



Warszawa, dnia 24 września 2018 r.

**GLÓWNY INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO**

**DON.7100.143.2018.ABL**

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej k.p.a.), po rozpatrzeniu odwołania Gminy od decyzji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 6 marca 2018 r., nr 320/2018, znak: WOA.7721.23.2018.V.25.N.9, stwierdzającej nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r., nr 240/2017, znak: PINB/S-1/4003/2583/2017,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 6 marca 2018 r., nr 320/2018, znak: WOA.7721.23.2018.V.25.N.9, stwierdził nieważność decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r., nr 240/2017, znak: PINB/S-1/4003/2583/2017 zatwierdzającej Gminie Miejskiej projekt budowlany otwartego basenu miejskiego w przy ul. na działkach nr i nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Od decyzji Dolnośląskiego WINB odwołanie wniosła Gmina

Po dokonaniu analizy akt przedmiotowej sprawy oraz rozpatrzeniu odwołania Skarżącej, organ odwoławczy zważył, co następuje.

Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji. Kontrolowana przez GINB w postępowaniu odwoławczym decyzja została wydana na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., tj. w trybie stwierdzenia nieważności decyzji.

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej służy eliminacji z obrotu prawnego takich rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania administracyjnego, które ze względu na ich kwalifikowane wady pozostają w oczywistej sprzeczności z podstawowymi zasadami państwa prawnego i obowiązującego systemu prawnego. Możliwość eliminacji z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności także ostatecznych decyzji administracyjnych skłoniła ustawodawcę do ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności jedynie do decyzji obciążonych najcięższymi wadami prawnymi, wyczerpująco wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a., jako wyjątku od określonej w art. 16 k.p.a., zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Należy podkreślić, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji uwzględnia się stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji.

Ponadto należy wskazać, że prowadząc postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności organ nie może orzekać, co do istoty sprawy rozstrzygniętej kontrolowaną decyzją.

Jak wynika z akt sprawy w dniu 23 listopada 2017 r. w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że na działkach w „został ściągnięty humus i zgromadzony w trzech miejscach, teren jest ogrodzony, wykonano dojazd płyt drogowych, ustawiono 2 baraki (...), teren nie jest równy i jest rozkopany”. W dniu 6 grudnia 2017 r. przeprowadzono kolejne oględziny w terenie, w wyniku których stwierdzono, że w miejscu posadowienia niecki basenu zostały wykonane odkrywki do głębokości rzędnej położenia płyty fundamentowej nie stwierdzono robót betonowych. Ponadto dokonano przeglądu całego terenu wykonanych robót ziemnych. Stwierdzono, że w dwóch miejscach zostały ułożone płyty drogowe, zostały postawione 2 baraki biurowe i 1 socjalny. Teren został ogrodzony. Został ściągnięty humus i schłodzony w kilku miejscach. Został wykopany rów o szerokości ok. 6 m i długości ok. 60 m. Na podstawie przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z rozpoczętą budową bez wymaganego pozwolenia na budowę ponieważ wykonane na ww. działkach roboty są pracami przygotowawczymi pod dalszą realizację inwestycji polegającej na budowie otwartego basenu miejskiego w przy ul. na działkach z obrębu

W związku z powyższym PINB w Zgorzelcu wydał postanowienie z dnia 11 grudnia 2017 r. nr 70/2017, znak: PINB/S-1/4006/2583/2017 wstrzymujące prowadzone roboty budowlane przez Gminę Miejską i nałożył na Inwestora obowiązek dostarczenia dokumentów o których mowa w art. 48 ust 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (D. U. z dnia 2016 r. poz. 290 ze zm.), w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem dokonanej samowoli budowlanej w sprawie rozpoczętej budowy otwartego basenu miejskiego w przy ul.

Wykonywanie robót budowlanych w warunkach samowoli budowlanej skutkuje obowiązkiem wydania nakazu rozbiórki przez organ nadzoru budowlanego. Jednakże art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego zobowiązuje organy nadzoru budowlanego do wydania postanowienia, umożliwiając inwestorowi zalegalizowanie wykonanych samowolnie robót budowlanych, w przypadku gdy roboty te są zgodne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami technicznymi. Nakaz rozbiórki może być orzeczony dopiero wówczas, gdy okaże się, że nie ma prawnych możliwości legalizacji obiektu. Przesłanki legalizacji samowoli budowlanej szczegółowo zostały określone w art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego. Jak wynika z akt sprawy, przesłanki te zostały zrealizowane przez inwestora. W związku z powyższym organ pierwszej instancji, rozpoczął procedurę legalizacji zgodnie z art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego.

Jak wynika z akt sprawy Zobowiązana przedłożyła w organie powiatowym „projekt budowlany otwartego basenu miejskiego w ” Z przedstawionego projektu budowlanego wynika, że obiekt „składać się będzie z trzech niecek basenowych oraz budynków zaplecza basenowego oraz budynku technicznego. Na cele inwestycji

zaprojektowano ponadto elementy zagospodarowania terenu, tj. mała architektura, place, drogi, chodniki, parking oraz niezbędna infrastruktura towarzysząca”.

Następnie postanowieniem z dnia 14 grudnia 2017 r., nr 71/2017, znak: PINB/S-1/4003/2583/2017 PINB w Zgorzelcu ustalił inwestorowi Gminie Miejskiej opłatę legalizacyjną z tytułu samowoli budowlanej polegającej na wykonaniu płyty fundamentowej pod budynek stacji filtrów na inwestycji „Budowa otwartego basenu miejskiego w \_\_\_\_\_ przy ul. \_\_\_\_\_ na działkach nr \_\_\_\_\_ w wysokości 25 000 zł.

Po uiszczeniu przez Gminę \_\_\_\_\_ ustalonej opłaty legalizacyjnej organ powiatowy wydał decyzję z dnia 15 grudnia 2017 r., na podstawie art. 49 ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 4a i 5 ustawy Prawo budowlane zatwierdzającą projekt budowlany – otwartego basenu miejskiego w \_\_\_\_\_ oraz nakładającą obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W związku z pismem PINB w Zgorzelcu z dnia 4 stycznia 2018 r., znak: PINB./S-1/4003/2583/2017, sygnalizującym istnienie podstaw do stwierdzenia nieważności postanowienia PINB w Zgorzelcu z dnia 14 grudnia 2017 r. o opłacie legalizacyjnej oraz decyzji PINB w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r. o zatwierdzeniu projekt budowlanego przedmiotowego basenu Dolnośląski WINB wszczął z urzędu słosowne postępowania nieważnościowe.

Po przeprowadzeniu postępowania nieważnościowego w sprawie rozstrzygnięcia dotyczącego opłaty legalizacyjnej organ wojewódzki stwierdził jego nieważność z uwag na rażące naruszenia art. 49 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. W wydanym rozstrzygnięciu wskazano, że opłata legalizacyjna została naliczona nieprawidłowo w taki sposób, że jej wysokość została rażąco zaniżona. Wynikało to z faktu, że organ powiatowy prowadząc postępowanie w sprawie legalizacji otwartego basenu miejskiego, zamiast dla całej samowolnej inwestycji – zgodnie z wcześniej wydanym postanowieniem i złożoną przez inwestora dokumentacją – objął opłatą jedynie fragment samowoli przyjmując w konsekwencji niewłaściwą kategorię obiektu III zamiast V, co spowodowało zaniżenie opłaty legalizacyjnej z 250 000 zł do 25 000 zł. GINB w pełni podziela stanowisko zaprezentowane przez organ wojewódzki w związku z czym postanowieniem z dnia 24 września 2018 r. znak: DON.7101.186.2018.ABL utrzymał w mocy postanowienie Dolnośląskiego WINB z dnia 6 marca 2018 r.

W konsekwencji powyższego decyzją z dnia 6 marca 2018 r. Dolnośląski WINB stwierdził nieważność decyzji PINB w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r., nr 240/2017, znak: PINB/S-1/4003/2583/2017 zatwierdzającej Gminie Miejskiej projekt budowlany otwartego basenu miejskiego w \_\_\_\_\_ przy ul. \_\_\_\_\_ na działkach nr \_\_\_\_\_ i nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z rażącym naruszeniem art. 49 ust. 4 pkt 2 oraz ust. 4a i 5 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy Prawo budowlane właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wzniesienie robót budowlanych, bada:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,



w trybie stwierdzenia nieważności postanowieniem Dolnośląskiego WINB z dnia 6 marca 2018 r.

Z powyższego zatem bezspornie wynika, że decyzja PINB w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r. jest przedmiotowo zależna od postanowienia tego organu z dnia 14 grudnia 2017 r. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że sama okoliczność, iż w niniejszej sprawie wystąpiła sytuacja, o której mowa powyżej, nie oznacza automatycznego stosowania sankcji nieważności i nie wyłącza obowiązku ustalenia wystąpienia w sprawie wszystkich przesłanek pozwalających na stwierdzenie nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, o których mowa wyżej.

Stwierdzenie nieważności ma skutek *ex tunc*. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. akt VII SA/Wa 1895/11 akt dotknięty wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., korzysta z domniemania prawidłowości i ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie usunięty z obrotu prawnego przez stwierdzenie jego nieważności. Stwierdzenie nieważności ma zaś moc wsteczną i eliminuje skutki prawne wadliwego aktu administracyjnego, tak jakby on w ogóle nie został podjęty.

Mając na uwadze powyższe, należy również zauważyć, że jednym z koniecznych wymogów legalizacji obiektu budowlanego, tj. w przedmiotowej sprawie budowy otwartego basenu miejskiego w przy ul. na działkach z obrębu, w tym wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót jest uiszczenie w terminie opłaty legalizacyjnej ustalonej przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 w zw. z art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 1047/12).

Natomiast jak już wskazano, podstawą stwierdzenia nieważności postanowienia z dnia 14 grudnia 2017 r., była nieprawidłowo naliczona opłata legalizacyjna, co powoduje, że brak jest w obrocie prawnym tego rozstrzygnięcia i jednocześnie jednego z etapów postępowania legalizacyjnego.

Wobec powyższego należy uznać, że warunki na które wskazuje przepis art. 49 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego nie zostały spełnione, inwestor nie uiszczył opłaty legalizacyjnej z tytułu samowoli budowlanej, ponieważ wysokość opłaty legalizacyjnej nie została, na chwilę obecną, ustalona.

Wobec zależności, pomiędzy decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego z dnia 15 grudnia 2017 r., a postanowieniem z dnia 14 grudnia 2017 r. o nałożeniu opłaty legalizacyjnej oraz skutków jakie powoduje stwierdzenie nieważności ww. postanowienia słusznie Dolnośląski WINB uznał, że decyzja PINB w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r. rażąco narusza art. art. 49 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego.

Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wtedy, gdy treść decyzji jest jednoznacznie sprzeczna z treścią określonego przepisu prawa i gdy rodzaj tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządne państwa. Jednakże utożsamianie pojęcia rażące naruszenie prawa z każdym naruszeniem prawa nie jest słuszne. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu

proszonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. naruszenie prawa tylko wtedy powoduje nieważność decyzji, gdy ma charakter rażący. A zatem dla uznania, że wystąpiło owo kwalifikowane naruszenie prawa, konieczne jest stwierdzenie i wykazanie, że miało ono charakter rażący.

O rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - czyli skutki które wywołuje decyzja. O tym, czy naruszenie prawa jest rażącym, decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jaki dane naruszenie za sobą pociąga. Za rażące należy uznać wyłącznie takie naruszenie prawa w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasad praworządności.

Wobec powyższych ustaleń oraz wobec stwierdzenia nieważności postanowienia o nałożeniu opłaty legalizacyjnej nie można mówić o spełnieniu wymagań ustawowych przewidzianych w art. 48 ustawy Prawo budowlane warunkującym podstawy przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego. GINB podziela zdanie organu wojewódzkiego, że ww. decyzja również została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ jej treść pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu na podstawie, którego została wydana. O rażącym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (por. wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1996 r. III SA 565/95).

Z punktu widzenia zasad państwa prawa nieakceptowane jest, aby do zalegalizowania obiektu bez uprzedniego prawidłowego ustalenia i uiszczenia opłaty legalizacyjnej.

W świetle przedstawionego powyżej stanu faktycznego i prawnego sprawy, należy stwierdzić, że zaskarżoną decyzją z dnia 8 marca 2017 r. Dolnośląski WINB zasadnie stwierdził nieważność decyzji PINB w Zgorzelcu z dnia 15 grudnia 2017 r., zatwierdzającej na rzecz Inwestora- Gminy Miejskiej \_\_\_\_\_ projekt budowlany otwartego basenu miejskiego w \_\_\_\_\_ przy ul. \_\_\_\_\_ na działkach nr \_\_\_\_\_ i nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 49 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, a tym samym wypełniającej pozytywną przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

#### **Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.**

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może ją zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wpis od skargi wynosi 200 zł. Wpis uiszcza się w kasie albo na rachunek bankowy Sądu. Strona może złożyć do Sądu wnioski o przyznanie prawa pomocy obejmującego m.in. zwolnienie od kosztów sądowych.

z upoważnienia  
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO  
ZASTĘPCA DYREKTORA DEPARTAMENTU  
ORZECZNICTWA NADZORU BUDOWLANEGO

*Dorota Kimberzin*

**Otrzymują strony postępowania (ZPO):**

1. Adw. , ul. i  
Urzędu Miasta i Gminy

Pełnomocnik

**Do wiadomości:**

1. Dolnośląski WINB, ul. J.E. Purkyniego 1, 50-155 Wrocław
2. PINB w Zgorzelcu, ul. Boh. II Armii WP 8, 59-900 Zgorzelec
3. Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu, ul. Boh. II Armii WP 8A, 59-900 Zgorzelec
4. DON
5. aa