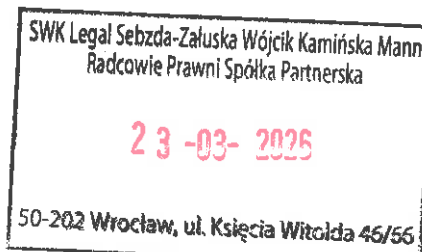




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

IF-O.7840.271.2021.MSZ



Wrocław, dnia 17 marca 2026 r.

## DECYZJA

Na podstawie art. 157 § 1 i art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej k.p.a.) oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej p.b.) po rozpatrzeniu, w ramach wszczętego z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020), zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany i udzielającej Dolnośląskim Inwestycjom S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu, pozwolenia na budowę domu studenckiego wraz z lokalami usługowymi w poziomie przyziemia oraz garażem podziemnym, po rozbiórce dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami terenowymi przy al. Ignacego Jana Paderewskiego 35 we Wrocławiu (dz. nr 1/8, AR-9 Obręb Zalesie),

**odmawiam stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r.**

## UZASADNIENIE

Decyzją nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020) Prezydent Wrocławia, zatwierdził projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany i udzielił Dolnośląskim Inwestycjom S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu (dalej również jako Inwestor), pozwolenia na budowę domu studenckiego wraz z lokalami usługowymi w poziomie przyziemia oraz garażem podziemnym, po rozbiórce dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami terenowymi przy al. Ignacego Jana Paderewskiego 35 we Wrocławiu (dz. nr 1/8, AR-9 Obręb Zalesie).

Zawiadomieniem z dnia 22 czerwca 2021 r. (IF-O.7840.217.2021.MW), Wojewoda Dolnośląski poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej wyżej decyzji Prezydenta Wrocławia.

Decyzją z dnia 2 listopada 2021 r. (IF-O.7840.217.2021.MW(JW.)) Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020), zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany i udzielającej Dolnośląskim Inwestycjom S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu, pozwolenia na budowę domu studenckiego wraz z lokalami usługowymi w poziomie przyziemia oraz garażem podziemnym, po rozbiórce dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami

terenowymi przy al. Ignacego Jana Paderewskiego 35 we Wrocławiu (dz. nr 1/8, AR-9 Obręb Zalesie). W uzasadnieniu decyzji wskazano, że decyzja Prezydenta Wrocławia została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co jest równoznaczne z wystąpieniem podstawy stwierdzenia jej nieważności w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wyjaśniono, że trybuny ziemne, jako obiekt budowlany przeznaczony do rozbiórki (budowla ziemna), zostały wprost wpisane decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r. do rejestru zabytków (zostały również wprost wskazane w załączniku nr 1 do tejże decyzji, będącym jej integralną częścią). Co za tym idzie przed wydaniem pozwolenia o rozbiórce obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków wymagane było zgodnie z art. 39 ust. 2 p.b. uzyskanie decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu trybun ziemnych z rejestru zabytków. Brak wymaganej przez art. 39 ust. 2 p.b. decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków odnośnie wykreślenia z rejestru zabytków trybun ziemnych jako jednoznacznie wpisanych do rejestru zabytków stanowi więc rażące naruszenie prawa. Nie stwierdzono innych kwalifikowanych naruszeń prawa stanowiących podstawy do stwierdzenia nieważności poddanej weryfikacji decyzji.

Odwołanie od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r. wniosła Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

Decyzją z dnia 4 lipca 2022 r. (znak: DOA.7110393.2021.NKR) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r. (IF-O.7840.217.2021.MW(JW.)).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 lipca 2022 r. (znak: DOA.7110393.2021.NKR) wniosła Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

Wyrokiem z dnia 26 stycznia 2023 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1914/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił opisaną wyżej skargę Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

Skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2023 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1914/22) wniosła Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1253/23) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 lipca 2022 r. (znak: DOA.7110393.2021.NKR) oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r. (IF-O.7840.217.2021.MW(JW.)). W uzasadnieniu wskazano, że wbrew ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie charakter ochrony przewidzianej w decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r. nie jest oczywisty, bowiem w jej sentencji nie wymieniono obiektów, jakkolwiek wskazano, że wpisowi podlegają Tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem. Zwrócono uwagę, że w załączniku wzmiankowanej decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r. sformułowano katalogi obiektów wymienionych w uzasadnieniu, który nie wymienia jednak wszystkich obiektów, w tym obiektów stanowiących przedmiot sporu w niniejszej sprawie tj. dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami terenowymi. Wskazano,

że powstaje pytanie o przyczynę nieumieszczenia tych obiektów nie tyle w rozstrzygnięciu decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r., ile w katalogu. W związku z tym przyjęto, że organ architektoniczno-budowlany, który udzielił między innymi pozwolenia na rozbiórkę wskazanych obiektów, nie dysponował decyzją o wpisie do rejestru zabytków zawierającą treść oczywistą, niewymagającą zabiegów interpretacyjnych. Z tych względów nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa polegającym na uznaniu, że sporne obiekty podlegają jedynie ochronie obszarowej.

Dalej wskazano, że ze względu na powyższe nie można było kwalifikować jako rażące naruszenie prawa działania Prezydenta Wrocławia poprzestanie jedynie na uwzględnieniu decyzji nr 708/2020 z dnia 7 września 2020 r. (znak: MKZ-IZN.4125.323.2020), którą Prezydent Wrocławia, wykonujący zadania przy pomocy Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu pozwolił Inwestorowi na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (obszarowo), w tym na rozbiórkę obiektów spornych. W decyzji tej Prezydent Wrocławia, któremu Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu powierzył część wykonywanych zadań, stwierdził, że zespół basenów sportowo-rekreacyjnych nie jest wymieniony w załączniku do decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r. Z tego też powodu organ ten uznał, że wymagane, a zarazem wystarczające, jest pozwolenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 p.b. W świetle tego organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę oraz rozbiórkę dysponował przedłożonym przez Inwestora pozwoleniem konserwatorskim, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, akceptując, że w ramach przewidzianych robót budowlanych dokonana zostanie rozbiórka dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami terenowymi. Dodatkowo zwrócono uwagę, że Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu w pismach z dnia 3 lipca 2020 r. (znak: WZA.5161.1140.2020.JB) oraz 21 października 2020 r. (znak: WZN.5183.1.36.2020.JS) określił warunki postępowania w przypadku odkrycia podczas robót ziemnych zabytków archeologicznych.

Abstrahując więc od tego czy nieuzyskanie decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu trybun ziemnych z rejestru zabytków przez Inwestora stanowi naruszenie wymogu formalnego zawartego w art. 39 ust. 2 p.b., a w konsekwencji naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 3 p.b., nie może być bowiem ono kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa. W związku z tym wywieziono, że organ udzielający pozwolenia na budowę nie mógł ingerować w kompetencje wyspecjalizowanego organu ds. ochrony zabytków, dlatego też organ ten był uprawniony do uwzględnienia wskazanej decyzji Prezydenta Wrocławia wykonującego zadania przy pomocy Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu. Podsumowując Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wydaniu decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020) nie można przypisać rażącego naruszenia prawa w omówionym zakresie.

Ponadto wskazano, że w sprawie nie występują inne naruszenia, które mogłyby być kwalifikowane jako wady powodujące nieważność poddanej weryfikacji decyzji.

W dniu 5 lutego 2025 r. do Wojewody Dolnośląskiego, przy piśmie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 2 lutego 2026 r. (znak: DOR.7110.31.2026.PKR; DOA.7110.393.2021) wpłynęły akta przedmiotowej sprawy.

Zawiadomieniem z dnia 13 lutego 2026 r. (IF-O.7840.217.2021.MSZ), Wojewoda Dolnośląski poinformował strony o przystąpieniu do ponownego rozpatrzenia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020).

Na podstawie analizy akt sprawy Wojewoda Dolnośląski zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2026 r. poz. 143; dalej p.p.s.a.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto w myśl art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie, przy czym ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji podatkowej. Może ona dotyczyć zarówno samej wykładni prawa materialnego i procesowego, jak i braku wyjaśnienia w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2020 r. sygn. akt I SA/Gd 1388/19). Zatem wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1253/23) ma powagę rzeczy osądzonej co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a Wojewoda Dolnośląski jest zobowiązany uwzględnić ocenę Sądu wyrażoną w tym wyroku.

Wzruszenie decyzji w trybie nadzwyczajnym postępowania administracyjnego stanowi wyjątek od zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej określonej w art. 16 k.p.a. Istotą tej zasady jest domniemanie legalności i mocy obowiązującej decyzji ostatecznej oraz dopuszczalność jej zmiany lub uchylecia wyłącznie w ustawowo określonym trybie i przez właściwy do tego organ administracji publicznej.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji tworzy prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych przede wszystkim wadami materialnoprawnymi, powodującymi nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Postępowanie nieważnościowe ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem ukierunkowanym wyłącznie na kontrolę decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Oznacza to, że organ rozpatrując sprawę w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga jej ponownie merytorycznie, lecz orzeka tylko w kwestii wadliwości kontrolowanego aktu administracyjnego. Działa więc jako organ kasacyjny i w oparciu o zamknięty materiał dowodowy (tj. ten materiał, który posłużył do wydania poddanego weryfikacji orzeczenia), weryfikuje kwestionowany akt administracyjny. Warto w tym miejscu wskazać na wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt

II SA/Wa 2095/06, z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1900/18), w których wskazano, iż „działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu, jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi. W ich efekcie może co najwyżej dojść do wydania decyzji kasatoryjnej. W omawianym postępowaniu organ orzekający ogranicza się jedynie do poszukiwania uchybień i wadliwości, tak proceduralnych, jak i dotyczących prawa materialnego”. W wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 1034/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że oceny legalności decyzji ostatecznej dokonuje się tylko i wyłącznie na podstawie materiałów zgromadzonych w postępowaniu zwykłym zakończonym wydaniem decyzji, w stosunku do której toczy się postępowanie administracyjne o stwierdzenie jej nieważności. Nie można upatrywać możliwości prowadzenia postępowania dowodowego w toku postępowania nieważnościowego w takim samym zakresie, jak w postępowaniu zwykłym. Podzieleniu takiego stanowiska sprzeciwia się istota i charakter kasacyjnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może więc zastępować postępowania odwoławczego, ani go powtarzać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2003 r., sygn. akt III SA 1473/01). Zatem, organ administracji publicznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzorczym posiada jedynie uprawnienia kasacyjne, gdyż rozstrzyga tylko i wyłącznie w kwestii istnienia bądź braku – w dacie wydania kontrolowanej w trybie stwierdzenia nieważności decyzji – przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. nie rozstrzyga natomiast o istocie sprawy będącej przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. Nie wyklucza to oczywiście możliwości w ogóle prowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, organ nadzoru bowiem może gromadzić dowody, które będą pomocą w dokonaniu stosowanej oceny.

Stwierdzenie nieważności decyzji może mieć miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Z tego też powodu wykładnia tych przesłanek winna mieć charakter ścieśniający (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 1983 r., sygn. akt II SA 581/83) i wymaga bezspornego ustalenia, że uchylona decyzja jest dotknięta jedną z tych wad.

Zgodnie z przywołanym wyżej art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Artykuł 156 § 2 k.p.a. wskazuje, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Jednocześnie, należy pamiętać, że ustawodawca, w przepisach p.b. wprowadził regulację szczególną, dotyczącą decyzji o pozwoleniu na budowę, która uniemożliwia stwierdzenia nieważności, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło pięć lat. Z kolei art. 158 § 3 k.p.a. stanowi, że jeżeli od dnia

doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2 k.p.a., upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, o czym stanowi art. 157 § 2 k.p.a.

Uwzględniając ustalenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w wyroku z dnia 4 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1253/23), którym Wojewoda Dolnośląski jest związany, stwierdzić trzeba, że poddana weryfikacji decyzja Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020) nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy odnotować, że jeśli powodem stwierdzenia nieważności decyzji ma być rażące naruszenie prawa, to niezbędne jest wykazanie, że zostały spełnione trzy przesłanki: 1) oczywistość naruszenia prawa; 2) jednoznacznie imperatywny charakter przepisu, który został naruszony; 3) racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli niemożność zaakceptowania w praworządnym państwie skutków, które wywołuje kwestionowana decyzja. Dodatkowo, wskazane wyżej przesłanki muszą wystąpić łącznie i nie mogą być dorozumiewane, ale muszą być jasno wskazane (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1539/19 i powołane tam orzecznictwo sądowe).

Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu), a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który nadaje się do zastosowania w tzw. bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga wykładni prawa.

Drugą konieczną przesłanką stwierdzenia nieważności ze względu na wydanie rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa jest jednoznacznie imperatywny charakter przepisu, który został naruszony. Przyjmuje się wszak, że nie można stwierdzić nieważności decyzji, jeśli została ona wydana na podstawie kompetencji fakultatywnej lub przepisu materialnoprawnego, który z rozmaitych powodów zapewnia organowi szeroki zakres swobodnego uznania administracyjnego. Jeśli bowiem organ wydaje akt mogąc względnie swobodnie dokonywać wyboru między różnymi możliwymi rozwiązaniami, to wybranie jednego rozwiązania, a nie innego, z natury rzeczy nie może mieć charakteru rażącego naruszenia prawa.

Wreszcie skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, tj. skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, co do których występuje silne przekonanie, że nie jest możliwe zaakceptowanie wydania takiej decyzji przez organy praworządnego państwa.

Naruszenie prawa ma więc charakter rażący, gdy jest ono oczywiste. Oznacza to, że sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a konkretnym przepisem prawa jest wyraźna, rzucająca się w oczy. Rażąco naruszony może być wyłącznie przepis jednoznaczny, niepowodujący wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli przepis prawa dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z tych interpretacji, nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 p.b. prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków

wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Natomiast art. 39 ust. 2 p.b. stanowi, że decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydana po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków.

Wyjaśnić należy, że w świetle art. 9 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obowiązującym w dniu wydania poddanej weryfikacji decyzji (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.; dalej: u.o.z.) do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (ust. 1). W trybie określonym w ust. 1, do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku (ust. 2). Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych (ust. 3).

Przez zabytek rozumie się natomiast nieruchomości lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.). Zabytek nieruchomy jest to nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości, o których mowa w przywołanym pkt 1 (art. 3 pkt 2 u.o.z.). Przez historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny rozumie się przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg (art. 3 pkt 12 u.o.z.). Historyczny zespół budowlany rozumiany jest z kolei jako powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi (art. 3 pkt 13 u.o.z.).

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że do rejestru zabytków wpisuje się między innymi, wyłącznie zabytek nieruchomy, zabytek nieruchomy wraz z jego otoczeniem oraz układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny zespół budowlany. Oznacza to, że tzw. ochronie konserwatorskiej podlegają wyłącznie pojedyncze nieruchomości, pojedyncze nieruchomości wraz z ich otoczeniem, większe obszary stanowiące pewien układy urbanistyczne, ruralistyczne, a także zespoły budowlane.

W niniejszej sprawie roboty budowlane przewidziano na terenie kwalifikowanym jako obszar historyczny, na którym znajdują się zespoły budowlane, wpisane do wojewódzkiego rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że dwa budynki techniczno-gospodarczo-sanitarne, niecki basenowe oraz trybuny ziemne, jako obiekty budowlane przeznaczone do rozbiórki na podstawie poddanej weryfikacji decyzji Prezydenta Wrocławia, nie zostały wprost wpisane decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm

(457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r. do rejestru zabytków jako obiekty jednostkowe podlegające ochronie konserwatorskiej, gdyż nie zostały wskazane ani w uzasadnieniu wzmiankowanej decyzji, ani też w załączniku (będącym jej integralną częścią) zawierającym katalog obiektów podlegających indywidualnej ochronie. Nie jest więc kwestią oczywistą, charakter ochrony wzmiankowanych obiektów budowlanych. Co za tym idzie, Prezydent Wrocławia udzielając pozwoleń na rozbiórkę wzmiankowanych obiektów, nie dysponował decyzją o wpisie do rejestru zabytków zawierającą treść oczywistą, niewymagającą zabiegów interpretacyjnych.

Tak więc poprzestanie przez Prezydenta Wrocławia jedynie na uwzględnieniu decyzji Prezydenta Wrocławia, wykonującego zadania przy pomocy Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr 708/2020 z dnia 7 września 2020 r. (znak: MKZ-IZN.4125.323.2020), którą udzielono Inwestorowi zezwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (obszarowo), w tym na rozbiórkę obiektów spornych, co wypełnia dyspozycję normy prawa materialnego zawartej w art. 39 ust. 1 p.b. nie może być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa. W decyzji tej stwierdzono bowiem, że zespół basenów sportowo-rekreacyjnych nie jest wymieniony w załączniku do decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu nr A/4225/457/Wm (457/Wm) z dnia 14 czerwca 1991 r. Przyjęto jedynie, że obiekty te stanowią część historycznie ukształtowanego zabytku, jakim są Tereny olimpijskie. Organ architektoniczno-budowlany, a także organ ochrony zabytków akceptowały fakt, że w ramach robót budowlanych objętym wnioskiem o pozwolenie na budowę dokonana zostanie rozbiórka dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, niecek basenowych oraz trybun ze schodami terenowymi. Z tego względu nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa polegającym na uznaniu, że sporne obiekty podlegają jedynie ochronie obszarowej. Jak już wskazano, nie jest oczywiste jakiego rodzaju ochronie konserwatorskiej podlegają dwa budynki techniczno-gospodarczo-sanitarne, niecki basenowe oraz trybun ze schodami terenowymi podlegają.

Przedstawione kwestie rozbieżne dotyczące wpisu poszczególnych obiektów do rejestru zabytków nie pozwalają w sposób jednoznaczny, oczywisty stwierdzić, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem prawa w stopniu rażącym.

Wobec powyższego należy stwierdzić także, że nawet gdyby uznać, że przed wydaniem pozwolenia o rozbiórce obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków wymagane było zgodnie z art. 39 ust. 2 p.b. uzyskanie decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu trybun ziemnych z rejestru zabytków, to brak wymaganej przez przywołany artykuł decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków odnośnie wykreślenia z rejestru zabytków trybun ziemnych również nie może być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa.

Nie można także przyjąć, że brak decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków, o której mowa w art. 39 ust. 2 p.b. wyczerpuje wadę braku wymaganego stanowiska innego organu, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., co z kolei powinno być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Stwierdzić zatem należy, że organ udzielający pozwolenia na budowę tj. Prezydent Wrocławia, nie mógł ingerować w kompetencje wyspecjalizowanego organu ds. ochrony zabytków, który udzielił pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.,

dlatego też przywołany organ architektoniczno-budowlany był uprawniony do uwzględnienia wskazanej decyzji Prezydenta Wrocławia wykonującego zadania przy pomocy Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu i przyjęciu, że tego rodzaju zezwolenie na prowadzenie robót budowlanych jest wystarczające.

Tak ukształtowane stanowisko Wojewody Dolnośląskiego wynika z opisanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1253/23), którym to tutejszy organ jest związany.

Dodatkowo wskazać trzeba, że Wojewoda Dolnośląski na skutek rozpoznania sprawy nie stwierdził także innych kwalifikowanych naruszeń prawa, stanowiących podstawę stwierdzenia nieważności decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie z obowiązującym w dniu wydania poddanej weryfikacji decyzji art. 35 ust. 1 p.b. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza: 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z: a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej; 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; 3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie: a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, b) informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, c) kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, d) kopii zaświadczenia, o której mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego, e) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i 10; 4. posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych oraz aktualność zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 p.b.

Dalej należy wskazać, że przedłożony projekt budowlany został opracowany zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1609).

Ponadto planowane przedsięwzięcie, nie wymagało także przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w świetle rozporządzenia rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Odnosząc się do zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa, zwłaszcza w zakresie jego, funkcji i parametrów, należy zauważyć, że na terenie objętym inwestycją, w dniu wydania analizowanej decyzji, obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVI/1106/13 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Adama Mickiewicza i alei Ignacego Paderewskiego we Wrocławiu (Dz.U. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 4331; dalej m.p.z.p.). Budowa

obiektu budowlanego, którego dotyczy poddana weryfikacji decyzja przewidziana jest do realizacji na terenie oznaczonym symbolem 8US. Dal tereny oznaczonego wskazanym symbolem w świetle § 28 ust. 1 m.p.z.p. przewidziano następujące przeznaczenie: 1) kryte urządzenia sportowe; 2) terenowe urządzenia sportowe; 3) uczelnie wyższe; 4) zabudowa zamieszkania zbiorowego; 5) usługi; 6) zielen parkowa, 7) skwery; 8) infrastruktura drogowa; 9) obiekty infrastruktury technicznej.

Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 14 m.p.z.p., pod pojęciem przeznaczenia terenu należy rozumieć obiekty, które jako jedyne są dopuszczone na danym terenie.

Należy zauważyć, że kolejność wymienionych w § 28 ust. 1 m.p.z.p. funkcji przeznaczenia terenu nie wprowadza hierarchii tych funkcji, co oznacza, że nie występuje pierwszeństwo którejkolwiek funkcji przez innymi. W m.p.z.p. nie ma mowy o funkcji podstawowej i funkcji uzupełniającej przeznaczenia terenu dla obszaru oznaczonego symbolem 8US. Każda funkcja określona w m.p.z.p. jest równorzędna i tak samo dopuszczalna jak pozostałe. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego definiuje również § 4 ust. 1 pkt 2 zabudowę zamieszkiwania zbiorowego jako obiekty czasowego zamieszkiwana uczniów, studentów i pracowników, w tym internaty, bursy, domy studenckie i asystenckie, wraz z obiektami towarzyszącymi, a także obiekty do nich podobne, nienależące do innej kategorii przeznaczenia terenu.

Zamierzenie budowlane – budowa domu studenckiego z lokalami usługowymi wraz z garażem podziemnym – objęte poddaną weryfikacji decyzją mieści się w zakresie definicji zabudowy zamieszkiwania zbiorowego. Należy również pokreślić, że dopuszczalność zabudowy na obszarze oznaczonym symbolem 8US wynika także z ogólnych postanowień m.p.z.p. W rozdziale 2 m.p.z.p. „Ustalenia dla całego obszaru objętego planem” w § 6 pkt 3 zawarte jest postanowienie, zgodnie z którym tereny oznaczone symbolem 5UN/1, 5 UM/2 , 8US należą do terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego. W tym miejscu należy zatem zauważyć, że m.p.z.p. wprost dopuszcza na terenie dz. nr 1/8 (AR-9 Obręb Zalesie) zabudowę zamieszkiwania zbiorowego. Zamierzenie budowlane, którego dotyczy poddana weryfikacji decyzja obejmuje lokale usługowe w poziomie przyziemia.

Wobec powyższego, w świetle postanowień m.p.z.p. dla obszaru oznaczonego symbolem 8US nie wprowadza ograniczeń co do rodzaju usług dopuszczalnych na wskazanym obszarze z zastrzeżeniem handlu detalicznego małopowierzchniowego A (§ 28 ust. 2 pkt 1 i 2 m.p.z.p.). W § 4 ust. 1 pkt 3 m.p.z.p. zawarta jest definicja handlu detalicznego małopowierzchniowego A, przez który należy rozumieć obiekty służące sprzedaży detalicznej, przystosowane do przyjmowania klientów, o powierzchni sprzedaży nie większej niż 400 m<sup>2</sup>, oraz punkty sprzedaży zakładów, gier losowych oraz loteryjnych i zakładów sportowych, wraz z obiektami towarzyszącymi, nienależącymi do innej kategorii przeznaczenia terenu, z wyłączeniem stacji paliw. W związku z tym podkreślić trzeba, że Wojewoda Dolnośląski w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020) ocenia inwestycję budowlaną przedstawioną we wniosku o pozwolenie na budowę wraz z przedłożonym projektem budowlanym, a więc inwestycję zatwierdzoną do realizacji tą decyzją. Poza oceną pozostaje obiekt budowlany, który zostanie faktycznie wybudowany na podstawie uzyskanego przez inwestora pozwolenia na budowę.

Dalej, zgodnie z § 28 ust. 2 pkt 5 m.p.z.p., wymiar pionowy budynku lub budowli przykrytej dachem, mierzony od poziomu terenu przy budynku lub budowli, od najwyższego punktu pokrycia dachu, a także do najwyższego punktu obudowy estetycznej urządzeń i instalacji na dachach nie może być większy niż 18 m”. Odnosząc przywołany przepis do rozwiązań projektowych należy stwierdzić, że wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej do górnej części attyki wynosi 14,45 m (od strony wschodniej, południowej i północnej), natomiast od strony nasypu przy ul. Paderewskiego 9,41 m (str.115 projektu budowlanego oraz str. 146 – rysunki elewacji zewnętrznej).

Zgodnie z m.p.z.p. dla zabudowy zamieszkiwania zbiorowego liczba kondygnacji nadziemnych nie może być większa niż 3 (§ 28 ust. 2 pkt 6). Zamierzenie budowlane objęte kwestionowaną decyzją ma posiadać 3 kondygnacje nadziemne, od strony ul. Paderewskiego zaś 2 kondygnacje (str. 90, 115, 116 oraz 149-151). Projektowany dom studencki składa się ze 158 lokali bez antresoli oraz 217 lokali z antresolą (str. 88 projektu budowlanego). Antresole przewidziano na kondygnacji pierwszej (str. 149a projektu budowlanego) oraz na kondygnacji drugiej (str. 150a w projekcie budowlanym).

Podkreślić jednak trzeba, że w m.p.z.p. lokalny prawodawca nie przewidział definicji antresoli. Wyjaśnienie tego pojęcia można znaleźć w § 3 pkt 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. 1065, ze zm.; dalej r.w.t.), zgodnie z którym antresola jest to górna część kondygnacji lub pomieszczenia znajdująca się nad przedzielającym je stropem pośrednim o powierzchni mniejszej od powierzchni tej kondygnacji lub pomieszczenia, niezamkniętą przegrodami budowlanymi od strony wnętrza, z którego jest wydzielona. Analiza rzutu antresoli na kondygnacji 1 i rzutu antresoli na kondygnacji 2 (rysunki 4.1/A raz nr 5.1/A na str. 149a oraz 150a projektu budowlanego) prowadzi do wniosku, że antresole stanowią będą górne części poszczególnych pomieszczeń, niezamknięte przegrodami budowlanymi od strony wnętrza, z którego zostały wydzielone.

Z uwagi na powyższe nie można wprost zarzucić, że antresole zostały zaprojektowane niezgodnie z definicją określoną w r.w.t.

Kolejno § 28 ust. 2 pkt 7 m.p.z.p. wskazuje, że udział powierzchni obszaru zabudowanego II w powierzchni działki budowlanej nie może być większy niż 70%, przy czym obszar zabudowany II został zdefiniowany jako obszar zajęty przez budynek lub budynki, ograniczony zewnętrznym obrysem ścian zewnętrznych kondygnacji zewnętrznym obrysem ścian zewnętrznych kondygnacji nadziemnych w jego lub ich rzucie o największej powierzchni (§ 2 pkt 8 m.p.z.p.). Powierzchnia zabudowy w przypadku planowanej inwestycji ma wynosić 5 488,30 m<sup>2</sup>, co stanowi 48,35% powierzchni działki (str. 90 projektu budowlanego).

Następnie w § 28 ust. 2 pkt 9 m.p.z.p. przyjęto, że powierzchnia terenu biologicznie czynnego musi stanowić co najmniej 20% powierzchni działki budowlanej. Odnosząc to do projektu budowlanego stosunek powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni działki wynosi 21,69 % (str. 90 oraz 108 projektu budowlanego). Inwestor w projekcie budowlanym (str. 89 projektu budowlanego) przedstawił wyliczenia powierzchni biologicznie czynnej na około 30 % powierzchni całej działki.

Część opisowa projektu budowlanego (str. 89 projektu budowlanego) potwierdza spełnienie warunków wynikających z miejscowego planu odnoszących się do przedmiotu ochrony konserwatorskiej wyrażonej w § 8 ust. 2 pkt 3 i 5. Przedstawione przez inwestora

rozwiązania kompozycyjne i materiałowe są zgodne z miejscowym planem. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w § 6 pkt 6 zakłada, że wartość wskaźnika intensywności zabudowy może być równa lub większa od 0, przy czym nie może przekroczyć wartości 7, natomiast projekt budowlany przewiduje wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 1,90 (str. 90 projektu budowlanego). Zgodnie z częścią opisową projektu budowlanego (str. 90 projektu budowlanego) zaprojektowano dach o kącie nachylenia 2°, przy wymaganym przez miejscowy plan kącie nachylenia połaci dachowej nie mniejszej niż 2° (§ 6 pkt 9).

Dalej w § 28 ust. 3 m.p.z.p. przyjęto rozwiązania normatywne, które dopuszczają lokalizację dojazdu do obszaru oznaczonego symbolem 8US wyłącznie od terenów 2KDW/1 oraz 3KDPR/2, przy czym dojazd ten zakwalifikowano jako dojazd pojazdem samochodowym (§ 2 pkt 1 m.p.z.p.). Projekt budowlany w tym zakresie przewiduje wjazd do garażu i wewnętrznego dziedzińca od strony terenu 3 KDPR/2 (str. 90 projektu budowlanego, projekt zagospodarowania terenu str. 108).

W § 17 pkt 1 lit. a m.p.z.p. wprowadzono dla zabudowy zamieszkiwania zbiorowego obowiązek zapewnienia 10 miejsc postojowych dla samochodów osobowych na 100 miejsc. W § 17 pkt 2 m.p.z.p. określono zaś konieczność zapewnienia co najmniej 30% miejsc postojowych w podziemnych obiektach parkowania. W projektowanym zamierzeniu budowlanym inwestor przewidział 55 miejsc postojowych w garażu podziemnym dla 375 projektowanych lokali przeznaczonych do tymczasowego zamieszkiwania, przy minimalnej ilości 38 miejsc postojowych wymaganych przez m.p.z.p. W części rysunkowej projektu budowlanego (str. 148 projektu budowlanego) zaprojektowano 159 miejsc postojowych dla rowerów, przy wymaganych w § 17 pkt 5 lit a m.p.z.p. 0,3 miejsca postojowego na 1 miejsce dla zabudowy zamieszkiwania zbiorowego, czyli minimum 113 miejsc.

Podsumowując powyższe rozważania Wojewoda Dolnośląski nie stwierdza rażącej niezgodności inwestycji z przepisami m.p.z.p.

Mając również na względzie zasadę praworządności oraz zasadę prawdy obiektywnej (odpowiednio art. 6 oraz 7 k.p.a.) – Wojewoda Dolnośląski zbadał rozstrzygnięcie w świetle wszystkich pozostałych okoliczności przewidzianych w art. 156 § 1 k.p.a., które potencjalnie uzasadniałyby stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020).

W niniejszej sytuacji nie zachodzi również podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Poddaną weryfikacji decyzje wydał Prezydent Wrocławia tj. organ właściwy rzeczowo i miejscowo, bowiem jako organ wykonawczy gminy, będącej miastem na prawach powiatu, wykonuje zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej przypisane staroście. Ponadto obszar zainwestowania zlokalizowany jest przy al. Ignacego Jana Paderewskiego 35 we Wrocławiu (dz. nr 1/8, AR-9 Obręb Zalesie), czyli na obszarze znajdującym się w granicach administracyjnych Wrocławia.

Organ nadzorczy nie dopatrył się podstawy stwierdzenia nieważności polegającej na wydaniu rozstrzygnięcia bez podstawy prawnej, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W świetle art. 28 ust. 1 p.b. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 p.b. Nie ulega wątpliwości, że będąca przedmiotem rozstrzygnięcia Prezydenta Wrocławia sprawa jest kwalifikowana jako

indywidualna sprawa administracyjna, rozstrzygana w formie decyzji w reżimie przepisów procesowych regulowanych przez k.p.a.

Dalej, oceniając decyzję Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020), pod względem ewentualnego zaistnienia kolejnej wady, wymienionej w art. 156 § 1 k.p.a., Wojewoda Dolnośląski zauważa, że z akt nie wynika, aby przedmiotowa sprawa została rozstrzygnięta (na rzecz tego samego inwestora) inną, wcześniejszą decyzją. Nie zachodzi zatem przewidziana w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji.

Następnie wypada zauważyć, że weryfikowane rozstrzygnięcie nie zostało skierowane do osoby nie będącej stroną (do art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Taka wadliwość w omawianej sprawie miałyby miejsce w sytuacji, gdyby organ pierwszej instancji udzielił pozwolenia na budowę na rzecz innego podmiotu niż Inwestor – tj. Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi także podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. „Zwrócić należy uwagę, że niewykonalność decyzji zachodzi wówczas, gdy nie ma możliwości technicznych jej wykonania lub istnieją prawne nakazy bądź zakazy, które stwarzają nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Niewykonalność prawna oznacza, więc brak możliwości zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1700/23). Niewykonalność faktyczna lub prawna decyzji to trwała niemożność jej wykonania z pozaprawnych bądź prawnych przyczyn obiektywnych o charakterze nieusuwalnym. W niniejszym przypadku przyczyny obiektywne nie występują, co przesądza o możliwości wykonania decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020).

Podobne uwagi trzeba odnieść do kwestii ewentualnego wywołania wykonaniem decyzji czynu zagrożonego karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.). Zgodnie z tezą wyrażoną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 9 września 2021 r. (sygn. akt VII SA/Wa 733/21) „odnosząc się bezpośrednio do treści art. 156 § 1 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego należy zauważyć, że obejmuje on wyłącznie sytuację, w której samo podjęcie czynności wykonawczych realizowałoby znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, nie zaś sytuację, w której wykonanie decyzji mogłoby dopiero pociągnąć za sobą dalsze zdarzenia, które realizację takich znamion mogłyby stanowić”. Obowiązujące wówczas przepisy prawa generalnie nie przewidywały (i obecnie nie przewidują) ani karnej, ani administracyjnej sankcji za podejmowanie czynności zmierzających do wykonania poddanej weryfikacji decyzji o pozwoleniu na budowę. Dodatkowo należy zauważyć, że celem tego przepisu jest stwierdzenie skutku prawnego, który powstanie w przypadku podjęcia działań. Podstawą stwierdzenia nieważności będą zatem tylko czynności konieczne do wykonania decyzji, a nie jakiegokolwiek podejmowane w związku z jej wykonaniem.

Również nie wystąpiła w analizowanej sprawie podstawa prawna określona w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza

nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2021 r. (sygn. akt II OSK 3010/18) „przepis art. 156 § 1 pkt 7 KPA odsyła do przypadków nieważności wynikających z przepisów szczególnych, może być zatem podstawą stwierdzenia nieważności, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie przewiduje, że określona w nim wadliwość powoduje nieważność decyzji”.

Wobec powyższego należało odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia nr 842/2021 z dnia 16 marca 2021 r. (znak: WAB-B1.6740.1098.2020).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

## POUCZENIE

Od niniejszej decyzji przysługuje stronie postępowania prawo wniesienia odwołania do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia. Jednocześnie, zgodnie z art. 127a § 1 i § 2 k.p.a., w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.



Z w. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
*Ewa Wachera*  
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU  
Inżynierki

### Otrzymują:

1. Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu – reprezentowane przez r. pr. Joannę Sebzde-Zafuską,
2. Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu,
3. Młodzieżowe Centrum Sportu
4. Prezydent Wrocławia wykonujący zadania przy pomocy Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (eDoręczenie),
5. Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu (sygn. akt PO VI Pa 11.21),
6. Prokuratura Rejonowa dla Wrocławia – Śródmieście (sygn. akt PR 3 Ds. 154.2021),

### Do wiadomości:

7. Prezydent Wrocławia (eDoreczenia),
8. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (eDoręczenia),
9. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (eDoręczenia),
10. a/a.

---

**KLAUZULA INFORMACYJNA**  
**dot. działalności Wydziału Infrastruktury**

Na podstawie art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE zwanego dalej Rozporządzeniem uprzejmie informuję, że:

- Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Wojewoda Dolnośląski, wykonujący swoje zadania przy pomocy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, zlokalizowanego we Wrocławiu przy Pl. Powstańców Warszawy 1;
- Inspektor Ochrony Danych (IOD) wykonuje swoje obowiązki w siedzibie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, pokój nr 2145, e-mail: iod@duw.pl;
- Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze tj. rejestracji, analizy i załatwienia wpływających odwołań, zażaleń, ponagleń, skarg i wniosków oraz innych dokumentów lub przekazania ich zgodnie z właściwością;
- Podstawą prawną przetwarzania dotyczących Pani/Pana danych osobowych są Kodeks postępowania administracyjnego, Prawo budowlane oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- Pani/Pana dane nie będą przekazywane innym odbiorcom;
- Pani/Pana dane nie będą przekazywane do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej;
- Pani/Pana dane osobowe i dokumentacja mogą być przechowywane przez okres określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych;
- Zgodnie z Rozporządzeniem przysługuje Pani/Panu:
  1. prawo dostępu do swoich danych;
  2. prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, a także prawo do ich usunięcia, w sytuacji, gdy przetwarzanie danych nie następuje w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub w ramach sprawowania władzy publicznej;
  3. prawo do ograniczenia przetwarzania danych;
  4. prawo do wniesienia skargi do Prezesa UODO (na adres: Urząd Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa);
- Podanie Wojewodzie Dolnośląskiemu danych osobowych umożliwiających Pani/Pana identyfikację jest dobrowolne, w przypadku niepodania danych nie będzie możliwe rozpatrzenie wpływających odwołań, zażaleń, ponagleń, skarg i wniosków oraz innych dokumentów lub przekazania ich zgodnie z właściwością;
- Pani/Pana dane osobowe nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu.




SWK Legal Sebзда-Zaluska Wojcik Kaminska Mann  
Radcowie Prawni Spółka Partnerska  
**23-03-2026**  
50-202 Wrocław, ul. Księcia Witolda 46/66

R  
(00)759007734410030755  


Poczta Polska  
Opłata pobrana \_\_\_\_\_ zł \_\_\_\_\_ gr

2025

**Dotyczy**  
**Umowa Wzajemności**  
**we Wrocławiu**  
**pl. Powstańców Warszawy 1**  
**50-153 Wrocław**  
**OPŁATA POBRANA**  
**TAXE PERÇUE - POLIGNE**  
**umowa z Poczta Polska S.A.**  
**ID nr 608657/W**  
**z dnia 26.08.2025 r.**

IF-O.7840.271.2021.MSZ DECYZJA  
  
3353344 2026-03-19 03 POLECONA ZPO  
Joanna Sebзда-Zaluska  
Wrocław Księcia Witolda 46/66  
50-202 Wrocław

3353344

