

Naczelnny Sąd Administracyjny  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ II

SWK Legal Sebzda-Zańska Wójcik Kamińska Mann  
Radcowie Prawni Spółka Partnerska  
**16 -12- 2025**  
50-202 Wrocław, ul. Księcia Witolda 46/66

Dnia 12.12.2025 r.  
Sygn. akt II OSK 1253/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Joanna Sebzda-Zańska  
SWK Legal Sebzda-Zańska, Wójcik,  
Kamińska Radcowie Prawni  
ul. Księcia Witolda 46/66  
50-202 Wrocław

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału II przesyła odpis wyroku z dnia **4 listopada 2025 r.** sygn. akt **II OSK 1253/23** w sprawie ze skargi kasacyjnej Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2023 r. sygn. akt VII SAWa 1914/22 w sprawie ze skargi Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu.

Załączone orzeczenie jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

Sekretarz sądowy

*Marta Berska*

W załączeniu:

- odpis w/w orzeczenia.



Sygn. akt II OSK 1253/23



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 listopada 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Roman Ciągiewicz (spr.)
Sędziowie:	sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak sędzia del. WSA Anna Szymańska
Protokolant	asystent sędziego Karol Kowalski

po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 2025 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 26 stycznia 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 1914/22  
w sprawie ze skargi Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu  
na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego  
z dnia 4 lipca 2022 r. znak DOA.7110.393.2021.NKR  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji

1. uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r., znak: IF.O.7840.271.2021.MW (JW.);
2. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu kwotę 1157 (słownie: jeden tysiąc sto pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



W oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

*Marta Berska*



Uzasadnienie.

Wyrokiem z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. akt VII SAWa 1914/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu, dalej: „skarżąca”, na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dalej także: „GINB”, z dnia 4 lipca 2022 r. znak: DOA.7110.393.2021.NKR, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym.

Prezydent Wrocławia, decyzją z dnia 16 marca 2021 r., Nr 842/2021, na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), dalej: „Prawo budowlane”, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 30 listopada 2020 r., zatwierdził projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany oraz udzielił pozwolenia skarżącej 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 na działce nr 1/8, AR-9, obręb Zalesie, przy al. Ignacego Jana Paderewskiego 35 we Wrocławiu.

Wojewoda Dolnośląski, decyzją z dnia 2 listopada 2021 r., znak IF.O.7840.271.2021.MW (JW), po wszczęciu z urzędu postępowania, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., stwierdził nieważność ww. decyzji Prezydenta Wrocławia z 16 marca 2021 r.

Wojewoda nie stwierdził rażącej niezgodności inwestycji, której dotyczy badana decyzja, z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Ustalił, że Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu, decyzją z 14 czerwca 1991 r., nr A/4225/457/Wm (457/Wm), wpisał do rejestru zabytków "tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem, we Wrocławiu, obręb Zalesie w granicach działki geodezyjnej nr 1/21- pomiędzy ul. A. Mickiewicza, ul. I. Paderewskiego i rzeką Odrą.

W decyzji o pozwoleniu na budowę przewidziano wzniesienie budynku wielofunkcyjnego po rozbiórce zespołu basenów.

Wojewoda uznał, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy niecki basenowe zostały objęte ochroną konserwatorską. Natomiast trybuny ziemne jako

obiekt budowlany zostały wprost wpisane do rejestru. Brak wymaganej przez art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o wykreśleniu z rejestru trybun ziemnych jako jednoznacznie wpisanych do rejestru zabytków stanowi rażące naruszenie prawa.

Pismem z dnia 23 listopada 2021 r. skarżącą wniosła odwołanie od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 2 listopada 2021 r. Podniosła zarzuty naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3, 8 § 1 i 2, 11, 10 § 1, 16 § 1 K.p.a. Zarzuciła naruszenia materialnoprawne. Zdaniem skarżącej, doszło do naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i 158 § 1 K.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana z rażącym naruszeniem prawa, podczas gdy stwierdzenia nieważności nie można wywodzić z interpretacji wykraczającej poza istotę rozstrzygnięcia decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r. o wpisie do rejestru zabytków Terenów Olimpijskich. Nadto, podniosła naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że zachodziła przesłanka uzyskania decyzji o skreśleniu z listy zabytków, podczas gdy trybuny ziemne nie stanowią budowli wpisanej indywidualnie do rejestru zabytków i niemożliwym jest ich wykreślenie z tego rejestru.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, decyzją z 4 lipca 2022 r., znak: DOA.7110.393.2021.NKR, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu GINB wskazał na rażące naruszenie art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego. Podkreślił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w § 8 wskazuje: Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej o granicach przedstawionych na rysunku planu (ust. 1). W strefie, o której mowa w ust. 1, przedmiotem ochrony są układ urbanistyczny z zespołem obejmującym tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem, wpisany do rejestru zabytków pod numerem 457/Wm, wskazany na rysunku planu (ust. 2 pkt 1).

Ponadto, przypomniał decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, z 14 czerwca 1991 r., nr A/4225/457/Wm (457/Wm) o wpisaniu do rejestru zabytków "terenów olimpijskich wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem, we Wrocławiu, obręb Zalesie w granicach działki geodezyjnej nr 1/21- pomiędzy ul. A. Mickiewicza, ul. I. Paderewskiego i rzeką Odrą".

GINB wskazał, że zgodnie z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego, 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. Stosownie zaś do art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego, pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane 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.

GINB przyznał, że Miejski Konserwator Zabytków we Wrocławiu, działając w imieniu Prezydenta Wrocławia (któremu Wojewoda Dolnośląski powierzył kompetencje Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, na mocy porozumienia z dnia 5 października 2011 r. pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim, a Prezydentem Wrocławia), decyzją z 7 września 2020 r., Nr 708/2020, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282), dalej także: „ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”, udzielił skarżącej pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestrów zabytków (obszarowo) w zakresie budowy budynku zamieszkania zbiorowego z parkingiem podziemnym zgodnie z wnioskiem i projektem, wskazując w uzasadnieniu m.in.: "Przedłożony projekt przewiduje wzniesienie na działce (po rozbiórce zespołu basenów) budynku wielofunkcyjnego ukształtowanego na rzucie o kształcie prostokąta." Jednak według GINB, z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego wynika jednoznacznie, iż to na inwestorze ciąży obowiązek uzyskania stosownej decyzji o skreśleniu obiektu budowlanego z rejestru zabytków, a następnie dołączenia jej do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę.

GINB zwrócił uwagę, że do postępowania przed organem ochrony zabytków w takich sprawach nie ma zastosowania tryb przewidziany w art. 106 K.p.a., co oznacza, iż w przypadku, gdy inwestor nie uzyskał stosownej decyzji o skreśleniu obiektu budowlanego z rejestru zabytków, a organ administracji architektoniczno-budowlanej pomimo tego udzielił pozwolenia na rozbiórkę, to decyzja pozwalająca na rozbiórkę jest obarczona tak istotną wadą prawną, że uzasadnia to usunięcie jej z obrotu prawnego, w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

GINB stwierdził, że zarówno "trybuny ziemne", "niecki basenowe" jak również 2 budynki techniczno-gospodarczo- sanitarne, czyli obiekty budowlane przeznaczone do rozbiórki, są objęte ochroną konserwatorską wynikającą z decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z 14 czerwca 1991 r. i wymagały tym samym, przed wydaniem pozwolenia na rozbiórkę uzyskania decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu z rejestru zabytków. Wskazał przy tym na znaczenie samej sentencji ww. decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., która jednoznacznie wskazuje, że wpisowi do rejestru zabytków podlegają obiekty położone na terenach olimpijskich oraz historycznie ukształtowany teren. Zwrócił także uwagę na to, że w odniesieniu do ww. przedmiotu ochrony konserwatorskiej nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r., poz. 840), lecz przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 48, ze zm.). Zgodnie zaś z art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie dóbr kultury, pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogły być dzieła budownictwa, urbanistyki i architektury, niezależnie od ich stanu zachowania, jak historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa. GINB dodał, że w pierwszej kolejności ustawa ta chroniła dobra kultury zwane zabytkami, wpisane do rejestru zabytków (art. 4 pkt 1). Zabytkiem w rozumieniu tej ustawy były przede wszystkim te dobra kultury, które wpisano do rejestru zabytków. Zgodnie z przepisami tej ustawy można było objąć wpisem do rejestru zabytków zarówno poszczególne obiekty jak i ich zespoły. To, że za zabytek należy uznać trybuny ziemne, niecki basenowe, jak również 2 budynki techniczno-gospodarczo-sanitarne, przesądza decyzja o wpisie do rejestru zabytków.

Ponadto GINB stwierdził, że z treści sentencji decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z 14 czerwca 1991 r., wynika, że wpis należy traktować nie jako "obszarowy" lecz "obiektowy", czyli taki, w którym każdy element wskazany w decyzji traktowany jest jako komponent składający się na cały obiekt, wpisany do rejestru indywidualnie. Każdy z komponentów jest zatem częścią składową zabytku wpisanego do rejestru i podlega rygorowi wskazanemu w art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego.

Za istotny GINB uznał również fakt, że w prawomocnym wyroku z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2024/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że ochronie konserwatorskiej w niniejszej sprawie podlegają wszystkie elementy układu i nie można podzielić zarzutu skargi, że niewymienienie odkrytych basenów sportowo-rekreacyjnych (nie użytkowanych od ponad 30 lat) w załączniku do decyzji wpisującej tereny olimpijskie do rejestru zabytków, wyklucza także ochronę konserwatorską. Sąd w uzasadnieniu tego wyroku zwrócił uwagę, że pomimo, iż w załączniku nr 1 decyzji z 14 czerwca 1991 r. wprost nie wymieniono odkrytych basenów sportowo-rekreacyjnych nie oznacza, że nie są one również objęte ochroną konserwatorską. GINB uznał, że ustalenia zawarte w tym wyroku są wiążące stosownie do treści art. 170 P.p.s.a.

Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie następujących przepisów:

1. art.138 § 1 pkt 1 K.p.a. i art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego poprzez ustalenie, że rozbiórka niecek basenowych, trybuny ziemnej i dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, realizowana w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, wymagała legitymowania się przez Inwestora decyzją Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu każdego z wymienionych obiektów z rejestru zabytków, podczas gdy żaden z tych obiektów nie został jednostkowo wypisany do rejestru zabytków;

2. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., poprzez:

a) błędne przyjęcie, że decyzja Prezydenta Wrocławia z dnia 16 marca 2021 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w sytuacji, gdy podstawy stwierdzenia nieważności weryfikowanej decyzji nie może stanowić rozbieżne stanowisko co do konieczności uzyskania decyzji o wykreśleniu z rejestru zabytków,

b) zastosowanie przesłanki rażącego naruszenia prawa względem ostatecznej i wykonywanej decyzji o pozwoleniu na budowę, opartej na ustaleniach budzących rozbieżności interpretacyjne wielu organów administracji publicznej i instytucji;

3. art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 16 K.p.a., poprzez zastosowanie niewłaściwego nadzwyczajnego trybu weryfikacji ostatecznej decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 16 marca 2021 r., podczas gdy decyzja ta nie zawiera jakichkolwiek wad materialnoprawnych, zaś brak ewentualnej decyzji Generalnego Konserwatora

Zabytków o skreśleniu obiektów z rejestru zabytków może stanowić jedynie wadę tkwiącą w postępowaniu;

4. naruszenia przepisów postępowania w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

a) art. 7, art. 77 § 1, art. 80 K.p.a., polegające na naruszeniu podstawowych zasad postępowania administracyjnego, tj. zasady praworządności i prawdy obiektywnej, przejawiające się wydaniem decyzji, która nie odpowiada prawu bowiem podjęta została:

- z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, polegającym na oparciu wydanego rozstrzygnięcia o dowody budzące istotne wątpliwości interpretacyjne co do przedmiotu i zakresu ochrony konserwatorskiej;

- w wyniku wyprowadzenia dowolnego wniosku wykraczającego poza istotę rozstrzygnięcia zarówno decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r. o wpisie do rejestru zabytków Terenów Olimpijskich, jak również utrzymanej w mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego, o rzekomej indywidualnej ochronie dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych zlokalizowanych na działce nr 1/8, AR-9, obręb Zalesie;

- w wyniku fragmentarycznej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności poprzez pominięcie faktów wynikających z Gminnej Ewidencji Zabytków Miasta Wrocławia potwierdzającej, że niecki basenowe, trybuna ziemna oraz 2 budynki techniczno-gospodarczo-sanitarne nie są jednostkowo ujęte w wykazie zabytków;

- z całkowitym pominięciem przez GINB relacji pomiędzy decyzją o wpisie do rejestru zabytków, a ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, który to plan zawiera zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym uwarunkowania ochronne wynikające z decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r. o wpisie do rejestru zabytków, a gwarancją tego był proces uzgodnieniowy planu z udziałem wojewódzkiego konserwatora zabytków;

- w wyniku powierzchownej oceny projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego skutkującej wadliwym uznaniem, że w wyniku robót budowlanych dojdzie do całkowitej rozbiórki trybun ziemnych, podczas gdy przyjęte rozwiązania projektowe przewidują wkomponowanie budynku zamieszkania zbiorowego w istniejącą skarpe (trybunę ziemną niebędącą zabytkiem), której kształt

i kąt nachylenia pozostanie bez zmian, co dodatkowo wyklucza rzekomy obowiązek uzyskania przez Inwestora decyzji o wykreśleniu zabytku z rejestru;

b) art. 8 § 1 i § 2 i art. 11 K.p.a., poprzez istotne naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, iż skoro od innych inwestorów ingerujących w sposób nieodwracalny w poszczególne trybuny ziemne na Terenach Olimpijskich, organ nie wymagał decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o wykreśleniu z rejestru zabytków, to decyzji takiej również nie będzie wymagał od Spółki, tym bardziej w przypadku zaprojektowania budynku wkomponowanego w taką trybunę, której kształt i kąt nachylenia pozostanie bez zmian;

c) art. 16 § 1 k.p.a., poprzez naruszenie ogólnej zasady stabilności decyzji administracyjnych, których wyeliminowane następuje tylko i wyłącznie, gdy zostanie bezspornie ustalone istnienie przyczyny rażącego naruszenia prawda jako przesłanki nieważności;

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji GINB z 4 lipca 2022 r., jak również poprzedzającej ją decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 2 listopada 2021 r. oraz zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania wedle norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, podstawową przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia z 16 marca 2021 r. było rażące naruszenie art. 39 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, z uwagi na nieuzyskanie przez inwestora, przed wydaniem pozwolenia na rozbiórkę, decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków o skreśleniu z rejestru zabytków trybun ziemnych, niecek basenowych oraz dwóch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych tj. obiektów przeznaczonych do rozbiórki, które są objęte ochroną konserwatorską na mocy z decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z 14 czerwca 1991 r.

Na podstawie tej decyzji organ, działając na podstawie art. 5, art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) orzekł o wpisaniu do rejestru zabytków województwa wrocławskiego pod numerem rejestru 457/Wm stanowiące dobro

kultury: "tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem, we Wrocławiu, obręb Zalesie, działki geodezyjne nr 1/2-1 – między ul. A. Mickiewicza, ul. Paderewskiego i rzeką Odrą". Uzasadnienie tej decyzji stanowi integralną część decyzji. Wynika z niego, że tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami zostały zaprojektowane przez Richarda Konwiarza w 1926 r., ich częściowa realizacja nastąpiła w 1927 r., zaś uzupełnienia i rozbudowa w latach 1937-1938. Na sztucznie ukształtowanym terenie z uformowaną zielenią znajdują się obiekty sportowe, usługowe i budynki gospodarcze. W uzasadnieniu organ wskazał dodatkowo, że tereny olimpijskie posiadają historycznie ukształtowane bieżnie, pola marsowe, trybuny ziemne, strzelnice, korty tenisowe i inne, oraz aleje i ścieżki obsadzone nisko i wysokopienną zielenią.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, z treści sentencji ww. decyzji wynika jednoznacznie, że wpisem do rejestru objęto w 1991 r. tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem, we Wrocławiu, obręb Zalesie, na działkach geodezyjnych nr 1/2-1 – między ul. A. Mickiewicza, ul. Paderewskiego i rzeką Odrą. Do rejestru wpisano zatem nie tylko obszar terenów olimpijskich z ukształtowanym historycznie terenem, traktowanym jako układ urbanistyczny, lecz także położone na nim obiekty. Obiekty te zostały wymienione w uzasadnieniu decyzji z 1991 r., które – jak podkreślił organ ochrony konserwatorskiej – stanowi integralną część decyzji, a zatem rozwinięcie i uszczegółowienie jej sentencji. W uzasadnieniu tym wymieniono nie tylko stadion olimpijski, halę sportową, budynek kortów tenisowych, Stadion Gwardii oraz kasy biletowe, ale także historycznie ukształtowane bieżnie, pola marsowe, trybuny ziemne, strzelnice, korty tenisowe i "inne". Ostatnie wyrażenie "i inne" wskazuje, że katalog obiektów wymienionych w uzasadnieniu decyzji z 1991 r., znajdujących się na działkach geodezyjnych między ul. A. Mickiewicza, ul. Paderewskiego i rzeką Odrą, ma jedynie charakter przykładowy i niewyczerpujący, a wpisem do rejestru zabytków są objęte wszystkie obiekty budowlane ukształtowane historycznie jako wchodzące w skład szeroko pojętej infrastruktury olimpijskiej zrealizowanej według koncepcji Richarda Konwiarza. Takie rozumienie zakresu ochrony wynikającej z ww. decyzji znajduje także odzwierciedlenie w treści przepisów będących podstawą wydania decyzji z 1991 r. tj. ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48).

Zgodnie z nimi ochronie podlegały dobra kultury zwane zabytkami, wpisane do rejestru zabytków, przy czym wpisem do rejestru zabytków można było objąć zarówno poszczególne obiekty, jak i ich zespoły. Dlatego biorąc pod uwagę zarówno treść sentencji decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 1991 r. nr A/4225/457/Wm, jak i jej uzasadnienie oraz przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach, należy zgodzić się z twierdzeniem GINB, że ww. wpis do rejestru zabytków ma charakter "obiektowy", a nie "obszarowy", co oznacza, że ochronie podlega nie tylko układ urbanistyczny, ruralistyczny, czy założenia krajobrazowe, ale także poszczególne obiekty budowlane znajdujące się na tym terenie. Nie budzi przy tym również najmniejszej wątpliwości wartość historyczna i zabytkowa obiektów objętych ochroną konserwatorską. Nie bez znaczenia pozostaje również uzasadnienie prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2024/17, w którym Sąd podzielił ww. interpretację zapisów zawartych w decyzji z 1991 r.

Zakres ochrony działki objętej inwestycją określają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XLVI/1106/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Adama Mickiewicza i alei Ignacego Jana Paderewskiego we Wrocławiu, który został uzgodniony z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Ustalenia te są tożsame z zakresem ochrony wynikającym z ww. decyzji, albowiem z § 8 planu wynika, że przedmiotem ochrony jest układ urbanistyczny z zespołem obejmującym tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem (ust. 2 pkt 1). W strefie tej przedmiotem ochrony są także: ukształtowanie nowej zabudowy z przeważającym udziałem form horyzontalnych (pkt 3), oraz kształtowanie podziałów elewacji oraz brył budynków w nawiązaniu do stylistyki modernistycznej, z wykorzystaniem takich materiałów, jak wypalana cegła klinkierowa, kamień, drewno, szkło oraz surowy, wysokiej jakości beton (pkt 5). Działka nr ewid. 1/8, obręb Zalesie, położona jest na obszarze oznaczonym na rysunku planu miejscowego symbolem 8US, dla którego ustalono przeznaczenie: kryte urządzenia sportowe, terenowe urządzenia sportowe, uczelnie wyższe, zabudowa zamieszkiwania zbiorowego, usługi, zieleń parkowa, skwery, infrastruktura

drogowa, obiekty infrastruktury technicznej (§ 28 ust. 1 planu). Z zapisów tych wynika, że wprowadzenie możliwa jest zabudowa w postaci m. in. zabudowy zamieszkiwania zbiorowego, jednakże przy jednoczesnej ochronie obiektów zabytkowych znajdujących się na terenach olimpijskich.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, skarżąca mogła zostać wprowadzona w błąd mylącym uzasadnieniem decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który decyzją z dnia 7 września 2020 r., Nr 708/2020 udzielił Inwestorowi pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wskazując m. in. na obszarowy charakter ochrony oraz akcentując, że projekt przewiduje wzniesienie budynku wielofunkcyjnego po rozbiórce zespołu basenów. Należy jednak, zdaniem Sądu pierwszej instancji, podkreślić, że organ ten wydał decyzję w oparciu o art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o której mowa w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego, a nie art. 39 ust. 2 tej ustawy, a ponadto w ogóle nie był uprawniony do dokonywania oceny w zakresie ewentualnego wykreślenia zabytku z rejestru. W konsekwencji, doprowadziło to do sytuacji, w której Inwestor nie legitymował się podstawowym dokumentem umożliwiającym rozbiórkę obiektów zabytkowych.

WSA w Warszawie nie podzielił zarzutu naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez zastosowanie niewłaściwego nadzwyczajnego trybu weryfikacji decyzji. Uzyskanie decyzji o skreśleniu obiektu budowlanego z rejestru zabytków stanowi wprost warunek wydania pozwolenia na rozbiórkę obiektu. Stanowi zatem pozwolenie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, czyli jeden z warunków, po spełnieniu których możliwa jest w ogóle zgoda na realizację inwestycji. Nie jest to zatem wada procesowa, która może zostać zweryfikowana w drodze wznowienia postępowania, a który to tryb może się zakończyć chociażby decyzją wydaną na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. w zw. z art. 146 § 2 k.p.a., tj. stwierdzającej, że ostateczna decyzja zapadła z naruszeniem prawa, jednakże odmawiającej jej uchylenia, gdyż w sprawie mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Dolnośląskie Inwestycje S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu. Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

I. w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 2 P.p.s.a., naruszenie przepisów postępowania, które - w każdym z poniższych przypadków z osobna - mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

(1) art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 7, art. 8 § 1 i § 2, art. 9, art. 10 § 1, art. 11, art. 15, art. 16 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1 i art. 80 i art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. oraz art. 134 § 1 P.p.s.a., polegające na oddaleniu skargi Skarżącej pomimo, iż organy obu instancji istotnie naruszyły przepisy postępowania, w szczególności obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz zasadę ochrony praw nabytych, przejawiające się w szczególności na:

- a) oparciu rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznego i prawomocnego pozwolenia na budowę wyłącznie na wykładni decyzji o wpisie do rejestru zabytków, której treść jest niejasna i podlega odmiennym interpretacjom, przy całkowitym pominięciu relacji pomiędzy decyzją o wpisie do rejestru zabytków a ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą nr XLVI/IIIO6/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 czerwca 2013r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Adama Mickiewicza i alei Ignacego Jana Paderewskiego we Wrocławiu (dalej w skardze kasacyjnej „Mpzp”), który to plan uwzględnia uwarunkowania ochronne wynikające z decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., a gwarancją tego był proces uzgodnieniowy planu z udziałem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków;
- b) wyprowadzeniu jednostkowej ochrony obiektów usytuowanych na działce Skarżącej z niejednoznacznego wyrażenia „i inne” sformułowanego w uzasadnieniu decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., podczas gdy celem uzasadnienia decyzji administracyjnej jest jedynie wyjaśnienie jej rozstrzygnięcia, nie zaś jego zastępowanie, tym bardziej w sytuacji gdy rozstrzygnięcie decyzji sformułowane jest w nieprecyzyjny sposób i w ogóle nie wymienia trybuny ziemnej, niecek basenowych oraz 2-óch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych usytuowanych na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 1/8 AM- 9, obręb Zalesie (dalej jako: „Działka”,

„Nieruchomość”), jako obiektów posiadających ponadprzeciętne walory zabytkowe;

c) pominięciu dowodów zgłaszanych przez Skarżącą, co skutkowało wydaniem rozstrzygnięć bez uwzględnienia całokształtu okoliczności, które powinny współtworzyć stan faktyczny poddany następnie wszechstronnej analizie, co zarazem naruszyło zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej oraz uprawnionych oczekiwań Skarżącej, iż skoro od innych inwestorów ingerujących w sposób nieodwracalny w poszczególne trybuny ziemne na terenach olimpijskich nie wymagano decyzji o wykreśleniu trybuny ziemnej z rejestru zabytków, to decyzja taka również nie będzie wymagana od Skarżącej, tym bardziej w przypadku zaprojektowania budynku wkomponowanego w taką trybunę, której kształt i kąt nachylenia pozostanie bez zmian;

d) pominięciu okoliczności braku wymienienia zabudowy na Nieruchomości w Gminnej Ewidencji Zabytków Miasta Wrocławia (dalej w skardze kasacyjnej „GEZ”) jako dowodu świadczącego o braku objęcia jednostkowej (obiektovej) ochrony na Nieruchomości, w sytuacji, gdy w GEZ uwzględnia się wszystkie zabytki nieruchome występujące na obszarze danej gminy, zarówno wpisane do rejestru zabytków, jak i niewpisane do tego rejestru, zaś wśród 13-stu obiektów usytuowanych na terenach olimpijskich i wymienionych w GEZ pod numerem od 5959 do 5972 (według stanu na czerwiec 2021 r.), brak jest niecek basenowych, trybun ziemnych oraz 2-óch budynków techniczno- gospodarczo-sanitarnych;

e) bezpodstawnym uznaniu przez Sąd iż „wszelkie wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na korzyść ochrony wartości zabytkowych, historycznych i architektonicznych stanowiących dziedzictwo podlegające opiece organów państwowych”, podczas gdy legalność działania organów administracji publicznej wymaga także oceny rzetelnego wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu strony w każdej sprawie administracyjnej będącej przedmiotem działalności organów, tym bardziej, że w omawianej sprawie mamy do czynienia z weryfikacją decyzji ostatecznej w trybie nadzwyczajnym, co wymagało oceny w kontekście rażącego naruszenia prawa, z którym mamy do czynienia jedynie w przypadku oczywistego

naruszenia, a nie w sytuacji oparcia się na domniemaniach, wnioskowaniach i przypuszczeniach;

f) powierzchownej ocenie przez organy obu instancji zatwierdzonego projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego skutkującej wadliwym uznaniem również przez Sąd, iż w wyniku robót budowlanych zrealizowanych na podstawie pozwolenia na budowę dojdzie do rozbiorczy trybuny ziemnej, podczas gdy przyjęte rozwiązania projektowe przewidują wkomponowanie budynku w istniejącą skarpe (trybunę ziemną niebędącą obiektem wpisanym do rejestru zabytków), co dodatkowo wykluczało konieczność uprzedniego uzyskania przez Skarżącą decyzji o wykreśleniu z rejestru zabytków trybuny ziemnej;

g) bezpodstawnym uznaniu, iż czynności podjęte przez Skarżącą doprowadziły do nieodwracalnej szkody w „chronionej substancji zabytkowej”, podczas gdy działania Skarżącej wynikały z praw nabytych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i ostatecznego pozwolenia konserwatorskiego, zaś zarówno Sąd, jak i organy orzekające, pomimo wadliwego przyjęcia, iż mamy do czynienia z obiektem wpisem nie indywidualizowały żadnej z wybitnych cech każdego z tych obiektów, co czyni nieuzasadnionym twierdzenie o posiadaniu przez nie jakiegokolwiek substancji zabytkowej;

(2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) P.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 8 § 1 i § 2, art. 9, art. 15, art. 16 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1, art. 80, art. 107 § 1 i 3 K.p.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a., art. 5 pkt 1 i pkt 11 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48), poprzez nieprawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy polegające na:

a) wyprowadzeniu przez organy obu instancji i Sąd dowolnego wniosku wykraczającego poza istotę rozstrzygnięcia decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., o wpisie do rejestru zabytków terenów olimpijskich i uznaniu jakoby decyzją tą ustanowiono jednostkową ochronę trybuny ziemnej, niecek basenowych oraz 2-och budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, podczas gdy sentencja decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r. nawet nie wymienia ww. obiektów, gdyż ustanawia jedynie ochronę obszarową terenów olimpijskich, w konsekwencji czego utożsamianie wpisu obszarowego założenia urbanistycznego z wpisem

indywidualnym obiektów zlokalizowanych w granicach takiego założenia jest nieuprawnionym domniemaniem ochrony konserwatorskiej prowadzącej do najdalej idących skutków, której to ochrony właśnie z powodu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nie można opierać na jakichkolwiek domysłach, a które to domysły Skarżąca wykazała już chociażby powołując się na liczne rozbieżności w interpretacji treści decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., co zostało bezpodstawnie pominięte przez Sąd;

b) fragmentarycznym ustaleniu stanu faktycznego sprawy skutkującym naruszeniem zasady ochrony praw słusznie nabytych i stabilności decyzji administracyjnych, których wyeliminowane następuje tylko i wyłącznie, gdy bezspornie zostanie ustalone istnienie przyczyny rażącego naruszenia prawa, podczas gdy organy obu instancji, a następnie oceniający legalność działania tych organów Sąd oparł zaskarżony Wyrok na dowodzie o niejednoznacznej treści rozstrzygnięcia decyzji z 14 czerwca 1991 r. i rozbieżnej wykładni poszczególnych organów, co stanowi wystarczającą przesłankę negatywnej do wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji w nadzwyczajnym trybie stwierdzenia nieważności;

(3) art. 141 § 4 w zw. z art. 134 § 1 P.p.s.a., polegające na niewyjaśnieniu w sposób adekwatny do celu, jaki wynika z treści art. 141 § 4 P.p.s.a. - podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w szczególności poprzez:

a) brak sprecyzowania, które konkretnie przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48; dalej w skardze kasacyjnej „Ustawa z 1962”), doprowadziły Sąd do uznania, iż znajdują one zastosowanie w odniesieniu do każdego z obiektów usytuowanych na Działce i ograniczeniu się przez Sąd jedynie do ogólnego stwierdzenia, iż „biorąc pod uwagę zarówno treść sentencji decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 1991 r. nr A/4225/457/Wm, jak i jej uzasadnienie oraz przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach, należy zgodzić się z twierdzeniem GINB, że ww. wpis do rejestru zabytków ma charakter obiektowy, a nie obszarowy, co oznacza, że ochronie podlega nie tylko układ urbanistyczny, ruralistyczny, czy założenia krajobrazowe, ale także poszczególne obiekty budowlane znajdujące się na tym terenie”, podczas gdy

przepisy poprzednio obowiązującej ustawy także wymagały, aby obiekt indywidualnie wpisywany do rejestru zabytków charakteryzował się unikatowymi walorami uzasadniającymi ich ochronę;

b) brak wskazania indywidualnych wartości historycznych, naukowych lub artystycznych każdego z obiektów uznanych przez Sąd za zabytek podlegający indywidualnej ochronie i porzestanie na lakonicznym stwierdzeniu, że „Nie budzi przy tym najmniejszej wątpliwości wartość historyczna i zabytkowa obiektów objętych ochroną konserwatorską, czego dowodzi bogata dokumentacja znajdująca się w aktach sprawy”, bez konkretnego wskazania który z dowodów składających się na „bogată dokumentację” potwierdza wybitne walory każdego z obiektów umiejscowionych na Nieruchomości Skarżącej;

c) wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia Wyroku przejawiającą się w uznaniu przez Sąd, iż „ochrona konserwatorska wynika w niniejszej sprawie z samej decyzji, a nie z korespondencji prowadzonej pomiędzy poszczególnymi podmiotami”, by w dalszej części jednak stwierdzić, że „GINB miał przy tym podstawę do rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących zakresu ochrony zabytków wynikającej z decyzji z 14 czerwca 1991 r”, co jedynie potwierdza nieprecyzyjność i rozbieżność w zakresie ustanowionej ochrony konserwatorskiej wynikającej z decyzji z 14 czerwca 1991 r.;

(4) art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) P.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 6, poprzez wadliwe uznanie przez Sąd, iż brak decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu obiektu z rejestru zabytków stanowi wadę tkwiącą w decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 16 marca 2021 r., gdyż wada ta „jest charakterem zbliżona chociażby do braku prawa do dysponowania terenem na cele budowlane” skutkującą stwierdzeniem nieważności decyzji, podczas gdy decyzja Prezydenta Wrocławia z dnia 16 marca 2021 r, nie zawiera jakichkolwiek wad materialnoprawnych, zaś ewentualny brak „opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw” stosownie do wymogów art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, stanowi przesłankę wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną, zaś władcze

oświadczenie woli organu administracji publicznej nie może być utożsamiane z dobrowolnym oświadczeniem właściciela nieruchomości upoważniającym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;

(5) art.170 w zw. z art. 151 i art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez bezrefleksyjne uznanie, iż ocena prawna wyrażona w odrębnym stanie faktycznym będącym przedmiotem prawomocnego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt. VII SA/Wa 2024/17, stanowi potwierdzenie rzekomej obiektowej ochrony każdego z obiektów zlokalizowanych na Działce, podczas gdy wyrok ten nie przesądza jednoznacznie omawianej kwestii, skoro wskazuje jedynie na ochronę konserwatorską „terenu odkrytych basenów sportowo-rekreacyjnych”, nie zaś trybuny ziemnej, niecek basenowych oraz 2-óch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, trybuny, zaś odrębnie odnosząc się do pojęcia zabytek Sąd ten stwierdził, że „zabytek, w tym przypadku: zabytek rozumiany jako założenie urbanistyczne z zespołem obejmującym tereny olimpijskie wraz z położonym na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem”, tym samym wskazując na obszarową ochronę układu urbanistycznego;

II. w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 1 P.p.s.a., naruszenie prawa materialnego:

(1) art. 39 ust.2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz.1333 z późn.zm.); dalej w skardze kasacyjnej: „Prawo budowlane”, w zw. z art.156 § 1 pkt 2 K.p.a., poprzez błędne zastosowanie polegające na wadliwym przyjęciu, że trybuna ziemna, niecki basenowe, budynki techniczno- gospodarczo-sanitarne wpisane są indywidualnie do rejestru zabytków, co doprowadziło następnie do błędnego uznania przez Sąd, że realizacja zaprojektowanych robót budowlanych obejmujących rozbiórkę poszczególnych obiektów usytuowanych na Działce wymagała uprzedniego uzyskania przez Skarżącą decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu obiektu z rejestru, podczas gdy żaden z ww. obiektów nie jest obiektem budowlanym wpisanym jednostkowo do rejestru zabytków, co wyklucza zastosowanie wskazanego przepisu prawa materialnego i dowodzi, że uzyskane przez Skarżącą pozwolenie konserwatorskie na prowadzenie robót budowlanych obejmujących rozbiórkę obiektów na obszarze

wpisany do rejestru zabytków jest wystarczające i adekwatne do zakresu ustanowionej na Działce ochrony konserwatorskiej:

(2) art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego w zw. z art. 36 ust.1 pkt 1, ust. 3, ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r., poz.282) w zw. z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wpisanie obszaru tworzy domniemanie, iż obiekty usytuowane na obszarze objętym wpisem są zarazem zabytkiem obiektowym, podczas gdy ustawodawca wyraźnie wyodrębnił w hipotezie wskazanego przepisu obiekt budowlany wpisany do rejestru zabytków od obszaru wpisanego do rejestru zabytków, co powinno prowadzić Sąd do uznania, iż wobec obowiązującej na terenie Działki obszarowej ochrony konserwatorskiej prowadzenie robót budowlanych obejmujących rozbiórkę poszczególnych obiektów wymagało wyłącznie pozwolenia na prowadzenie tych robót wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, którym legitymuje się Skarżąca;

(3) art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego, poprzez jego błędne niezastosowanie, pomimo, iż ocena zgromadzonego materiału dowodowego powinna prowadzić do zakwalifikowania robót objętych pozwoleniem na budowę jako wykonywanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, co wymagało przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, co miało miejsce w niniejszej sprawie i co dowodzi prawidłowości wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę;

(4) art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego, poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do błędnego zastosowania wynikającego z:

- wadliwego przyjęcia, że decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na to, że zdaniem organów orzekających w przedmiocie nieważności - obiekty usytuowane na Nieruchomości Skarżącej podlegają jednostkowej (a nie obszarowej ochronie), gdy tymczasem wyprowadzenie jednostkowej ochrony obiektów usytuowanych na działce Skarżącej wynika z niejednoznacznego wyrażenia „i inne” sformułowanego w uzasadnieniu decyzji z dnia 14 czerwca 1991 r., podczas gdy wyeliminowanie decyzji ostatecznej w trybie nadzwyczajnym wymagało oceny w kontekście rażącego naruszenia prawa, z którym

mamy do czynienia jedynie w przypadku oczywistego naruszenia, a nie w sytuacji oparcia się na domniemaniach, wnioskowaniach i przypuszczeniach;

- bezpodstawnego uznania przez Sąd, iż pomimo orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji „wszelkie wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na korzyść ochrony wartości zabytkowych, historycznych i architektonicznych stanowiących dziedzictwo podlegające opiece organów państwowych”, co stoi w sprzeczności z istotą postępowania nieważnościowego, zwłaszcza opartego na przesłance rażącego, a zatem oczywistego naruszenia prawa, z którym nie mamy do czynienia w omawianej sprawie, gdyż z materiału zgromadzonego w sprawie wynika w sposób jednoznaczny, że stanowisko o objęciu obiektów na Nieruchomości Skarżącej ochroną jednostkową pojawiło się dopiero w toku postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, a wcześniej nie budziło wątpliwości ani Skarżącej ani organów orzekających w sprawie, że mamy do czynienia z ochroną obszarową, co skutkowało uzyskaniem przed pozwoleniem na budowę stosownego pozwolenia konserwatorskiego;

(5) § 8 ust.1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 2 w zw. z § 28 ust. 1 pkt 4 uchwały nr XLVI/IIO6/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Adama Mickiewicza i alei Ignacego Jana Paderewskiego we Wrocławiu (dalej w skardze kasacyjnej „Mpzp”), w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 11 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz.48), poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, że obowiązujący akt planistyczny ustanawia obiektową ochronę trybuny ziemnej, niecek basenowych oraz 2-óch budynków techniczno-gospodarczo-sanitarnych, podczas gdy wskazane postanowienia Mpszp odrębnie odnoszą się do „układu urbanistycznego z zespołem obejmującym tereny wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem wpisanym do rejestru zabytków pod numerem 457/Wm, wskazany na rysunku planu”, oraz do „obiektu wpisanego do rejestru zabytków, wskazany na rysunku planu”, co w konsekwencji doprowadziło do wadliwego uznania przez Sąd, że „Z zapisów tych wynika, że wprowadzie możliwa jest zabudowa w postaci m.in. zabudowy zamieszkiwania zbiorowego, jednakże przy jednoczesnej ochronie obiektów zabytkowych znajdujących się na terenach olimpijskich”, w przypadku gdy zarówno z treści Mpszp, jak i z części graficznej Mpszp wskazującej

wprost na rysunku „obiekty wpisane do rejestru zabytków”, nie wynika, aby usytuowane na Działce obiekty były „obiettami wpisanymi do rejestru zabytków”, co skutkowało błędnym uznaniem jakoby roboty budowlane obejmujące rozbiórkę wymagały uprzedniego uzyskania przez Skarżącą decyzji o skreśleniu obiektów z rejestru zabytków;

(6) art. 4 pkt 1 w zw. z art. 5 pkt 1 i 11, ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) w zw. z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego, poprzez błędną wykładnię skutkującą uznaniem przez Sąd, jakoby trybuna ziemna, niecki basenowe oraz 2 budynki techniczno- gospodarczo-sanitarne posiadały wartości naukowe, artystyczne lub kulturalne, podczas gdy żaden z nich nie charakteryzuje się tymi wartościami, co uniemożliwia przypisanie każdemu z nich waloru dzieła budownictwa, w konsekwencji nie stanowią one przedmiotu indywidualnej ochrony na podstawie wpisu do rejestru zabytków z dnia 14 czerwca 1991 r., co prowadzi do braku zasadności stosowania wobec tych obiektów przepisów prawa zawierających w swojej hipotezie przesłankę jednostkowego obiektu wpisanego do rejestru zabytków, a w konsekwencji przyjęcie, że rozbiórka wskazanych obiektów wymagała decyzji o skreśleniu z rejestru zabytków.

Z uwagi na powyższe wniosła o:

- (1) uchylenie zaskarżonego Wyroku WSA w Warszawie w całości i orzeczenie co do istoty, tj. uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 lipca 2022 r. znak DOA.7110.393.2021.NKR oraz poprzedzającej ją decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r. znak: IF-O.7840.271.2021.MW (JW) - w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej i uznania, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona (na podstawie art. 188 P.p.s.a.);
- (2) w przypadku nieuwzględnienia wniosku z punktu 1 - uchylenie zaskarżonego Wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
- (3) zasądzenie na rzecz Skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jednocześnie wniosła o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie- na podstawie art. 176 § 2 P.p.s.a.

Na podstawie art. 106 § 3 w zw. z art. 193 P.p.s.a. wniosła o dopuszczenie przez Sąd załączonych do skargi kasacyjnej dokumentów:

1) postanowienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 marca 2023 r. znak DOZ-OAiK.65o.749.2022.MT,

- celem przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentu - na okoliczność, iż w podobnym stanie faktycznym odnoszącym się do obszarowej ochrony układu urbanistycznego dawnego kompleksu sportowego, rozbiórka nasypu będącego pozostałością nieużywanej trybuny ziemnej nie wymagała uprzedniej decyzji o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków. Równocześnie przedłożony dokument jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1 – 6 P.p.s.a., należy zatem ograniczyć się do zagadnień wynikających z zarzutów wyartykułowanych w podstawach skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że niniejsze postępowanie sądowe kontroluje decyzję wydaną w postępowaniu nieważnościowym. Okoliczności tej nie kwestionował Sąd pierwszej instancji. Także organy nie rozpatrywały sprawy w oderwaniu od podstawy określonej w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Jednak analiza rozumowania organów, zwłaszcza organu odwoławczego, prowadzi do wniosku, że w stopniu niewystarczającym zbadano charakter zauważonych wad decyzji o pozwoleniu na budowę.

Rozważania merytoryczne rozpocząć należy od konstatacji, że zarówno hipoteza z art. 39 ust. 1, jak i hipoteza z art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego zawiera przesłankę wpisania obiektu budowlanego do rejestru zabytków.

Wbrew stanowisku organu odwoławczego, a także Sądu pierwszej instancji, charakter ochrony przewidzianej w decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 1991 r., nr A/4225/457/Wm (457/Wm), nie jest oczywisty. W sentencji decyzji o wpisie nie wymieniono obiektów, jakkolwiek wskazano że wpisowi podlegają Tereny Olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem.

W takiej sytuacji należy dokonać interpretacji zakresu wpisu, z uwzględnieniem nie tylko treści sentencji, ale także uzasadnienia decyzji o wpisie.

Analizę rozpocząć można od konstatacji, że sentencja wskazuje na wszystkie obiekty położone na terenie objętym ochroną, z drugiej strony jednak zauważyć trzeba, że w uzasadnieniu określonym jako załącznik sformułowano katalog obiektów wymienionych w uzasadnieniu (punkty 1-5 załącznika), który nie wymienia tych potencjalnie wszystkich obiektów. W katalogu tym nie wymieniono obiektów stanowiących przedmiot sporu w niniejszej sprawie.

Jest rzeczą wykładni dokonywanej przez organ stosujący prawo, jak w takiej sytuacji traktować kolejne stwierdzenie, zawarte poza wspomnianym katalogiem, że „tereny olimpijskie posiadają historycznie ukształtowane bieżnie, pola marsowe, trybuny ziemne, strzelnice, korty tenisowe i inne”.

Możliwe jest przyjęcie, że jest to dalsza, poza katalogiem, konkretyzacja obiektów, o których mowa w rozstrzygnięciu decyzji o wpisie. Powstaje jednak pytanie o przyczynę nieumieszczenia tych obiektów nawet nie tyle w rozstrzygnięciu, ile w katalogu.

Pamiętać przy tym trzeba, że w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego jest mowa nie tylko o prowadzeniu robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru, ale także o prowadzeniu robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej dokonujący sprawdzenia w ramach art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), w zakresie wpisania niecek basenowych, trybun i dwóch budynków techniczno-gospodarczych, nie dysponował decyzją o wpisie do rejestru zawierającą treść oczywistą, niewymagającą zabiegów interpretacyjnych.

W postępowaniu odwoławczym, którego w odniesieniu do weryfikowanej decyzji o pozwoleniu na budowę nie było, możliwe byłoby zakwestionowanie stanowiska organu administracji architektoniczno-budowlanej. W związku z tym, że treść rozstrzygnięcia oraz uzasadnienia decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 14 czerwca 1991 r. nie była oczywista, nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa polegającym na uznaniu, że sporne obiekty podlegają jedynie ochronie obszarowej.

Konieczne jest spostrzeżenie, że wskazujące na oczywistą treść wpisu zabytku do rejestru organy prowadzące postępowanie nieważnościowe w niniejszej sprawie zajęły, co do zakresu wpisu, różniące się stanowiska. Przypomnieć warto, że zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, do rejestru wpisano jako obiekt tylko trybuny ziemne. Natomiast w ocenie GINB, wpisem tym objęte zostały niecki basenowe, budynki gospodarczo-techniczno-sanitarne oraz trybuny ziemne.

Ponadto, w okolicznościach niniejszej sprawy nie można traktować jako rażącego naruszenia prawa (art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) poprzestania Prezydenta jedynie na decyzji o pozwoleniu na wykonywanie robót budowlanych, tj. decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 7 września 2020 r. działającego w ramach porozumienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (obszarowo). W decyzji o pozwoleniu konserwatorskim określono zakres: Budowa budynku zamieszkania zbiorowego z parkingiem podziemnym, zgodnie z wnioskiem i projektem. W uzasadnieniu wskazano m.in., że przedłożony projekt przewiduje wzniesienie na działce (po rozbiórce zespołu basenów) budynku wielofunkcyjnego ukształtowanego w rzucie o kształcie prostokątnym. Prezydent Wrocławia, któremu powierzono prowadzenie niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków stwierdził, w decyzji stanowiącej pozwolenie konserwatorskie, że zespół odkrytych basenów sportowo-rekreacyjnych nie jest wymieniony w załączniku do decyzji wpisującej. Jednak niewątpliwie stanowi część historycznie ukształtowanego terenu zabytku, jakim są Tereny Olimpijskie.

Tak więc organ ochrony zabytków, właściwy do wydania decyzji o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uznał, że wymagane i wystarczające jest pozwolenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego.

Dokonujący sprawdzenia kompletności wniosku o pozwolenie na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej, oceniał zakres udzielonej zgody konserwatorskiej uwzględniając treść przepisów art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami oraz art. 39 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. Zauważyć zatem trzeba, że zarówno w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego, jest mowa o zgodzie na wykonanie robót budowlanych.

Nie jest kwestionowane, także na tle art. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowisko, że rozumienie robót budowlanych należy odczytać w świetle art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, według którego, do robót budowlanych należy także rozbiórka.

Nie można również ignorować tych elementów dyspozycji art. 39 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, które określają jakie decyzje powinny być poprzedzone trybem z art. 39 ust. 1 (decyzja o pozwoleniu na budowę), oraz jakie decyzje powinny być poprzedzone trybem z art. 39 ust. 2 (pozwolenie na rozbiórkę).

Wniosek inwestora dotyczył pozwolenia na budowę, przy czym projekt obejmował rozbiórkę dwóch budynków techniczno-gospodarczych, niecek basenowych i trybun ziemnych.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej dysponował zatem przedłożonym przez inwestora pozwoleniem konserwatorskim na prowadzenie robót budowlanych, akceptującym to, że w ramach tych robót dokonana zostanie rozbiórka dwóch budynków techniczno-gospodarczych, niecek basenowych i trybun ziemnych.

Abstrahując od tego, czy brak pozwolenia, o którym mowa w art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego stanowił naruszenie wymogu sformułowanego w tej normie materialnej, a w konsekwencji naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, nie ma podstaw do tego, aby tego rodzaju naruszenie traktować jako rażące naruszenie prawa.

Wbrew argumentacji organów i Sądu pierwszej instancji, tezy o rażącym naruszeniu prawa, którym jest dotknięta jest decyzja Prezydenta Wrocławia o pozwoleniu na budowę, nie potwierdza stanowisko zajęte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2024/17.

Wyrokiem tym WSA w Warszawie oddalił skargę Dolnośląskich Inwestycji Spółki Akcyjnej Spółki Komandytowo-Akcyjnej we Wrocławiu na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 lipca 2017 r. nr DOZ-OAiK.650.359.2017.BS w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu i udzielenia pozwolenia konserwatorskiego. Przedmiotem kontroli sądowej była decyzja odmawiająca udzielenia pozwolenia konserwatorskiego na roboty budowlane stanowiące budowę obiektu hotelowo-usługowy, którego druga i trzecia kondygnacja przeznaczona jest pod apartamenty hotelowe. Przyczyną odmowy była sprzeczność inwestycji z ustaleniami planu miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny

stwierdził, że Prawidłowo też zostało wywiedzione przez organy, że lokalizacja tego rodzaju obiektu (de facto wyłącznie o funkcji mieszkalno-apartamentowej) na historycznie ukształtowanych terenach olimpijskich ingeruje (z punktu widzenia konserwatorskiego) w zabytkowy kompleks obiektów sportowych. Nadto, w ocenie Sądu, organ odwoławczy, działając w ramach uznania administracyjnego, ograniczonego zapisami warunków konserwatorskich wynikających z prawa miejscowego, uznał, iż przedstawiony do akceptacji projekt budowlany jest z tymi zapisami niezgodny w zakresie funkcji.

Tymczasem, przedmiotem niniejszej sprawy jest obiekt o innej funkcji, tj. dom studencki. Zgodności funkcji tego obiektu z ustaleniami miejscowego planu organy nie zakwestionowały.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny wypowiadając się o charakterze wpisu do rejestru, rzeczywiście nie zgodził się z twierdzeniami skargi, że ochronie konserwatorskiej nie podlegają wszystkie elementy układu w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy. Jednocześnie WSA w omawianym wyroku stwierdził, w zasadzie podsumowując swoją wypowiedź w tym zakresie, że zapis, według którego, „Tereny Olimpijskie posiadają ponadto historycznie ukształtowane bieżnie, pola marsowe, trybuny ziemne, strzelnice, korty tenisowe i inne (...), koreluje z sentencją decyzji i obejmuje także teren odkrytych basenów sportowo-rekreacyjnych.

Objęcia ochroną konserwatorską terenów z położonymi na nim obiektami stanowiącymi przedmiot niniejszej sprawy (dwa budynki gospodarczo-techniczno-sanitarne, niecki basenowe i trybuny ziemne), a także obowiązku uzyskania przez inwestora pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie negował ani inwestor, ani organ administracji architektoniczno-budowlanej. Takie pozwolenie zostało wydane.

Nadto, rozpoznawanie nowego wniosku, o udzielenie pozwolenia na budowę domu studenckiego, odbywało się w sytuacji procesowej, w której, poprzednie zamierzenie inwestycyjne spotkało się z odmową organu konserwacji zabytków, która to odmowę zaaprobował sąd administracyjny.

Skoro zatem w odniesieniu do nowej inwestycji inwestor przedłożył pozwolenie konserwatorskie, organ administracji architektoniczno-budowlanej miał prawo do przyjęcia, że z punktu widzenia ochrony zabytków inwestycja została przez organ konserwacji zabytków wyczerpująco zbadana i oceniona.

Podkreślić należy, że decyzja nr 708/2020 Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 7 września 2020 r. nie tylko pozostawała w obrocie prawnym w dacie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jak ustalono w trakcie rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w dniu 4 listopada 2025 r., decyzja ta do określonego w niej terminu ważności pozwolenia, tj. do dnia 31 grudnia 2022 r., nie została wyeliminowana z obrotu prawnego. Przypomnieć zaś warto, że Wojewoda Dolnośląski zawiadomieniem z dnia 22 czerwca 2022 r. poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Wrocławia o pozwoleniu na budowę.

Oceny działania organu administracji architektoniczno-budowlanej rozpoznającego wnioski o pozwolenie na budowę domu studenckiego nie można także odrywać od tego, że decyzją nr 1317/2020, z dnia 17 grudnia 2020 r. Miejski Konserwator Zabytków udzielił zgody na usunięcie drzew i krzewów kolidujących z inwestycją. Natomiast Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, w pismach z dnia 3 lipca i 21 października 2020 r. określił warunki postępowania w przypadku odkrycia podczas robot ziemnych zabytków archeologicznych.

Dysponując tymi dokumentami oraz wskazaną wyżej decyzją nr 708/2020 Miejskiego Konserwatora Zabytków z dnia 7 września 2020 r., Prezydent Miasta Wrocławia miał podstawy do przyjęcia, że inwestor otrzymał wymagane zgody właściwych organów ochrony zabytków na projektowane we wniosku roboty budowlane, w tym także roboty rozbiórkowe.

Podkreślić bowiem należy, że kompetencja organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie przedłożenia wymaganych pozwoleń organu ochrony zabytków jest ograniczona. Czym innym jest sytuacja, gdy inwestor nie przedkłada żadnego pozwolenia konserwatorskiego, a czym innym sytuacja, gdy inwestor przedkłada pozwolenie konserwatorskie obejmujące wszystkie objęte projektem roboty, w tym także roboty rozbiórkowe. Skonstatować można, że w ramach kompetencji określonej w art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego Prezydent Wrocławia mógł zażądać od inwestora przedłożenia decyzji, o której mowa w art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego. Oznaczałoby to jednak merytoryczne zakwestionowanie ostatecznego pozwolenia konserwatorskiego. Organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę może podjąć działania zmierzające do wyeliminowania ostatecznej decyzji stanowiącej „przedsąd”, np. decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o

środowiskowych uwarunkowaniach, czy też pozwolenie konserwatorskie, przez właściwe organy, ale nie może usunąć takich decyzji z obrotu prawnego w drodze własnych działań (aktów administracyjnych). Braku aktywności zmierzającej do wyeliminowania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na wykonanie robót rozbiórkowych przy zabytku nie można zakwalifikować jako rażącego naruszenia prawa, abstrahując od tego czy działania takie były zasadne w niniejszej sprawie.

Natomiast nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 6 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. poprzez uznanie, że brak decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, o której mowa w art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego wyczerpuje wadę braku wymaganego stanowiska innego organu.

Należy zgodzić się z Sądem pierwszej instancji, że brak, przed udzieleniem decyzji o pozwoleniu na budowę, wymaganej decyzji o pozwoleniu na wykonanie robót budowlanych lub decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, o których mowa w art. 39 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, powinien być oceniany w trybie art. 156 i nast. K.p.a.

Wada określona w art. 145 § 1 pkt 6 K.p.a. odnosi się do sytuacji, w której decyzja została wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w trybie art. 106 § 1-6 K.p.a.

Można jednak odnotować, że w tej kwestii wystąpiły rozbieżności. Wyrażono pogląd, że przesłankę z art. 145 § 1 pkt 6 K.p.a. może stanowić przykładowo brak pozwolenia organu konserwatorskiego (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2079/18; Małgorzata Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel „Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego”, LEX/el. 2025; Art. 145, III. Przesłanki wznowienia postępowania. Brak stanowiska innego organu jako przesłanka wznowienia. Uwaga 2).

Także więc rozbieżności interpretacyjne, odnoszące się do wyboru trybu likwidowania naruszenia polegającego na braku stosowanego pozwolenia konserwatorskiego, nakazują szczególną ostrożność przy kwalifikowaniu konkretnego naruszenia w tym zakresie, jako rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Jak wynika z powyższych rozważań, takiego rażącego naruszenia prawa nie można przypisać będącej przedmiotem postępowania nieważnościowego w niniejszej sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie nieważności decyzji

o pozwoleniu na budowę oznacza zatem naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 35 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, przy czym ocena zakresu wpisu zabytku do rejestru wynikającego z dokumentu decyzji nr A/4225/47/Wm, z dnia 14 czerwca 1991 r., stanowiła naruszenie art. 80 K.p.a. Nie było podstaw do przyjęcia, że dokument ten zawiera jasny, oczywisty zapis o objęciu obiektów w postaci dwóch budynków gospodarczo-techniczno-sanitarnych, niecek basenowych i trybun wpisem o charakterze obiektywnym.

O takim oczywistym charakterze i zakresie wpisu nie świadczą także ustalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Adama Mickiewicza i alei Ignacego Jana Paderewskiego we Wrocławiu, przyjętego uchwałą nr XLVI/1106/13 Rady Miejskiej we Wrocławiu, z dnia 27 czerwca 2013 r. Jak wynika z § 8 ust. 2 pkt 1 tej uchwały, przedmiotem ochrony jest układ urbanistyczny z zespołem obejmującym tereny olimpijskie wraz z położonymi na nich obiektami oraz historycznie ukształtowanym terenem. Ustalenie to powieliło co do zasady rozstrzygnięcie zawarte w decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków. Niezależnie od tego należy podkreślić, że odczytanie zakresu wpisu następowało w trakcie postępowań prowadzonych przez organy konserwatorskie oraz w trakcie postępowania o pozwolenie na budowę, na podstawie dokumentu źródłowego, czyli rozstrzygnięć zawartych w decyzji o wpisie, a nie w sposób pośredni, poprzez treść ustaleń planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c, art. 135 P.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2021 r., znak: IF.O.7840.271.2021.MW (JW.).

Na podstawie art. 203 pkt 1 P.p.s.a. zasądzono od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Dolnośląskich Inwestycji S.A. S.K.A. z siedzibą we Wrocławiu kwotę 1157 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale własnoręczne podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Sekretarz Sądowy

Marta Berska 27



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY  
Izba Ogólnoadministracyjna  
ul. Gabriela Piótra Boduena 3/5  
00-011 WARSZAWA

OPŁATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Umowa z Poczcią Polska S.A.  
ID nr 496111/W

SWK Legal Sebzda-Zaluska Wójcik Kamińska Mann  
Radcowie Prawni Spółka Partnerska  
**16-12-2025**  
50-202 Wrocław, ul. Księża Witolda 46/66



R

(00)859007734284912137

(00)859007734284912137  
Poczta Polska  
Opłata pobrana zł \_\_\_\_\_ gr \_\_\_\_\_

2025

12.12.2025  
II OSK 1253/23  
118551 12.12.2025 95 POLSKA POCZTA POLSKA

r. pr. Joanna Sebzda-Zaluska- SWK Legal Sebzda  
-Zaluska, Wójcik, Kamińska Radcowie Prawni  
ul. Księża Witolda 46/66  
50-202 Wrocław

860809