEX nr 148913 „1. Użyte w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. Z 2003r. Nr 207, poz 2016 z późn. zm.) określenia: droga i ulica należy rozumieć zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( Dz.U. z 2004r. Nr 204, poz. 2086) (...)”.

W tym miejscu organ odwoławczy wyjaśnia, iż droga może być prawnie uznana za drogę publiczną dopiero po zaliczeniu jej do jednej z ustawowo określonej kategorii dróg publicznych. Kategoria drogi publicznej stanowi normatywnie określony w ustawie o drogach wyznacznik funkcjonalności drogi w całej sieci drogowej. Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2004, nr 204, poz. 2086, z późn. zm.) do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 w/w ustawy). Za drogi wewnętrzne uznaje się zatem wszystkie te drogi, które nie zostały zaliczone do jakiegokolwiek kategorii dróg publicznych. Brak kategorii drogi publicznej oznacza bowiem, iż dana droga nie posiada znaczącej funkcji w sieci dróg publicznych, dlatego też nie jest prawnie konieczne nadanie jej statusu drogi publicznej mającej być dostępną dla wszystkich.

Z załączonego do akt sprawy odpisu zupełnego księgi wieczystej nr PO1P (stan z dnia 16 kwietnia 2007 r.) wynika, iż działka nr 171/1 oznaczona została jako droga. Natomiast treść pisma Zarządu Dróg Miejskich z dnia 25 kwietnia 2007 r. UZ/5548-W/FIR-4/07 wskazuje, iż „(...) nieruchomości na których umieszczona została brama (...) o oznaczeniu geodezyjny: obręb Podolany, ark.05, działki o numerach: 171/1, 172/1 stanowią drogę wewnętrzną, bez nazwy boczną od ul. Firlika, i stanowią własność prywatną (...)”. Tak więc w rozpoznawanej sprawie droga, na której zrealizowano bramę i furtkę, nie jest drogą publiczną, nie jest również "innym miejscem publicznym", co potwierdza teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2006 r. II OSK 675/05 ONSAiWSA 2006/4/122: „Przez pojęcie "innych miejsc publicznych", o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), nie należy rozumieć dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.)”.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż realizacja bramy i furtki, jako części ogrodzenia, nie wymagała zgłoszenia właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu, ponieważ droga wewnętrzna nie mieści się w hipotezie normy zawartej w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Powyższa okoliczność, która miała istotny wpływ na dalsze czynności organu, została należycie zbadana przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania.

W tym miejscu zasadnym jest przytoczenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 2001 r. II SA 1223/00 LEX nr 75528: „Rozstrzygnięcie sporu w przedmiocie zajęcia drogi wewnętrznej podlega, jako sprawa cywilna, kognicji sądu powszechnego zgodnie z art. 2 § 1 kpc. Oznacza to, że postępowanie w tej sprawie, wszczęte przed organem administracji, jako bezprzedmiotowe, podlegało umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 kpa.”

W przypadku gdy podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego wniesiono podanie, zwraca je wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem (art. 66 § 3 k.p.a.).

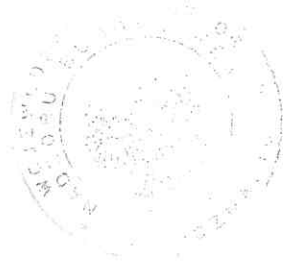
Tak więc w świetle powyższego, wykonanie przedmiotowej bramy może stanowić jedynie podstawą do rozszczeń o charakterze cywilnoprawnym, których dochodzenie odbywa się w trybie postępowania przed sądem powszechnym w oparciu o przepisy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Z 1964, Nr 16, poz.93 z późn. zm.). Powyższe potwierdza teza druga przytoczonego już powyżej wyroku sądu administracyjnego z dnia 28 czerwca 2006 r. IVSA 10/03 „(...) W przypadku stwierdzenia, że ogrodzenie zostało wybudowane nie od strony drogi czy też ulicy publicznej, to nie ma podstaw do ingerencji organu nadzoru budowlanego, a sprawa będzie podlegała rozstrzygnięciu w postępowaniu przed sądem powszechnym”, jak również teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 1998 r. IV SA 1758/96 lex 43782, zgodnie z którą „Roboty budowlane, których rozpoczęcie nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, nie mają cechy samowoli budowlanej, do likwidacji której uprawnione są organy nadzoru budowlanego, w związku z tym rezultat tych robót, o ile powoduje negatywne konsekwencje dla osób trzecich i ich nieruchomości, kwalifikuje się jako szkoda w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, do naprawienia której właściwa jest droga przed sądami powszechnymi”

Mając powyższe na uwadze zaskarżonemu postanowieniu organu I instancji nie można zarzucić naruszenia przepisów ustawy Prawo budowlane lub innych uchybień proceduralnych, które uzasadniałyby jego uchylenie w części lub w całości.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w rozstrzygnięciu postanowienia.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne. Stronom postępowania przysługuje prawo wniesienia skargi na postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem tut. organu, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z-10 7/2013/13/2013  
Wojewódzki Sąd Administracyjny  
Poznań  
Instancja I  
Instancja II



OTRZYMUJA:

- 1.
- ② Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań  
- w załączeniu: akta sprawy (2 teczki)
3. a/a

