



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Artur Kuś

sędzia WSA Wojciech Sawczuk (spr.)

sędzia WSA Grzegorz Rudnicki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **12 stycznia 2022 r.**
sprawy ze skargi **D. Sp. z o.o. z siedzibą w P.**
na decyzję **Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego**
z dnia **16 sierpnia 2021 r.** znak [...] w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji**

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji;**
- II. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz skarżącej D. Sp. z o.o. z siedzibą w P. kwotę 734 (siedemset trzydzieści cztery) złote tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

UZASADNIENIE

I.

Decyzją z 20 maja 2015 r. [...] Starosta Obornicki zatwierdził projekt budowlany i udzielił [...] (dalej również jako Skarżąca, Spółka) pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, budynku gospodarczego wraz z infrastrukturą techniczną na działkach nr ew. [...] położonych w Stobnicy, gmina Oborniki.

Decyzja stała się ostateczna 5 czerwca 2015 r.

II.

Po rozpatrzeniu sprzeciwu Prokuratora Okręgowego w Poznaniu oraz wniosku Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Wojewoda Wielkopolski decyzją z 30 listopada 2020 r. znak [...] odmówił stwierdzenia nieważności ww. ostatecznej decyzji Starosty Obornickiego, stwierdzając jednocześnie, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa.

Organ wyjaśnił, że inwestycja została zaprojektowana na obszarze objętym uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach z 24 października 2011 r. nr XIV/143/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek o numerach ewidencyjnych 109/1, 109/2, 123/2, 195, 197, 198, 199, 202, 203, 205, 206, 53 położonych w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Z 2011 r. nr 357 poz. 6308 - dalej jako plan miejscowy).

Budynek mieszkalny wielorodzinny usytuowany został na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem [...], z kolei projektowany budynek gospodarczy na obszarze oznaczonym symbolem [...], dla których, zgodnie z § 3 pkt 1 planu miejscowego, ustalono przeznaczenie jako tereny zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Organ podkreślił także, że zabudowa została zaprojektowana na częściach działek inwestycyjnych objętych ww. funkcją, wobec czego nie zachodzi w tym przypadku sprzeczność z zapisami planu.

W zakresie inwestycji zaplanowano sieci infrastruktury technicznej w postaci przyłącza energetycznego, kanalizacji sanitarnej, wodociągu i zasilania węzła cieplnego, które zaprojektowano również na obszarach oznaczonych symbolami WS (tereny wód powierzchniowych śródlądowych - stawy rybne), ZLd (tereny zalesień), ZL (lasy), Z/ZLd (tereny zieleni, tereny zalesień), 1KDw (tereny dróg wewnętrznych).

Oceniając projekt budowlany, w tym jego zgodność z planem miejscowym

organ uznał, że na terenie działek objętych ww. przeznaczeniami terenu nie będą realizowane obiekty kubaturowe, ale sieci infrastruktury technicznej. Dalej organ zaznaczył, że w ramach ustaleń ogólnych (§ 4 pkt 4), jak i szczegółowych, plan miejscowy dopuszcza dla wskazanych terenów możliwość realizacji dróg leśnych, sieci infrastruktury technicznej, ciągów pieszo-jezdných, zgodnie z przepisami odrębnymi, bez zmiany przeznaczenia terenu (na terenach ZL) oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, urządzeń wodnych, urządzeń hydrotechnicznych i melioracji wodnej, zgodnie z przepisami odrębnymi (na terenach Ws). W związku z powyższym po dokonanej ocenie organ podniósł zgodność (pod względem funkcji z planem miejscowym) możliwości lokalizacji ww. sieci infrastruktury technicznej, stosownie do § 14 pkt 1 lit. b i c (dla obszarów UT/MW), § 16 pkt 1 lit. b (dla terenów ZL), § 17 pkt 1 lit. c (dla terenów ZLd), § 18 pkt 1 lit. c tiret trzecie oraz lit. d tiret pierwsze (dla terenów ZLd/WS), § 19 pkt 1 lit. d tiret pierwsze i lit. e tiret drugie (dla terenów Z/ZLd), § 20 pkt 1 lit. b (dla terenów WS) oraz § 21 pkt 1 lit. b (dla terenów 1 WSp).

W przedłożonym projekcie budowlanym zachowano wymagania w zakresie szczegółowych parametrów zabudowy dla obiektów kubaturowych na terenach UT/MW. Maksymalna powierzchnia zabudowy do 80% powierzchni terenu dla obszaru 1UT/MW oraz do 50% dla obszarów 2UT/MW i 3UT/MW, z kolei powierzchnia biologicznie czynna zgodnie z § 14 pkt 1 lit. e) planu kształtować ma się na poziomie minimum 10% na obszarze 1UT/MW oraz 20% na terenie 2UT/MW i 3UT/MW).

Projekt budowlany spełnia również warunki w zakresie wysokości budynków określonych w planie miejscowym i tak na obszarze 1UT/MW wynosić ma ona nie więcej niż 50 m, z dopuszczeniem dominant użytkowych o wysokości do 70 m na powierzchni do 40% powierzchni zabudowy budynku (§ 14 pkt 1 lit. f tiret pierwsze), natomiast na obszarach 2UT/MW i 3UT/MW do 15 m (§ 14 pkt 1 lit. f tiret drugie).

Odnosząc się do podniesionych zarzutów Prokuratora oraz oceniając postanowienia § 14 pkt 1 lit. f) planu (wysokość budynków) Wojewoda uznał, że objęta nim inwestycja nie narusza prawa, zachowano bowiem wysokość wieży 69,32 m stanowiącej 1,4 % powierzchni zabudowy budynku. Ponadto zaskarżona decyzja została wydana bez naruszenia § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. nr 75 poz. 690 ze zm. - w

brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji Starosty Obornickiego).

Sporna inwestycja nie narusza również § 14 pkt 3 planu miejscowego (zasady obsługi w zakresie komunikacji samochodowej) i § 11 pkt 2 (lokalizacja drogi wewnętrznej).

Organ ocenił projekt budowlany spornej inwestycji pod kątem zgodności z przepisami o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji Starosty Obornickiego) i zaznaczył, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Katalog wskazanych przedsięwzięć określony został z kolei w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213 poz. 1397 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji Starosty Obornickiego).

Z analizy akt sprawy wynika, że zamierzenie budowlane zaprojektowano na obszarze Natura 2000 Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków PLB 300015 „Puszcza Notecka”. Oceniając przedmiotowe przedsięwzięcie pod kątem jego zgodności z § 3 ust. 1 pkt 53 lit. a rozporządzenia z 2010 roku organ wyjaśnił, że powierzchnia zabudowy przedmiotowego budynku wielorodzinnego oraz towarzyszącego budynku gospodarczego wynosi łącznie 10.570,9 m² (budynek mieszkalny wielorodzinny - 10.378,9 m² zaś budynek gospodarczy - 192 m²). Nie zostały więc przekroczone limity określone dla tego rodzaju przedsięwzięć w rozporządzeniu.

Wojewoda w ramach oceny projektu budowlanego podkreślił, że dla inwestycji zaprojektowano również miejsca postojowe naziemne i podziemne w halach garażowych. W tym 98 miejsc parkingowych (6 miejsc dla osób niepełnosprawnych - 74 w halach garażowych (3 hale) i 24 miejsca na terenie przyległym do budynku (vide: tom IIIA projektu budowlanego str. 7, tom I str. 49-51). Łączna powierzchnia zaprojektowanych hal garażowych wskazana w projekcie budowlanym wynosi 2.911,92 m² (hala garażowa nr 1, poziom -1, powierzchnia 1.169,04 m²; hala nr 2, poziom 0, powierzchnia 592,52 m²; hala nr 3, poziom 0, powierzchnia 1.150,36 m²). Dalej organ zaznaczył, że zgodnie z danymi zawartymi na str. 7 tomu I projektu

budowlanego zaprojektowano również zewnętrzne miejsca postojowe w liczbie 24 na dziedzińcu (w tym 2 dla osób niepełnosprawnych) - z rzutów kondygnacji wynika jednak, iż zaprojektowano 22 miejsca na zewnątrz budynku (vide: tom IIIA projektu budowlanego, str. 50). W projekcie budowlanym nie określono jednoznacznie ich łącznej powierzchni jednak w dacie wydania decyzji Starosty Obornickiego minimalne wielkości miejsc postojowych wynosiły dla samochodów osobowych 2,3m x 5m i 3,6m x 5m w przypadku miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, co daje: 18 miejsc o wymiarach 2,3 x 5 = 207 m² (lub zgodnie z rzutem kondygnacji 16 miejsc parkingowych o łącznej powierzchni 184 m²) i 2 miejsca o wymiarach 3,6 x 5m = 36 m², łącznie 243 m² (bądź zgodnie z rzutem kondygnacji 220 m²). Zatem hale garażowe i miejsca postojowe naziemne zajmują w sumie powierzchnię wynoszącą 3.154,92 m² (lub 3.131,92 m²). Wojewoda wyjaśnił, że ww. przytoczone wartości nawet, gdy weźmie się pod uwagę tylko powierzchnię użytkową zaprojektowanych hal garażowych, bez uwzględniania układu komunikacyjnego niezbędnego dla ich obsługi, przekraczają minimalną powierzchnię wskazaną w § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku. W związku z powyższym organ stwierdził, że dla przedmiotowej inwestycji inwestor powinien był uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie projektowanych parkingów, a jej brak stanowi o wydaniu decyzji Starosty Obornickiego z rażącym naruszeniem prawa.

Dalej ustalenia poczynione przez organ wykazały, że prawo do dysponowania działkami o nr. ewid. [...] wynika z prawa własności nieruchomości (Księga Wieczysta nr [...]). Natomiast w odniesieniu do działki o nr. ewid. [...] inwestor powołał się na tytuł, z którego wynika uprawnienie „WZMiUW - Skarb Państwa - jak pozwolenie wodno-prawne”. Działka ta stanowi ciek wodny [...]. Organ podkreślił, że Inwestor wywiódł swoje prawo do dysponowania wskazaną nieruchomością z wydanego przez Starostę Obornickiego pozwolenia wodnoprawnego, jednakże uzyskanie tego typu pozwolenia nie jest tożsame z uzyskaniem zgody właściciela danej działki na dysponowanie nią na cele budowlane, co stanowi o wydaniu decyzji Starosty Obornickiego z naruszeniem prawa.

Odnosząc się do zarzutu Prokuratora dotyczącego braku sporządzenia projektu mostów przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej Wojewoda wskazał, że oceniając przepisy budowlane i rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz.

1278 ze zm.) ustalono, że jak wynika z załączonej dokumentacji projektowej (vide: tom I, str. 20-23), projektanci posiadają uprawnienia do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej. Powyższe oznacza, że podniesiony zarzut nie może stanowić o rażącym naruszeniu obowiązujących przepisów.

Nadto Wojewoda podkreślił, odwołując się do licznych orzeczeń sądowych i Trybunału Konstytucyjnego, że stwierdzenie nieważności decyzji po upływie ponad 5 lat jego funkcjonowania w obrocie prawnym, w sytuacji, gdy inwestor działając w zaufaniu do organów państwa realizował przedmiotową inwestycję w oparciu o ostateczną decyzję, pozostawałoby w opozycji do fundamentalnej zasady pewności obrotu która powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00, OTK ZU 2001/2/29; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00, OTK ZU 2000/5/138). Ponadto stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której realizowano przedmiotową inwestycję, w końcowej fazie stanu surowego otwartego naruszałoby nadto elementarne poczucie sprawiedliwości (vide: wyrok Sądu Najwyższego z 26 lipca 1991 r. sygn. akt I PRN 34/91; wyrok SN z 5 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PA 5/92).

Wojewoda wyjaśnił także, że kwestią fundamentalną dla rozstrzygnięcia jest nowelizacja Prawa budowlanego, która weszła w życie 19 września 2020 r. wprowadzając przepis *lex specialis* w stosunku do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie z nowowprowadzonym art. 37b Prawa budowlanego stwierdzenie nieważności decyzji wydanej nawet z rażącym naruszeniem prawa jest niemożliwe po upływie 5 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej Prawo budowlane, ww. przepis wprowadzono w celu zapewnienia interesów właścicieli obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie będącej w obiegu decyzji o pozwoleniu na budowę, jak również budynków, dla których została wydana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. Nie można zatem stwierdzić nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli na jej podstawie zostało zrealizowane zamierzenie budowlane, a od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Zdaniem ustawodawcy okres ten jest wystarczający na wzruszenie zgody. Wzmocniona zostanie w ten sposób trwałość decyzji administracyjnej, co z punktu widzenia inwestora będzie rozwiązaniem pozytywnym.

III.

Po rozpatrzeniu odwołań Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu oraz [...] Sp. z o. o. z siedzibą w P., Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 16 sierpnia 2021 r. znak [...] uchylił w całości zaskarżoną decyzję Wojewody Wielkopolskiego z 30 listopada 2020 r. i stwierdził nieważność decyzji Starosty Obornickiego z 20 maja 2015 r. nr [...].

W uzasadnieniu organ przypomniał obszernie istotę postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej i wskazał, że inwestor złożył do akt oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością tj. działkami nr ewid. [...] obręb Stobnica na cele budowlane. Nie zachodzi zatem naruszenie art. 32 ust. 4 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2 pkt 2 P.b. Zaznaczył, że bez wpływu na treść niniejszego rozstrzygnięcia pozostaje fakt wskazania przez inwestora w oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, że jego tytuł do działki nr ew. [...] wynika z pozwolenia wodnoprawnego wydanego przez WZMiUW-Skarb Państwa. Przepisy Prawa budowlanego nie nakładają na inwestora obowiązku udowodnienia, ani nawet uprawdopodobnienia zgodności treści złożonego przez siebie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z rzeczywistym stanem prawnym lub faktycznym. Oznacza to, że fakt złożenia takiego oświadczenia stanowi wystarczającą przesłankę do uznania, że inwestorowi przysługuje tytuł prawny uprawniający go do realizacji inwestycji na danej nieruchomości. Samo zaś oświadczenie nie musi być poparte stosowną dokumentacją - inwestor nie ma obowiązku jej przedłożenia, zaś organ, jeśli złożone oświadczenie jest wypełnione prawidłowo oraz nie budzi wątpliwości, nie ma obowiązku jej pozyskania, celem weryfikacji oświadczenia. Tym samym nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa.

Przedsięwzięcie zakładało usytuowanie fragmentu mostu o konstrukcji stalowo-żelbetowej stanowiącego drogę łączącą projektowany budynek mieszkalny wielorodzinny z istniejącą drogą wewnętrzną, na działce nr ewid. [...] obręb Stobnica. Analiza akt nie wykazała, by Inwestor wnioskował o wydanie pozwolenia na budowę na ww. działce, jak również nie złożył oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością nr ewid. [...] obręb Stobnica na cele budowlane.

Decyzja Starosty Obornickiego z 20 maja 2015 r. w części dotyczącej udzielenia pozwolenia na budowę na ww. działce nr ew. [...] obręb Stobnica została

wydana z naruszeniem art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 2 P.b. Odnosząc się do powyższego organ odwoławczy wskazał, że jak wynika z treści księgi wieczystej Nr [...] Inwestor był uprawniony w dacie wydania kontrolowanej decyzji organu stopnia podstawowego i nadal jest do dysponowania nieruchomością nr ew. [...], obręb Stobnica. Choć decyzja Starosty Obornickiego narusza art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 2 P.b. w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydania, to jednak stwierdzone uchybienia nie noszą znamion rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przedmiotowe przedsięwzięcie inwestycyjne zlokalizowano na działkach o numerach ewidencyjnych [...] położonych w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki, objętych zakresem obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w Obornikach z 24 października 2011 r. Nr XIV/143/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Część działki nr ewid. [...] spornej inwestycji jest położona na obszarze oznaczonym w ww. planie miejscowym symbolem 1UT/MW - teren zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 3 wyżej wskazanej uchwały), natomiast części działki nr ewid. [...] na których zaplanowano trasę instalacji wodnej, ciepłej wody oraz kanalizacji sanitarnej od budynku gospodarczego do budynku mieszkalnego położone są na obszarach oznaczonych w ww. planie miejscowym symbolem 1WS - teren wód powierzchniowych śródlądowych - stawy rybne (§ 3) z dopuszczeniem urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (§ 20 pkt 1 lit. b), 4ZLd i 5ZLd - tereny zalesień (§ 3) z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej (§ 17 pkt 1 lit. c) oraz 1KDw - teren dróg wewnętrznych z dopuszczeniem prowadzenia sieci uzbrojenia technicznego w pasie drogowym zgodnie z przepisami odrębnymi (§ 11 pkt 1).

Z analizy akt sprawy wynika również, że część działki nr ew. [...], na której zaplanowano budynek gospodarczy wraz z oczyszczalnią ścieków oraz trasę instalacji wodnej, ciepłej wody oraz kanalizacji sanitarnej od budynku gospodarczego do budynku mieszkalnego i trasę przyłącza energetycznego do budynku gospodarczego położona jest na obszarze oznaczonym symbolem 2UT/MW- teren zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 3) z dopuszczeniem m.in. lokalizacji budynków gospodarczych (§ 14 pkt 1 lit. a) i m.in. urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (§ 14 pkt 1 lit. b), natomiast części działki nr ew. [...] na której zaplanowano trasę instalacji wodnej,

cieplej wody oraz kanalizacji sanitarnej od budynku gospodarczego do budynku mieszkalnego położone są na obszarach oznaczonych w ww. planie miejscowym symbolem 1ZL - lasy (§ 3) z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej (§ 16 pkt 1 lit. b) i 4ZLd - tereny zalesień (§ 3) z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej (§ 17 pkt 1 lit. c).

Ponadto części działek nr ew. [...] na których zaplanowano wodociąg położone są na obszarach oznaczonych w planie miejscowym symbolem 1WS i 2WS - teren wód powierzchniowych śródlądowych - stawy rybne (§ 3) z dopuszczeniem urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (§ 20 pkt 1 lit. b), zaś część działki nr ew. [...] na której zaplanowano komorę wodomierzową i wodociąg położona jest na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem 12ZL - lasy (§ 3) z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej (§ 16 pkt 1 lit. b). Natomiast działka nr ew. [...] przez którą przebiega część planowanego wodociągu położona jest na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem 1WSp - teren wód powierzchniowych śródlądowych - Kanał Kończak (§ 3) z dopuszczeniem m.in. urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (§ 21 pkt 1 lit. b).

Jednocześnie część działki nr ew. [...] na której zaplanowano budowę mostu stanowiącego połączenie planowanego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z drogą wewnętrzną położona jest na obszarze oznaczonym w planie miejscowym symbolem 1ZL - lasy (§ 3) z dopuszczeniem m.in. lokalizacji dróg leśnych (§ 16 pkt 1 lit. b) oraz 1KDw - teren dróg wewnętrznych.

W ocenie GINB decyzja budowlana nie narusza rażąco ustaleń planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu wykorzystanego na inwestycję. Nie stwierdzono również rażącego naruszenia innych przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza projektu zagospodarowania terenu wykazała, że parametry projektowanych budynków nie naruszają rażąco ustaleń co do linii zabudowy, tj. powierzchni zabudowy na terenie 1UT/MW nie więcej niż 80% powierzchni terenu (projektowana - 56,1% - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 9); powierzchni zabudowy na terenie 2UT/MW: nie więcej niż 50% powierzchni terenu (projektowana - 4,8% - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 9); powierzchni terenu biologicznie czynnego na terenie 1UT/MW nie mniej niż 10% powierzchni terenu (projektowana - 38,5% - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 9); powierzchni

terenu biologicznie czynnego na terenie 2UT/MW nie mniej niż 20% powierzchni terenu (projektowana - 80,9% - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 9); wysokości budynków na terenie 1UT/MW nie wyżej niż 50 m z dopuszczeniem dominant użytkowych o wysokości do 70 m na powierzchni do 40% powierzchni zabudowy budynku (projektowany - 47,96 m z dominantą użytkową o wysokości 69,32 m na powierzchni 1,4% powierzchni zabudowy budynku - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 5 i 6); wysokości budynków na terenie 2UT/MW nie wyżej niż 15 m (projektowany - 7,35 m - Projekt budowlany - Tom II Projekt budynku gospodarczego, oczyszczalni ścieków i instalacji poza budynkowych - str. 3); zapewnienia miejsc postojowych dla samochodów osobowych na terenie UT/MW dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej nie mniej niż 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny (projektowane - 98 miejsc postojowych na 46 lokali mieszkalnych i dla ich obsługi - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 7), czy też obsługi komunikacyjnej - poprzez istniejącą na działkach inwestora drogę wewnętrzną (1KDw) o szerokości 5 do 6 m umocnioną kostką granitową - Projekt budowlany - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 7.

GINB wskazał również, że przedmiotowe przedsięwzięcie (działki o nr ew. [...]) znajduje się w granicach obszaru Natura 2000 - Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków PLB 300015 „Puszcza Notecka”. W projekcie budowlanym wskazano, że do obsługi ww. obiektu zaprojektowano 98 miejsc postojowych (w tym 6 miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych) - 74 miejsca postojowe w halach garażowych (3 hale) i 24 miejsca postojowe na terenie przyległym do budynku wielorodzinnego (zob. proj. bud. - Tom I Projekt Zagospodarowania Terenu - str. 7; Tom III A Projekt Budynku Mieszkalnego - Architektura - str. 49-51). Dalej organ zaznaczył, że jak wynika z projektu budowlanego i zawartego w nim zestawienia pomieszczeń oraz ich powierzchni, (zob. Tom III A Projekt Budynku Mieszkalnego - Architektura - str. 33-48) na poziomie „-1” zaprojektowano halę garażową o powierzchni 1.169,04 m² (str. 35), zaś na poziomie „0” zaprojektowano halę garażową o powierzchni 592,52 m² (str. 37) i halę garażową o powierzchni 1.150,36 m² (str. 38). Łączna powierzchnia użytkowa hal garażowych wyniesie zatem 2.911,92 m².

Ponadto do obsługi komunikacyjnej hal garażowych zaprojektowano dwie pochylnie o łącznej powierzchni 183,52 m² /130,84 m² + 52,68 m²/ (zob. proj. bud. - Tom III A Projekt Budynku Mieszkalnego - Architektura - str. 37 i 38).

Analiza projektu budowlanego wykazała, że w przedmiotowym budynku mieszkalnym wielorodzinnym łączna powierzchnia użytkowa hal garażowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą wyniesie 3.095,44 m², zaś uwzględnienie powierzchni przeznaczonej pod 24 miejsca postojowe zaprojektowane na terenie przyległym do budynku wielorodzinnego (na dziedzińcu), zwiększa wskazaną wyżej powierzchnię użytkową.

Tym samym decyzja budowlana zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naruszając wartości wskazane w § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a rozporządzenia z 2010 roku.

Brak jest w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, którą inwestor zobowiązany był przedłożyć wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę, w związku z przekroczeniem dopuszczalnej powierzchni garaży. Powyższe oznacza, że w analizowanym przypadku doszło do rażącego naruszenia art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 35 ust. 1 pkt 1 P.b. w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ocnowej z 3 października 2008 r. oraz § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a rozporządzenia z 2010 roku.

Odnosząc się do wskazanego naruszenia organ podkreślił, że niektóre rodzaje inwestycji, ze względu np. na ich oddziaływanie na środowisko lub też społeczne kontrowersje związane z ich funkcjonowaniem, powinny pozostać w sferze reglamentacji prawno-budowlanej w celu ochrony szeroko rozumianego interesu społecznego oraz zaznaczył, że sporna inwestycja zlokalizowana została na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, na obszarze specjalnej ochrony ptaków Puszcza Notecka PLH300015, obszarze Natura 2000. Dalej wyjaśnił, że wzmożony ruch samochodowy i generowane w ten sposób zanieczyszczenia mogą ewentualnie szkodliwie oddziaływać na środowisko (vide: wyrok WSA w Krakowie z 6 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 541/18). Okoliczność faktyczna związana ze stanem zaawansowania robót budowlanych pozostaje bez wpływu na ocenę możliwości wyeliminowania decyzji po stwierdzeniu, że jest obciążona jedną z wad, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. (vide wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 888/17).

Odnosząc się do art. 76 ust. 3 ustawy ocnowej GINB wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia, że decyzja, o której mowa w art. 72 ust. 1 (w tym pozwolenie na budowę), została wydana bez uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli taka decyzja była wymagana, uzasadnia wystąpienie przez

właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Sam ustawodawca uznał zatem wydanie pozwolenia na budowę bez wcześniejszego pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach za kwalifikujące to pozwolenie do stwierdzenia jego nieważności.

GINB odniósł się również do art. 37b Prawa budowlanego, który został dodany na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471 - dalej jako ustawa zmieniająca), która weszła w życie z dniem 19 września 2020 r. Zgodnie z art. 37b P.b., nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat (ust. 1), a w przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio (ust. 2).

Z racji tego, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Obornickiego z 20 maja 2015 r. zostało wszczęte przed 19 września 2020 r. tym samym istotne jest ustalenie czy art. 37b P.b. obowiązujący od 19 września 2020 r. będzie miał zastosowanie do spraw wszczętych przed tą datą.

Jak dalej wskazał GINB w myśl art. 25 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1 (tj. ustawą Prawo budowlane), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Skoro niniejsza sprawa została wszczęta przed dniem 19 września 2020 r. i nie została jeszcze zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, to zgodnie z przepisami przejściowymi należy stosować przepisy Prawa budowlanego w dotychczasowym brzmieniu, co wyklucza możliwość zastosowania art. 37b P.b. (vide: wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 2658/18). Organ nie podzielił zatem poglądu Wojewody, który jakkolwiek przesądził, że pozwolenie na budowę wydane dla przedmiotowej inwestycji rażąco narusza prawo, to wobec wskazań zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. sygn. akt P 46/13 i treści art. 37b ust. 1 P.b. nie może być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Odnosząc się do podniesionych kwestii zawartych w odwołaniach organ wskazał, że wbrew twierdzeniom RDOŚ sporna inwestycja - budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek gospodarczy oraz infrastruktura techniczna - nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w myśl § 3 ust. 1 pkt 53 lit. a rozporządzenia z 2010 roku. Organ odwoławczy w pełni podzielił

argumentację organu wojewódzkiego, że zrealizowanie przez inwestora rozległego zaplecza budowy i tym samym zwiększenie powierzchni przekształconej na etapie realizacji inwestycji nie wywołuje skutku stwierdzenia nieważności decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. GINB podkreślił również powołując się na orzecznictwo sądu administracyjnego, że podnoszona kwestia zaplecza budowy, jako dodatkowej powierzchni przekształconej, nie podlega ocenie w ramach prowadzonego postępowania nieważnościowego.

GINB nie stwierdził, aby rozwiązania projektowe zatwierdzone kontrolowaną decyzją, rażąco uchybiały przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity - Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm. wg stanu prawnego na dzień wydania kontrolowanej decyzji). W szczególności nie uchybiono rażąco § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 (odległości budynków od granicy z sąsiednią działką budowlaną), § 13 (przesłanianie obiektów budowlanych), § 19 (odległość wydzielonych miejsc postojowych od okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi), § 23 (odległości miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe od okien i drzwi pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i granicy działki), § 57 (nasłonecznienie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi) oraz § 60 ust. 2 (m.in. nasłonecznienie pokoi mieszkalnych), czy też § 271 i nast. (warunki ochrony przeciwpożarowej).

GINB podkreślił również, że Inwestor poza brakiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uzyskał niezbędne, wymagane przez prawo, opinie, uzgodnienia i pozwolenia. Przedmiotowa inwestycja zlokalizowana jest w granicach obszaru Natura 2000 - Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków PLB 300015 „Puszcza Notecka”, zatem inwestor uzyskał decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 6 maja 2015 r. znak: [...], określającą warunki prowadzenia robót budowlanych polegających na budowie budynku wielorodzinnego i budynku gospodarczego wraz z elementami infrastruktury technicznej na działkach nr ew. [...] położonych w Stobnicy, gm. Oborniki. Dodatkowo postanowieniem z 10 kwietnia 2015 r. znak: [...], Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu uzgodnił pozytywnie warunki realizacji ww. przedsięwzięcia.

Z analizy akt sprawy wynika również, że projekt budowlany został sporządzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane (również do projektowania w odpowiednich specjalnościach), zawiera oświadczenia

projektantów, o których mowa w art. 20 ust. 4 P.b. Posiada też wymagane uzgodnienia i opinie. Ponadto projekt został zaopiniowany bez uwag przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Odnosząc się do zarzutów Prokuratora wskazujących, że projekt budowlany dwóch mostów, stanowiących drogę łączącą projektowany budynek mieszkalny wielorodzinny z istniejącą drogą wewnętrzną, nie został sporządzony przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane, tj. uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej mostowej, organ nie podzielił zapatrywania strony.

Analiza materiału dowodowego prowadzi do wniosku, że decyzja Starosty Obornickiego z 20 maja 2015 r. Nr [...] jest obarczona wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., poprzez rażące naruszenie art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 35 ust. 1 pkt 1 P.b. (wg stanu na dzień wydania kontrolowanej decyzji) w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ocenowej (wg stanu na dzień wydania kontrolowanej decyzji) oraz § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

IV.

Skargę na powyższą decyzję GINB wywiodła [...] Sp. z o.o. z siedzibą w P. zaskarżając ją w całości i zarzucając naruszenie:

1. art. 8 § 1 k.p.a. w zw. z art. 10 § 1 k.p.a. poprzez ich niezastosowanie i niepoinformowanie Skarżącej o zamiarze wydania decyzji w sprawie co uniemożliwiło Skarżącej zaprezentowanie ostatecznego stanowiska w sprawie, w szczególności w zakresie jednego z dwóch kluczowych dla sprawy zagadnień, tj. hal garażowych, a także zgłoszenia dalszych wniosków dowodowych odnoszących się do ww. okoliczności, zwłaszcza, że Organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (strona 8) jako gołosłowne ocenił argumenty Skarżącej w zakresie wyliczenia powierzchni miejsc parkingowych i garaży - niepoparte żadnym opracowaniem - podczas gdy te okoliczności faktyczne i zagadnienia dotyczące liczenia powierzchni Skarżąca była w stanie wykazać za pomocą zeznań świadków, tj. M. J. ([...]) i samej Skarżącej;
2. art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 158 § 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 76 ust. 3 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.) poprzez ich błędne zastosowanie i w konsekwencji wydanie

rozstrzygnięcia merytorycznego w postaci stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, w sytuacji kiedy stwierdzone przez GINB naruszenie prawa w zakresie nieuzyskania decyzji środowiskowej przed uzyskaniem pozwolenia na budowę - o ile do takiego naruszenia w ogóle doszło - nie ma charakteru rażącego;

3. naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy P.b. w zw. z art. 158 § 2 k.p.a. poprzez stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę z 20 maja 2015 r. po upływie 5 lat od daty doręczenia tej decyzji;
4. naruszenie art. 77 w zw. z art. 7 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a. poprzez błędne ustalenia faktyczne - co miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w zakresie przewidzianej w projekcie budowlanym powierzchni garaży, parkingów samochodowych i zespołów parkingów, jaka powinna zostać wzięta pod uwagę do obliczenia powierzchni *„garaży, parkingów samochodowych lub zespołów parkingów, w tym na potrzeby planowanych, realizowanych lub zrealizowanych przedsięwzięć, o których mowa w pkt 50, 52-55 i 57, wraz z towarzyszącą im infrastrukturą”*, poprzez ustalenie, że powierzchnia ta przekracza wartości graniczne (strona 7 zaskarżonej decyzji) co powoduje stwierdzenie, że konieczne było uzyskanie dla nich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, podczas gdy prawidłowa ocena i analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym wyjaśnień złożonych w tym zakresie przez Skarżącą w toku postępowania, powinna doprowadzić Organ do wniosku, że zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu z 2010 roku (w wersji na dzień wydania pozwolenia na budowę) nie było możliwe wyliczenie, czy wskazanie w projekcie budowlanym takiej powierzchni parkingów samochodowych i garaży; definicja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia - od momentu jej zamieszczenia w 2010 r. w rozporządzeniu do czasu jej zmiany w 2019 r. [wejście w życie: 11 października 2019 r. - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839) - dalej rozporządzenie z 2019 roku] zawierała kardynalny błąd dyskwalifikujący ją do zastosowania w wyliczaniu powierzchni czy podawaniu powierzchni w projekcie budowlanym; absolutny brak możliwości jej zastosowania (wyliczenie według „rzutu pionowego”) w jednoznaczny sposób dyskwalifikuje choćby rozważania o konieczności uzyskanie decyzji o

środowiskowych uwarunkowaniach kiedykolwiek, a tym bardziej przed uzyskaniem pozwolenia na budowę;

5. z ostrożności procesowej, niezależnie od powyższego naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b) P.b. w zw. z § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 r. i w konsekwencji błędne zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w zw. z art. 138 § 1 pkt 2) k.p.a. przejawiające się w przyjęciu, że powierzchnia garaży, parkingów samochodowych lub zespołów parkingów naziemnych i podziemnych zaprojektowanych w budynku objętym decyzją Starosty Obornickiego przekracza 0,2 ha, w związku z czym jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymagało ono przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i uzyskania decyzji środowiskowej, która powinna była zostać załączona do wniosku o pozwolenie na budowę, a skoro inwestor nie uzyskał decyzji środowiskowej i nie załączył jej do wniosku o pozwolenie na budowę, a Starosta Obornicki mimo tego wydał pozwolenie na budowę, to stanowiło to rażące naruszenie prawa, podczas gdy przepis powyższy - wbrew twierdzeniom GINB - nie jest jednoznaczny i wymaga szczegółowej wykładni, a jego ewentualne naruszenie nie może być kwalifikowane jako naruszenie oczywiste, co z kolei stanowić miało podstawę do przyjęcia, że w sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa, a co było skutkiem dokonania błędnych obliczeń ww. powierzchni, bowiem do wyliczeń przyjęto powierzchnię hali garażowej i powierzchnie infrastruktury towarzyszącej w sprzeczności z obowiązującą w tamtym czasie (tj. w 2015 roku) definicją zawartą w rozporządzeniu.

Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi wraz z zobowiązaniem go do wydania decyzji w określonym terminie i wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 6-krotności stawki przewidzianej przepisami prawa z uwagi na złożoność sprawy i nakład pracy.

W uzasadnieniu skargi Strona podniosła, że pozwolenie na budowę zostało wydane w dniu 20 maja 2015 r. i do czasu doręczenia Skarżącej decyzji GINB wszelkie prace budowlane były prowadzone na jej podstawie w związku z

powyższym roboty budowlane dotychczas wykonane nie mogą zostać ocenione inaczej niż jako roboty budowlane legalne. Zaznaczyła, że stan zaawansowania wykonanych robót i całego procesu inwestycyjno-wykonawczego jest bardzo wysoki oraz wymagający zaangażowania unikalnych fachowców i specjalistów w sztuce budowlanej. Skarżąca upatruje jedną ze szkód jakiej może doznać, poprzez realną możliwość utrzymania zatrudnienia grup specjalistów czy trudnością w ich ponownym pozyskaniu. Skarżąca wskazała na istotę niezwłocznego przywrócenia skuteczności pozwolenia na budowę i zapobieżenia powstaniu nieodwracalnej, znacznej szkody również w aspekcie finansowym.

W uzasadnieniu Skarżąca szeroko rozwinęła postawione zarzuty.

Zwróciła uwagę na fakt zawiadomienia przy piśmie z 12 sierpnia 2021 r. o nowym terminie załatwienia sprawy do 13 września 2021 r. podczas gdy ww. zawiadomienie i zaskarżoną decyzję Skarżąca odebrała już 19 sierpnia 2021 r., (zaskarżona decyzja została wydana 16 sierpnia 2021 r.). W ocenie Skarżącej organ nie zagwarantował możliwości zapoznania się z całością zebranego materiału dowodowego i zajęcia ostatecznego stanowiska w sprawie, co za tym idzie brania czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto zdaniem Skarżącej organ nie uwzględnił wszystkich twierdzeń i argumentów Skarżącej (odnoszących się do rozumienia i wykładni przepisów rozporządzenia i sposobu wyliczenia powierzchni parkingów i garaży).

Zdaniem Strony, Organ posłużył się samymi ogólnikami stwierdzając nieważność decyzji, których nie powiązał z konkretną normą prawną, która miałaby zostać naruszona w sprawie.

Dalej w uzasadnieniu skargi Skarżąca podniosła, że nie powinno ulegać wątpliwości, że norma zawarta w art. 37b ust. 1 P.b. odnosi się literalnie wprost do pozwolenia na budowę, wydanego w maju 2015 roku. W dniu wejścia w życie tego przepisu, tj. 19 września 2020 r. pozwolenie na budowę było ostateczne i minął termin 5 lat liczony od daty doręczenia decyzji. Tylko przepisy przejściowe zatem mogłyby uchylać zastosowanie tego przepisu do kwestionowanego pozwolenia na budowę. Takim przepisem przejściowym jest m.in. art. 25 ustawy nowelizującej. Podkreśliła jednocześnie, że jest to przepis, który odnosi się do wszystkich zmian wprowadzonych do Prawa budowlanego (na podstawie art. 1 tej ustawy nowelizującej), a których według jednostek redakcyjnych (punktów) jest 59. Przepis odnosi się zatem do instytucji, sytuacji, uprawnień, obowiązków i postępowań

prowadzonych na podstawie Prawa budowlanego. Przepis ma zatem zastosowanie do m.in. procedury wydawania pozwolenia na budowę, która uregulowana jest właśnie w Prawie budowlanym, nie zaś do postępowań prowadzonych w oparciu o inne przepisy m.in. przepisy k.p.a. - gdy chodzi na przykład o postępowanie nieważnościowe względem pozwolenia na budowę.

Nie jest przy tym logiczne przyjęcie, by przepis art. 25 ustawy nowelizującej odnosił się do postępowań nieważnościowych prowadzonych na podstawie przepisów k.p.a.

Reasumując Skarżąca podniosła, że wykładnia art. 37b ust. 1 P.b. w zw. z art. 25 ustawy nowelizującej zaprezentowana przez Organ jest błędna, co skutkuje z kolei niezasadnym wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę, podczas gdy upływ 5 lat od dnia doręczenia pozwolenia na budowę możliwość wydania takiej decyzji, od dnia 19 września 2020 r., całkowicie wyeliminował.

Zdaniem Strony, GINB niezasadnie również przyjął, że powierzchnia hal garażowych jest pojęciem tożsamym z powierzchnią miejsc parkingowych i garaży (z uwzględnieniem ciągów komunikacyjnych) - pojęcia te nie są tożsame albowiem hale garażowe mogą obejmować (i faktycznie obejmują) pomieszczenia czy powierzchnie inne niż garaże i miejsca parkingowe.

Strona zwróciła uwagę na fakt, że w dokonywanych przez Wojewodę Wielkopolskiego i GINB wyliczeniach powierzchni garaży i miejsc parkingowych pojawiają się różne wyniki - co powoduje, że istnienie więcej, niż 1 metodologia wyliczenia powierzchni decydująca o konieczności uzyskania decyzji środowiskowej przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, co wskazuje z kolei na brak czytelności i jasności przepisu prawa, co z kolei prowadzi do przyjęcia, że naruszenie przepisu nie ma charakteru rażącego. Abstrahując już od różnych wyliczeń organów, Skarżąca wskazała, że żadne z tych wyliczeń (ani Wojewody ani GINB) nie opierały się na definicji z rozporządzenia (według stanu na 2015 roku), bo zgodnie z jej treścią miejsca do parkowania samochodów w garażach zlokalizowane miałyby być na ścianach budynków („rzut pionowy”). Na podstawie tej definicji nie można zatem wyliczyć czy podać żadnych powierzchni garaży czy parkingów samochodowych, ponieważ w żadnych projektach nie projektuje się tych powierzchni na ścianach budynków, tylko na powierzchniach poziomych czy na gruncie naturalnym wokół tych budynków. Żaden projekt budowlany takich danych nie mógł posiadać. W

uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (ale także w uzasadnieniu decyzji Wojewody) nie wskazano, w jaki sposób ustalono (i w ogóle czy ustalono), jak należy rozumieć pojęcie „rzut pionowy”. Skarżąca wyjaśniła, że definicja tego pojęcia nie jest przy tym definicją legalną, a należy ją traktować jako pojęcie z dziedziny m.in. budownictwa i architektury.

V.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Tożsame stanowisko wyraził Prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

VI.

Skarga jest uzasadniona, przy czym Sąd, nie będąc związany ani jej zarzutami ani wnioskami, uchylił zarówno zaskarżoną decyzję jak i decyzję organu I instancji uznając, że doszło do mającego istotny wpływ na wynik sprawy naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego.

Na wstępie należy przypomnieć, że organ I instancji stwierdził, że powodem jego rozstrzygnięcia jest to, że w sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa bowiem Inwestor nie przedłożył w postępowaniu budowlanym decyzji środowiskowej wymaganej - jak wskazał Wojewoda - na podstawie § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku. Było to wprawdzie zdaniem organu rażące uchybienie przepisów prawa, niedostrzeżone przez Starostę, jednakże z uwagi na upływ czasu oraz treść art. 37b P.b. jak również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w kwestii „przedawnienia” możliwości unieważnienia decyzji administracyjnej, Wojewoda nie stwierdził nieważności decyzji budowlanej ograniczając się do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa.

Dalej idące stanowisko zaprezentował natomiast GINB, który wprawdzie co do zasady zaakceptował merytoryczne wywody organu I instancji dotyczące zaistnienia w sprawie wady kwalifikowanej, jednakże odrzucił w całości wyjaśnienia dotyczące przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji budowlanej Starosty.

VII.

Sąd wyjaśnia, że procedura stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest nadzwyczajnym trybem weryfikacji tego rodzaju aktu i stanowi wyjątek od przyjętej przez ustawodawcę w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji

ostatecznych, pozostających w obrocie prawnym i w większości sytuacji nadających danemu podmiotowi określone prawo lub nakładających obowiązek prawny.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej może więc nastąpić w przypadku niewątpliwego i oczywistego wystąpienia którejkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Zaznaczyć jednak należy, że w tym trybie nie prowadzi się postępowania mającego zastąpić i naprawić pierwotne działanie organu, którego decyzja jest badana (nie jest to bowiem postępowanie zwyczajne), bądź też zweryfikować i sanować wszelkie błędy tak postępowania zwykłego jak i wydanej w jego efekcie decyzji administracyjnej, w tym dokonać odmiennej oceny okoliczności sprawy od tej jaką przeprowadzono pierwotnie, chyba że chodzi o kwalifikowane naruszenie przepisów procesowych, których wadliwa subsumcja doprowadziła do rażąco błędnych ustaleń.

Podkreślenia wymaga także i to, że weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej następuje z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jej wydania, nie zaś stanu obecnie istniejącego, „nowego poziomu wiedzy” w danej dziedzinie, czy też nowo ukształtowanego sposobu rozumienia określonej normy prawnej (w tym w drodze nowelizacji prawa) albo dodatkowych działań strony. W postępowaniu tego rodzaju - co do zasady - nie prowadzi się również nowych dowodów, ani też nie czyni się nowych ustaleń, chyba że chodzi o pewne drobne ze swej istoty doprecyzowanie (w granicach przewidzianych prawem i charakterem trybu nadzwyczajnego) okoliczności ustalonych już w pierwotnym postępowaniu, które z uwagi na swoją niejednoznaczność czy niejasność mogą budzić wątpliwości wpływające na ocenę występowania wady kwalifikowanej.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w trybie nadzwyczajnym ocenia się działanie organu, którego decyzja poddana jest nadzwyczajnej weryfikacji w kontekście dowodów zebranych w postępowaniu zwykłym i stanu prawnego obowiązującego w dacie pierwotnego orzekania. Tym samym w administracyjnym postępowaniu nadzwyczajnym kontroluje się ważność decyzji ostatecznej przez pryzmat ewentualnie tkwiących w niej od samego początku wad o charakterze kwalifikowanym, a więc najpoważniejszych uchybień jakimi może być dotknięty akt administracyjny. Należy mieć więc na uwadze to, że tylko wady doniosłe, nie zaś wszystkie uchybienia dotyczące decyzji administracyjnej, mogą zostać uznane za istotne, tj. takie które uzasadniają wyeliminowanie konkretnej decyzji administracyjnej

z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (od początku).

W kontekście powyższego Sąd zwraca uwagę, że przesłanka nieważności decyzji administracyjnej z uwagi na rażące naruszenie prawa (ta bowiem podstawa prawna leży u podstaw obu zaskarżonych rozstrzygnięć), jak wskazuje m.in. prof. M. Jaśkowska (zob. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego - art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wyd. LEX) może dotyczyć zarówno przepisów: materialnych, procesowych, jak i ustrojowych. Wskazano już na to w wyroku NSA OZ we Wrocławiu z 8 sierpnia 1986 r. sygn. akt SA/Wr 370/86 zwracając uwagę, że z brzmienia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie wynika, aby wadliwość miała dotyczyć tylko podstawy materialnoprawnej decyzji. Z kolei w wyroku z 14 sierpnia 2019 r. sygn. akt II SA/Go 414/19 WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że możliwe jest oparcie przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. na rażącym naruszeniu zarówno przepisów prawa materialnego jak i przepisów prawa procesowego, aczkolwiek przypisanie decyzji wady nieważności w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych dopuszczalne jest wyłącznie, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy. Na możliwość stwierdzenia nieważności z uwagi na rażące naruszenie przepisów procesowych wskazuje także B. Adamiak (zob. Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012/3/54).

W kontekście powyższego przypomnieć należy, że o rażącym naruszeniu prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można mówić jedynie i wyłącznie wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie trzy podstawowe przesłanki tego stanu, tj. naruszenie prawa ma charakter oczywisty, widoczny na „pierwszy rzut oka”, charakter przepisu, który został naruszony pozwala na proste uznanie oczywistości jego naruszenia (jest on jasny, klarowny i nie wymaga prowadzenia skomplikowanej wykładni prawa) oraz przemawiają za tym racje (skutki) społeczne i ekonomiczno-gospodarcze, które wywołuje rozstrzygnięcie dotknięte wadą kwalifikowaną. Ta ostatnia przesłanka musi mieć przy tym decydujące znaczenie przy dokonywaniu oceny stwierdzonego naruszenia prawa, albowiem łączy pierwsze dwie, akcentując i warunkując istotność wady kwalifikowanej. Nie zawsze bowiem oczywiste naruszenie jasnego w swej warstwie interpretacyjnej przepisu prawa oznaczać będzie, że ma ono charakter rażący. Kluczowe są bowiem skutki społeczno-ekonomiczno-gospodarcze, jakie owo naruszenie powoduje w obrocie prawnym, czyniąc dalsze trwanie decyzji w obrocie niemożliwym do zaakceptowania.

VIII.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1-4 P.b. (w brzmieniu z daty orzekania przez Starostę), organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzał:

- 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także 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 udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6;
- 4) wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.

Oceniając stanowisko organów należy podzielić ich wyjaśnienia wskazujące, że projekt budowlany był zgodny z planem miejscowym, przepisami technicznymi, posiadał wymagane uzgodnienia i opinie, informację BIOZ, a także został sporządzony i sprawdzony przez osoby uprawnione.

Nie powtarzając wprost wyjaśnień organów przypomnieć należy, że Inwestor złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane tj. działkami nr ew. [...] obręb Stobnica.

Sąd podziela argumentację GINB i Wojewody odnośnie do tego, że wskazanie pozwolenia wodnoprawnego w oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla działki nr ew. [...], jakkolwiek wadliwe, to nie narusza prawa w sposób rażący. Niewątpliwie w dacie orzekania przez organ

powiatowy wymagane było złożenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane a nie wykazanie prawa do tej nieruchomości. I choć Skarżąca, poza powoływaniem się na pozwolenie wodnoprawne, nie wykazała, aby posiadała tytuł prawny w rozumieniu prawa cywilnego do tej nieruchomości, to zarówno niewielki zakres prac wykonanych na spornej nieruchomości jak również to, że jej zarządca, tj. Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu nie kwestionował realizacji wodociągu na tej działce na etapie postępowania zwykłego w oczywisty sposób wskazuje, że brak jest podstaw do uznania tego uchybienia za rażące.

Sąd nie ma również zastrzeżeń do usytuowania na działce nr ew. [...] obręb Stobnica fragmentu mostu o konstrukcji stalowo-żelbetowej stanowiącego drogę łączącą projektowany budynek mieszkalny wielorodzinny z istniejącą drogą wewnętrzną. Właścicielem tej działki jest Skarżąca Spółka i pomimo tego, że nie wносиła o wydanie pozwolenia na budowę na ww. działce, zaś organ nie dostrzegł, że jest ona wykorzystywana na potrzeby realizacji dojazdu do inwestycji, to stwierdzone w tym względzie uchybienie nie ma charakteru rażącego. Przemawia za tym brak niemożliwych do zaakceptowania skutków społeczno-gospodarczych, gdyż sporna działka tak w momencie orzekania przez Starostę, jak i obecnie należy do Spółki.

Zatwierdzony projekt jest również zgodny z planem miejscowym. Przeznaczone pod inwestycję działki objęte są uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach z 24 października 2011 r. nr XIV/143/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek o numerach ewidencyjnych 109/1, 109/2, 123/2, 195, 197, 198, 199, 202, 203, 205, 206, 53 położonych w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki.

Ponownie, nie powtarzając ustaleń i ocen organów nadzorczych dotyczących tej kwestii przypomnieć jedynie należy, że inwestycja zlokalizowana została na obszarze:

- 1UT/MW tj. teren zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej,
- 2UT/MW tj. teren zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i dopuszczeniem m.in. lokalizacji budynków gospodarczych, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej,
- 1WS i 2WS tj. teren wód powierzchniowych śródlądowych - stawy rybne z

dopuszczeniem urządzeń i sieci infrastruktury technicznej,

- 4ZLd i 5ZLd tj. tereny zalesień z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej,
- 1KDw tj. teren dróg wewnętrznych z dopuszczeniem prowadzenia sieci uzbrojenia technicznego w pasie drogowym zgodnie z przepisami odrębnymi,
- 1ZL, 12ZL tj. lasy z dopuszczeniem m.in. sieci infrastruktury technicznej,
- 1WSp tj. teren wód powierzchniowych śródlądowych - Kanał Kończak z dopuszczeniem m.in. urządzeń i sieci infrastruktury technicznej.

Lokalizacja przedmiotowej inwestycji nie narusza więc postanowień planu co do przeznaczenia poszczególnych terenów.

Również określone w planie parametry inwestycji nie zostały naruszone.

Chodzi m.in. o:

- linię zabudowy,
- powierzchnię zabudowy na terenie 1UT/MW (maksymalnie 80%, projektowana 56,1%) i 2UT/MW (maksymalnie 50%, projektowana 4,8%),
- powierzchnię biologicznie czynną na terenie 1UT/MW (minimum 10%, projektowana 38,5%) i 2UT/MW (minimum 20% projektowana 80,9%),
- wysokość budynków na terenie 1UT/MW (maksymalnie 50 m z dopuszczeniem dominant użytkowych o wysokości do 70 m na powierzchni do 40% powierzchni zabudowy budynku, projektowana wysokość 47,96 m z dominantą użytkową o wysokości 69,32 m na powierzchni 1,4% powierzchni zabudowy budynku) i 2UT/MW (maksymalnie do 15 m, projektowana wysokość 7,35 m),
- miejsca postojowe dla samochodów osobowych na terenie UT/MW (nie mniej niż 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny, projektowane 98 miejsc postojowych na 46 lokali mieszkalnych i dla ich obsługi),
- obsługę komunikacyjną poprzez istniejącą na działkach inwestora drogę wewnętrzną (1KDw) o szerokości 5 do 6 m umocnioną kostką granitową.

Organy słusznie również wskazały, że planowana inwestycja tj. budynek mieszkalny wielorodzinny i budynek gospodarczy wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną nie mogą zostać zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 53 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku. Przy ocenie wypełnienia dyspozycji wskazanego przepisu a w konsekwencji konieczności przedłożenia decyzji środowiskowej, decyduje

powierzchnia zabudowy wskazana w projekcie - a ta w niniejszej sprawie nie przekracza przewidzianych prawem 2 ha. To zaś, że Inwestor realizuje inwestycję wraz z rozległym zapleczem budowy, zwiększając co najmniej czasowo powierzchnię terenu przekształconego, jest takim elementem, który nie podlega ocenie w ramach postępowania nieważnościowego, w którym - dla podkreślenia - bada się stan prawny danej inwestycji a nie stan jej faktycznej realizacji. Organy nadzorcze nie mogą zatem przy ocenie istnienia wady kwalifikowanej decyzji uwzględniać okoliczności, które wiążą się *stricte* z jej faktycznym wykonaniem i nie znajdują podstawy w zatwierdzonym kwestionowaną decyzją projekcie budowlanym. Organy i Sąd badają wyłącznie stan prawny i decyzję, a nie faktyczne wykonanie lub niewykonanie jej postanowień.

Sąd podziela także stanowisko organów co do tego, że zatwierdzona inwestycja nie narusza przepisów technicznych, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.), w szczególności norm odległościowych - § 12 ust. 1 pkt 1 i 2, norm dotyczących przesłaniania - § 13, lokalizacji miejsc postojowych - § 19, usytuowania miejsc na odpady stałe - § 23, nasłonecznienia § 57 i § 60, czy też warunków przeciwpożarowych § 271.

Inwestor uzyskał również niezbędne opinie, uzgodnienia i pozwolenia, które załączył do projektu budowlanego, w tym w szczególności decyzję RDOŚ w Poznaniu z 6 maja 2015 r. [...] określającą warunki prowadzenia robót budowlanych oraz postanowienie tego organu z 10 kwietnia 2015 r. [...] pozytywnie uzgadniające warunki realizacji przedsięwzięcia.

Należy także podkreślić, że projekt budowlany został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiednich specjalnościach. W projekcie znajduje się oświadczenie projektantów o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, wymagane na podstawie art. 20 ust. 4 P.b. Dodatkowo, projekt zagospodarowania terenu inwestycji został zaopiniowany bez uwag przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Z projektu oraz wyjaśnień Skarżącej wynika, że obiekty mostowe zostały zaprojektowane przez [...], który posiada stosowne uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiednich specjalnościach. Słusznie wskazuje zatem GINB, że

Prawo budowlane wprowadziło specjalność konstrukcyjno-budowlaną, obejmującą zagadnienia dotyczące dróg i mostów. Osoby, które uzyskały uprawnienia budowlane bez ograniczeń w zakresie projektowania lub kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, otrzymywały tym samym upoważnienie do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie również w zakresie takich obiektów jak drogi, nawierzchnie drogowe, budowle podziemne, budowle ziemne, mosty (w tym wiadukty, przepusty, estakady) oraz obiekty budowlane gospodarki wodnej i melioracji wodnych. Dopiero na mocy ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 718) wyodrębniono dwie nowe specjalności: drogową i mostową. Decyzja o nadaniu uprawnień budowlanych [...] wydana została w maju 2002 r. zatem jego uprawnienia obejmują również drogi i mosty.

Brak jest także innych wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1 k.p.a. tj. decyzja nie została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej, nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco, nie została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie i w razie jej wykonania nie wywołałaby czynu zagrożonego karą oraz nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

IX.

Organy obu instancji, choć różnią się w ocenie skutku stwierdzonego naruszenia prawa w kontekście przesłanki czasu funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie uznają, że w sprawie rozpatrzonej przez Starostę doszło do rażącego naruszenia § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 35 ust. 1 pkt 1 P.b. i art. 71 ust. 1 ustawy o ocenie.

Sąd takiego stanowiska organów nie podziela uznając, że w sprawie nie ma w ogóle mowy o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (brak ziszczenia się przesłanek taką ocenę warunkujących).

Z art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 P.b. (w brzmieniu z daty orzekania Starosty) wynika, że pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego mogło być wydane po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;

- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Zgodnie zaś z art. 71 ust. 2 ustawy ocenowej, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Z powyższych przepisów wynika, że inwestycja która może co najmniej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymaga przed jej zatwierdzeniem przez organ architektoniczno-budowlany uzyskania decyzji środowiskowej.

Z kolei w myśl § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku (w brzmieniu z daty orzekania Starosty) do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczało się m.in. garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów, w tym na potrzeby planowanych, realizowanych lub zrealizowanych przedsięwzięć, o których mowa w pkt 50, 52-55 i 57, wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, o powierzchni użytkowej nie mniejszej niż 0,2 ha (2.000 m²) na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,

- przy czym przez powierzchnię użytkową rozumie się sumę powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego.

Zarówno Wojewoda, jak i GINB nie dostrzegają jakichkolwiek niejasności interpretacyjnych wskazanego przepisu. Przyjmują zgodnie, choć różnią się w zakresie prezentowanych wyliczeń powierzchni zajętej pod „parkingi”, że przedmiotowe zamierzenie narusza powołany przepis rozporządzenia w sposób rażący, bowiem w ocenie organów z jasno i jednoznacznie sformułowanego brzmienia tej normy wynika zarówno to, jakich powierzchni dotyczy obowiązek z § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku odnoszący się do rodzaju terenu zajętego przez garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów, jak też i to w jaki sposób teren ten należy obliczać na etapie projektowania i weryfikacji inwestycji przez organ architektoniczno-budowlany. Tymczasem w ocenie Sądu takiej pewności w sprawie nie można nawet założyć, co jest wyłącznym efektem niedbałego działania

prawodawcy odpowiedzialnego za jasne i precyzyjne brzmienie przepisów rozporządzenia z 2010 roku, a nie Strony bądź organu orzekającego w postępowaniu zwykłym.

Zgodzić niewątpliwie należy się z organami co do tego, że analiza treści przepisu pozwala przyjąć, że pod pojęciem „garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów” ujęto również hale garażowe w budynku wielorodzinnym i jest to okoliczność oczywista, niewymagająca żadnej skomplikowanej wykładni prawa. Strona Skarżąca próbuje jednak wykazać, że powołany przepis rozporządzenia jest już z tej przyczyny niejasny, gdyż nie definiuje hali garażowej, a więc nie mógł zostać naruszony w sposób rażący. Sąd nie podziela twierdzenia Spółki, która rozumienie omawianego przepisu sprowadza zakresowo wyłącznie do pojęcia garażu, parkingu samochodowego lub zespołu tych parkingów o bliżej nieopisanym w prawie znaczeniu, wyłączając z funkcjonalnego i zarazem oczywistego rozumienia tych definicji hale garażowe, służące z założenia parkowaniu pojazdów. W ocenie Sądu jakkolwiek definicje wskazanych pojęć nie zostały wprost uregulowane, to jednak nie ma wątpliwości, czego zakresowo dotyczą i jest to wiedza oczywista, wynikająca z istoty pojęcia „parkowanie pojazdów”. Inna rzecz w jaki sposób pojęcie „hali garażowej” zostanie poddane subsumcji w konkretnym stanie faktycznym i czy na tym tle można założyć ewentualność rażącego naruszenia prawa.

O ile więc pewność co do ujęcia „hali garażowej” w ramach definicji § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku nie może być kwestionowana, o tyle pozostałe zagadnienia istotne przy wykładni tego przepisu mają znaczenie w sprawie prowadzonej w nadzwyczajnym trybie stwierdzenia nieważności.

Zastrzeżenia Sądu budzi już końcowa część przepisu o treści *„przy czym przez powierzchnię użytkową rozumie się sumę powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego”*.

Organy nadzorcze w zasadzie bez głębszej refleksji i wyjaśnienia zastrzeżeń Skarżącej prezentowanych w toku całego postępowania przyjmują, że wskazana definicja jest tak jasna i oczywista, że w niebudzący wątpliwości sposób chodzi w niej na pewno o rzut hali garażowej umożliwiający przeliczenie wszystkich powierzchni poziomych przez nią zajmowanych, a nadto zawsze o wszystkie powierzchnie wykorzystywane do szeroko rozumianego funkcjonowania owej hali na cele związane z użytkowaniem pojazdów.

Sąd takiej pewności jednak nie ma i nie akceptuje upraszczającego problem postępowania organów, tym bardziej w postępowaniu nieważnościowym.

Przede wszystkim przekonanie organów o tym, że w zakres definicji „garaży, parkingów i zespołów parkingów” wchodzi wszystkie te powierzchnie, które są w jakikolwiek sposób związane z funkcją parkowania nie jest tak oczywisty jak uznają to organy.

To, że § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku zalicza powierzchnię wprost wykorzystywaną do parkowania pojazdów do powierzchni garaży, parkingów samochodowych lub zespołów parkingów, w tym na potrzeby planowanych, realizowanych lub zrealizowanych przedsięwzięć, o których mowa w pkt 50, 52-55 i 57 (a więc m.in. zabudowy wielorodzinnej), nie podlega dyskusji jako jasne i oczywiste. Uzasadnione wątpliwości budzi jednak użyte określenie „wraz z towarzyszącą im infrastrukturą”, uwzględniając zwłaszcza, że wszystkie te elementy są determinowane powierzchnią użytkową, a więc nadającą się do wykorzystania w określonym celu. Na tej podstawie organy przyjmują jako oczywiste, że w pojęciu „hali garażowej” mieści się nie tylko cała jej powierzchnia *stricto* garażowa (co jest jak wskazano niewątpliwie słuszne), ale także wszelkie elementy budynku takie jak pochylnie komunikujące poszczególne kondygnacje hal przeznaczonych do parkowania pojazdów, podjazdy i dojazdy do tych hal czy również inne, związane nawet pośrednio z parkowaniem powierzchni, bliżej jednakże w przepisie tym niesprecyzowane i niewyjaśnione. Sąd zwraca zatem w tym miejscu uwagę na to, że niniejsze postępowanie prowadzone jest w trybie nadzwyczajnym, a nie zwykłym, w którym organ mógłby sobie pozwolić właśnie na rozważanie przepisu w ramach wykładni prawa i interpretację użytych w nim zwrotów w kontekście konkretnych okoliczności sprawy i rozumienia potocznego. Trudno jednakże przyjąć, że to co w rzeczywistości należy traktować jako „garaże, parkingi i zespoły parkingów” jest na etapie postępowania nieważnościowego tak jasne i klarowne, że uzasadnia bez jakiegokolwiek wątpliwości przyjęcie zaistnienia wyraźnego przekroczenia normy prawnej. Chodzi zwłaszcza o pojęcie „towarzyszącej im infrastruktury”, którą może być w szerokim znaczeniu zarówno wskazana platforma dojazdowa ale również i infrastruktura odnosząca się np. do ochrony obiektu garażowego (budka strażnicza, automatyczne kolczatki ze szlabanami, itp.), a co nie wynika wprost z przepisu prawa i nie uzasadnia tym samym twierdzenia, że mamy do czynienia z normą tak jasną i oczywistą, nakładającą jednoznaczne obowiązki tak na Stronę, jak również

projektanta.

Organy zdają się nie dostrzegać tego, że owa oczywistość rozumienia definicji na którą się powołują w trybie nieważnościowym, wywodzona jest z konkretnych orzeczeń sądowych dokonujących wykładni prawa w kontekście analizy rozpatrywanego przypadku. Sąd zwraca uwagę, że organ odwoławczy sam wskazuje na niejasność interpretacyjną przepisu twierząc m.in. że *„W tym miejscu wskazać należy, że przyjęcie powyższego sposobu „zliczania powierzchni użytkowej hali garażowej i miejsc postojowych” jest bardziej korzystne dla inwestora. Przyjęcie bowiem „powierzchni użytkowej” rozumianej jako suma powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego powodowałoby zwiększenie wartości powierzchni użytkowej garażu podziemnego oraz parkingu zewnętrznego dla projektowanej inwestycji, znacznie zwiększając wartość graniczną wskazaną w § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r.”.*

Jakkolwiek więc powyższa kwestia istotnie wpływa na ocenę braku zaistnienia przesłanki nieważności decyzji Starosty w postaci oczywistego naruszenia jasnego w swoim rozumieniu przepisu prawa, bowiem nie jest on z powyżej wskazanych powodów tak jednoznaczny jak twierdzą organy, o tyle ewentualne dalej istniejące wątpliwości w tym zakresie ostatecznie rozwiewa analiza końcowej części § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku definiująca sposób zliczania powierzchni użytkowej. Zgodnie z tym przepisem przez powierzchnię taką należy rozumieć sumę powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego.

Powyżej wskazano, że w sprawie istnieje rozbieżność co do sposobu liczenia powierzchni użytkowej garaży, bowiem już same organy są w tym względzie niekonsekwentne (patrz różnice w wyliczeniach wskazane w decyzjach organów obu instancji). Jakkolwiek więc istnieje więcej niż jedna metodologia liczenia powierzchni garaży, parkingów i zespołów parkingów, to dodatkowo należy zwrócić uwagę na wadliwe określenie w przepisie rozporządzenia sposobu prowadzenia tych wyliczeń, czego organy, pomimo wyraźnego stanowiska Skarżącej w tym zakresie, nie chciały szerzej ocenić - a co miało w niniejszym postępowaniu nadzwyczajnym znaczenie.

Definicja z § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku jako sposób

liczenia nakazuje przyjąć sumę powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego. Strona Skarżąca trafnie zatem zwraca uwagę, że organy kwestii tej nie rozważyły w wystarczający sposób, unikając w istocie zmierzenia się z tym problemem z powołaniem się na jasność i precyzyjność przepisu. Ponadto, definicja ta, mająca przesądzać o skądinąd istotnej kwestii jaką jest to czy konieczne dla danej inwestycji będzie uzyskanie decyzji środowiskowej, jest z gruntu rzeczy wadliwa i wprowadza w błąd. Jakkolwiek ironiczne na pierwszy rzut oka mogłyby wydawać się rozważania Skarżącej Spółki wskazujące, że w myśl owej definicji miejsca do parkowania samochodów w garażach zlokalizowane miałyby być na ścianach budynków („rzut pionowy”), to jednak kwestia ta wyraźnie uzmysławia oczywistą błędność tej metodologii, za którą odpowiedzialność i negatywne konsekwencje nie mogą spoczywać na Stronie. Na podstawie powołanej wyżej definicji, trzymając się jej literalnego brzmienia, które w zasadzie wymagane jest przesłanką nieważności wskazującą na naruszenie przepisu jasnego i klarownego, a nie takiego który odwołuje się do szerszej wykładni, nie można w ogóle wyliczyć powierzchni garaży, parkingów samochodowych lub ich zespołów, ponieważ w projektowaniu prawodawca nakazuje, wbrew logice i wiedzy technicznej, uwzględnienie rzutu pionowego, co ni mniej ni więcej oznacza przekrój pionowy przez bryłę budynku, a nie widok płaszczyzny poziomej, obrazującej widziany z góry układ poszczególnych kondygnacji budynku i ich pomieszczeń. Okoliczność ta, co Sąd podkreśla po raz kolejny, istotnie wpływa na wynik sprawy, nie pozwalając na przyjęcie zaistnienia wady kwalifikowanej. Nie jest bowiem możliwe w państwie prawa, obciążanie Strony postępowania oczywistymi wadami legislacyjnymi, które pomimo świadomości ich istnienia przez wiele lat nie zostały poprawione, zaś sprawa, jak często bywa w tego rodzaju sytuacjach, została „pozostawiona” praktyce orzeczniczej organów i sądów administracyjnych. Zastrzeżenia jednak wymaga, że organy i sądy nie tworzą prawa, ale je stosują. W konsekwencji nie ma podstaw, aby nie uwzględniać stanowiska Strony, wskazującego na istnienie ww. istotnych wątpliwości interpretacyjnych tak na etapie projektowania inwestycji jak i wydawania pozwolenia na budowę, które nie mogą jej obciążać.

Spółka słusznie przy tym zwraca uwagę w skardze, że zmiana prawa w powyższym zakresie jednoznacznie potwierdziła istniejącą wcześniej rozbieżność. Jak bowiem wynika z datowanej na 3 kwietnia 2019 r. oceny skutków regulacji

sporządzonej do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać, na środowisko, które następnie weszło w życie jako rozporządzenie z 10 września 2019 r. o tej samej nazwie (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12321466/12581788/12581789/dokument388749.pdf>) w Punkcie 1 „*Jaki problem jest rozwiązywany?*”, literze D „*Zmiany polegające na doprecyzowaniu i usunięciu wątpliwości prawnych w odniesieniu do funkcjonujących regulacji rozporządzenia*” podpunkt 23 „*Sektor infrastrukturalny*” wskazano, że „W obecnych uwarunkowaniach prawnych w przywołanej w § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia i § 3 ust. 1 pkt 56 rozporządzenia definicji powierzchni użytkowej wskazany jest rzut obiektu budowlanego z przodu (w praktyce rysunku technicznego rzut na rzutnię pionową określany jest mianem rzutu pionowego), natomiast celem przedmiotowej definicji jest określenie zasięgu obiektu budowlanego na powierzchni terenu, więc w widoku z góry, czyli w rzutni poziomej.”.

W punkcie 2 tej oceny pn. „*Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt*”, literze D „*Zmiany polegające na doprecyzowaniu i usunięciu wątpliwości prawnych w odniesieniu do funkcjonujących regulacji rozporządzenia*”, podpunkcie 23 „*Sektor infrastrukturalny*” przedstawiono rozwiązanie zgodnie z którym wymagana jest „Modyfikacja przywołanej w § 3 ust. 1 pkt 54 i § 3 ust. 1 pkt 56 rozporządzenia definicji powierzchni użytkowej, polegająca na usunięciu sformułowania „rzut pionowy” i wprowadzeniu określenia „rzut poziomy”. Zakłada się, że wprowadzenie nomenklatury stosowanej przez projektantów wyeliminuje ewentualne wątpliwości interpretacyjne.”.

Jasność projektowania miejsc parkingowych i ich obliczania na potrzeby oceny kwalifikacji przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko została wyjaśniona dopiero w rozporządzeniu z 2019 roku, które zastąpiło rozporządzenie z 2010 roku.

W ocenie Sądu nie jest więc w tej sprawie możliwe stwierdzenie, że przepis którego naruszenie organy nadzorcze zarzucają Skarżącej i Staroście mógł w ogóle zostać naruszony - zwłaszcza w sposób kwalifikowany.

Sąd zwraca ponadto uwagę organów, że za jasnością i klarownością przepisu (o konieczności sumowania powierzchni miejsc postojowych i całego układu komunikacyjnego, w tym dróg dojazdowych i ramp) nie mogą przemawiać „ogólnodostępne materiały” Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa, zatem materiały informacyjne GDOŚ

mogą co najwyżej stanowić pomocniczą podstawę do formułowania ocen w ramach wykładni prawa, ale z pewnością nie stanowią konstytucyjnego źródła prawa, wiążącego obywatela. Wskazywanie więc, że na jakimś etapie sprawy budowlanej w latach 2014-2015 projektant lub organ winien był uwzględnić bliżej nieokreślone wytyczne GDOŚ, antycypując niejako oczekiwania organów, jest w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji budowlanej niedopuszczalne. To państwo i jego organy są zobowiązane do takiego stanowienia prawa, aby było ono jasne i oczywiste, pozbawione logicznych błędów i niepozostawiające marginesu w postaci niedopowiedzeń, niejasności czy wręcz nieuregulowania istotnych kwestii. Jeszcze raz podkreślić więc należy, że kwestia wykładni przepisów prawa i uwzględnienia „wytycznych” organu środowiskowego, nie może stanowić o ziszczeniu się przesłanki wady kwalifikowanej. Kwestionowanie sposobu rozumienia normy prawnej wywodzonej z § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku mogło mieć bowiem miejsce w postępowaniu zwykłym, a nie nadzwyczajnym - nieważnościowym.

X.

W sprawie nie zachodzi również inna, konieczna przesłanka, wymagana dla stwierdzenia nieważności decyzji Starosty tj. przesłanka skutków społeczno-gospodarczych niemożliwych do zaakceptowania w państwie prawa.

Sąd zwraca uwagę na stanowisko GINB, który uznając, że doszło do rażących skutków społeczno-gospodarczych łączy je przede wszystkim z położeniem inwestycji w granicach obszaru Natura 2000 - Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków PLB 300015 „Puszcza Notecka” (obrzeża tego terenu).

Zdaniem GINB niektóre rodzaje inwestycji, ze względu np. na ich oddziaływanie na środowisko lub też społeczne kontrowersje związane z ich funkcjonowaniem, powinny pozostać w sferze reglamentacji prawno-budowlanej w celu ochrony szeroko rozumianego interesu społecznego. Skoro więc inwestycja zlokalizowana została na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, na obszarze specjalnej ochrony ptaków Puszcza Notecka to wzmożony ruch samochodowy i generowane zanieczyszczenia mogą ewentualnie szkodliwie oddziaływać na środowisko. Ponadto, zdaniem organu realizacja inwestycji bez wymaganej decyzji środowiskowej stanowi wyraz niewypełnienia podstawowych wymogów, od których ustawodawca uzależnia pozytywne rozpatrzenie wniosku inwestora. Za restrykcyjnym sposobem rozumienia kwestii przemawia także wysoki poziom ochrony środowiska zarówno w ustawach zwykłych jak i Konstytucji RP. W

konsekwencji organ uznaje, że pozostawienie w obrocie prawnym decyzji Starosty akceptowałoby próbę obejścia obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska, a jednocześnie sprzeciwiałoby się podstawowym obowiązkom władzy publicznej. GINB zwrócił przy tym uwagę, że z art. 76 ust. 3 ustawy ocenowej wynika, że w przypadku stwierdzenia, że decyzja, o której mowa w art. 72 ust. 1 (w tym pozwolenie na budowę), została wydana bez uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli taka decyzja była wymagana, to stan taki uzasadnia wystąpienie przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Ustawodawca uznał zatem wydanie pozwolenia na budowę bez wcześniejszego pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach za kwalifikujące to pozwolenie do stwierdzenia jego nieważności.

Sąd powyższych wywodów nie podziela.

Po pierwsze, powołany art. 76 ust. 3 ustawy ocenowej jest przepisem kompetencyjnym, zawierającym wyłącznie upoważnienie i zarazem zobowiązanie do działania dla organu środowiskowego w przypadku dostrzegania wady kwalifikowanej decyzji np. o pozwoleniu na budowę. Jednakże sugestia organu, że brak decyzji środowiskowej, gdy jest ona - w jego ocenie - wymagana prawem, powoduje bezwzględnie nieważność decyzji wydanej bez uzyskania takiego aktu, jest założeniem z natury rzeczy błędnym i zbyt daleko idącym. Z powołanego przepisu wynika jedynie (i zarazem aż) kompetencja do zainicjowania postępowania nieważnościowego, a nie postać wady kwalifikowanej, nakazującej stwierdzenie nieważności decyzji z mocy prawa. To, że RDOŚ może zainicjować postępowanie nieważnościowe względem decyzji budowlanej w żadnym razie nie oznacza jeszcze, że zapaść ma w tego rodzaju sprawie rozstrzygnięcie określonej treści tj. stwierdzające nieważność decyzji. Ewentualny brak decyzji środowiskowej (o ile w ogóle taki obowiązek mógł zostać wywiedziony z prawa i przyjęty w danej sprawie), podobnie jak inne tego rodzaju przypadki, podlega ocenie w ramach wszystkich trzech przesłanek nieważności z uwagi na rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie ma zatem żadnego automatyzmu pomiędzy uprawnieniem z art. 76 ust. 3 ustawy ocenowej a istnieniem wady kwalifikowanej decyzji administracyjnej.

Po drugie, Sąd nie podziela sugestii organu, jakoby niemożliwe do zaakceptowania skutki społeczno-gospodarcze decyzji budowlanej wynikały z tego,

że organ powiatowy oraz Inwestor w sposób świadomy naruszyli przepisy obowiązującego prawa, nie uzyskując wcześniej decyzji środowiskowej dla tak dużego zamierzenia. Stawianie tego rodzaju zarzutu, jakkolwiek jest możliwe, wymaga, aby okoliczności sprawy wprost wskazywały nie tylko na obejście prawa, ale i wolę takiego działania, a więc świadome zignorowanie obowiązku prawnego - a więc działanie *in fraudem legis*.

Tymczasem inwestycja realizowana jest na terenie objętym planem miejscowym, dopuszczającym dokładnie taką zabudowę jak zaplanowana, zaś rozmiary obiektów budowlanych (nieco ponad 1 ha powierzchni zabudowy) nie przekraczają połowy wymiarów maksymalnych, określonych przez prawodawcę w § 3 ust. 1 pkt 53 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia z 2010 roku określającego warunki uznania inwestycji za znacząco lub potencjalnie znacząco oddziałującą na środowisko. Wbrew GINB należy stwierdzić, że istotny wpływ na brak skutków społeczno-gospodarczych uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę ma również fakt wydania jej po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień, w tym dokonanych przez RDOŚ w Poznaniu decyzją z 6 maja 2015 r. [...] i postanowieniem z 10 kwietnia 2015 r. [...]. Jest oczywiste, że akty te nie zastępują decyzji środowiskowej, jednakże ich wydanie wskazuje, że inwestycja była analizowana przez organy środowiskowe, w tym w zakresie jej planowanego skomunikowania i oddziaływania na chronioną obszar Natura 2000 awifaunę (ornitofaunę), co wprost zostało uwzględnione w tych rozstrzygnięciach poprzez zacytowanie w nich stanowiska przedstawionego w przedłożonym raporcie środowiskowym, uzasadniającym dopuszczalność realizacji inwestycji i brak negatywnego wpływu na środowisko. Na tamtym etapie sprawy żadne krytyczne uwagi, zwłaszcza do podnoszonej obecnie kwestii skomunikowania inwestycji, nie zostały zgłoszone, zaś próba marginalizacji tych aktów na obecnym etapie sprawy, zwłaszcza z powołaniem się na procedurę wznowienia postępowania w przedmiocie decyzji RDOŚ z 6 maja 2015 r. (notabene zakwestionowaną nieprawomocnie przez tutejszy Sąd) jest prawnie nieuzasadniona.

Po trzecie, w dacie orzekania przez Starostę nie istniała żadna uzasadniona przesłanka nieważności określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W kontekście wymaganych więc do stwierdzenia nieważności decyzji skutków społeczno-gospodarczych Sąd zwraca uwagę, że istotne jest w tym względzie miarkowanie zarówno dobra chronionego decyzją, której nie uzyskano przed wydaniem decyzji o

pozwoleniu na budowę, ale również stopnia i okoliczności naruszenia tego obowiązku oraz chronionego prawa Inwestora działającego w dobrej wierze i w zaufaniu do organów, a wiążącego się zarówno z rozmiarem samej inwestycji jak i stopniem jej zaawansowania. Jakkolwiek nie można skutecznie twierdzić, aby stopień zaawansowania robót budowlanych sam w sobie był negatywną przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (powodowałyby to bowiem nieuzasadnione promowanie tych inwestorów, którzy działając w sposób ewidentnie wadliwy i szkodliwy szybko realizowaliby zabudowę), to jednak kwestia ta ma istotny wpływ na ocenę skutków społeczno-gospodarczych decyzji. GINB nie dostrzega w tym przypadku jaskrawego dysonansu pomiędzy tym, że zgodna z prawem, zaopiniowana przez organy i nie wymagająca decyzji środowiskowej inwestycja w postaci wielorodzinnego i wielopiętrowego budynku mieszkalnego o powierzchni zabudowy ok. 10.500 m², kilkunastu kondygnacjach naziemnych i podziemnych, może utracić podstawę prawną w postaci decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, wyłącznie na skutek uznania przez organ rzekomego przekroczenia maksymalnej normy powierzchniowej hal garażowych, które to przekroczenie wynosi zdaniem organu ok. 1.000 m² ponad przewidzianą normę, a całość hal garażowych mieści się w ramach budynku głównego.

Niezależnie więc od wcześniej przedstawionej oceny prawnej co do braku pierwszych dwóch przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, w sprawie występują bardzo dotkliwe skutki ekonomiczne, warunkowane zarówno poniesionymi dotychczas przez Inwestora w zaufaniu do organu administracji architektoniczno-budowlanej nakładami na realizację inwestycji, jak również niewspółmiernością wskazywanego przez organy uchybienia przepisom prawa środowiskowego, w odniesieniu do charakteru inwestycji (nie jest to jakakolwiek zabudowa produkcyjna, czy przemysłowa). Sąd uznaje zatem, że w sprawie nie ma takich skutków społeczno-gospodarczych, które wobec należytego ważenia interesu inwestora i interesu publicznego i nawet w sytuacji istnienia uchybienia w postaci nieuzyskania decyzji środowiskowej w celu budowy hal garażowych wewnątrz budynku głównego, nakazywałyby obecnie stwierdzenie nieważności decyzji Starosty.

Jeszcze raz przy tym należy podkreślić, że nie chodzi tu wyłącznie o skutki indywidualne (ekonomiczne) jakie unieważnienie decyzji pociągałoby za sobą dla inwestora, ale o szersze skutki społeczne, wynikające z zasady pewności obrotu i

jego bezpieczeństwa. Skutki społeczno-gospodarcze to skutki zarówno indywidualne, istniejące po stronie inwestora, ale również i szersze skutki społeczne. Skutki ekonomiczne w ujęciu indywidualnym i generalnym nie są przy tym możliwe do precyzyjnego i kwotowego określenia, choć niewątpliwie na tle niniejszej sprawy uznać je należy za znaczące.

Skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia muszą być widziane jako takie, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. wyrok z 9 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1134/04, wyrok NSA z 12 lipca 2016r. sygn. akt II OSK 2731/14).

Jak już wskazano, ocena skutków społecznych danej decyzji nie może być analizowana przez pryzmat społecznych kontrowersji związanych z daną inwestycją, doniesień prasowych czy odbioru i nastawienia opinii publicznej do osoby Inwestora i podejmowanych przez niego działań. Skutki te należy oceniać przez pryzmat poziomu naruszenia prawa stanowionego, którego tworzenie jest kompetencją prawodawcy generalnego ale również i lokalnego. Ten ostatni natomiast przewidział w akcie prawa miejscowego możliwość zlokalizowania na omawianym terenie dokładnie takiej inwestycji jak zatwierdzona decyzją Starosty. Tym samym żadnego prawnego znaczenia dla oceny wystąpienia skutku społeczno-gospodarczego uzasadniającego unieważnienie decyzji nie ma podniesiona przez GINB kwestia społecznych kontrowersji związanych z funkcjonowaniem inwestycji, uzasadniająca surową reglamentację niektórych przedsięwzięć i takie samo podejście do nich. Przy ocenie wady kwalifikowanej ani organy ani Sąd nie mogą kierować się „społecznym odbiorem” danej inwestycji, a jedynie obowiązującym prawem, wyznaczającym inwestorowi prawo zabudowy. Wyłącznie racjonalny ustawodawca może uwzględniać kwestie tego rodzaju, stanowiąc prawo.

XI.

W ocenie Sądu, jakkolwiek w sprawie brak jest w ogóle kwalifikowanej wady nieważności w postaci rażącego naruszenia prawa, to doszło w niej również do przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji Starosty, co słusznie dostrzegł Wojewoda, zaś wadliwie ocenił GINB.

Z art. 37b ust. 1 i 2 P.b., który został wprowadzony do systemu prawnego od 19 września 2020 r., wynika, że nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat (ust. 1), zaś w przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się

odpowiednio (ust. 2).

W myśl art. 25 ustawy zmieniającej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1 (tj. ustawą Prawo budowlane), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Niewątpliwie postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty z 20 maja 2015 r. zostało wszczęte przed 19 września 2020 r. Uzasadnia to zdaniem GINB tezę, że nie stosuje się do tej sprawy art. 37b P.b. obowiązującego dopiero od 19 września 2020 r., gdyż sprawa w szerszym aspekcie ma charakter budowlany i przepis przejściowy nakazuje nie stosować jej do spraw już wszczętych.

Analiza spornych przepisów, jak również procesu legislacyjnego dotyczącego ich wprowadzenia do systemu prawa nie uzasadnia jednak stanowiska organu odwoławczego, który odmawiając ich zastosowania z uwagi na wszczęcie postępowania nieważnościowego przed 19 września 2020 r. wypacza istotę instytucji przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji *stricte* budowlanej i założeń ustawodawcy, ujawnionych w projekcie ustawy oraz w toku procesu legislacyjnego.

W ocenie Sądu art. 37b P.b. ma niewątpliwie zastosowanie do decyzji budowlanych wydanych po 19 września 2020 r. Ma jednak również zastosowanie do decyzji tego rodzaju wydanych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i to zarówno wówczas, gdy względem nich nie toczy się jeszcze nadzwyczajne postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności, jak również gdy postępowanie takie zostało już przed 19 września 2020 r. wszczęte. GINB pozostaje zatem w błędzie co do braku możliwości zastosowania art. 37b P.b. w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 P.b., nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Z kolei art. 25 ustawy zmieniającej wskazuje wyraźnie, że do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

W żadnym razie nie można z powyższych regulacji wywieść, że art. 37b P.b. nie będzie miał zastosowania do decyzji objętych już postępowaniem nadzwyczajnym o stwierdzenie nieważności wydanej decyzji o pozwoleniu na

budowę. Przepis ten jest bowiem przepisem dotychczas nieznanym ustawie Prawo budowlane (jest to regulacja nowa), zaś art. 25 ustawy zmieniającej wprost i jednoznacznie odnosi się wyłącznie do spraw regulowanych Prawem budowlanym, a więc m.in. spraw o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, ale już nie o stwierdzenie nieważności decyzji w takiej sprawie wydanej. Postępowanie nieważnościowe, jakkolwiek związane z meritem sprawy dotyczącym pozwolenia na budowę, jest jednak uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego a nie w Prawie budowlanym. Przepis przejściowy, na który powołuje się GINB, nie może być zatem rozumiany jako odnoszący się również do postępowań o stwierdzenie nieważności, skoro literalnie i wprost jego zakres jest kierowany jedynie (i aż) do postępowań wszczętych wyłącznie na mocy Prawa budowlanego.

Przy wykładni tego przepisu należy uwzględnić gwarancyjną rolę przepisów przejściowych, formułowanych w ustawach budowlanych po to właśnie, by stabilizować sytuację prawną uczestników obrotu budowlanego, który trwa w sposób ciągły, bez względu na prowadzone prace legislacyjne. Inaczej mówiąc, przejściowy przepis art. 25 ustawy zmieniającej ma z założenia zapewnić kontynuację tych postępowań określonych w Prawie budowlanym, które łączy się z dokonaną przed jego wejściem w życie inicjatywą podmiotu (np. wniosek o pozwolenie na budowę, zgłoszenie, itp.) lub organu (postępowanie legalizacyjne, naprawcze, itp.), opartą o przepisy dotychczasowe, tak, aby nie powodować konieczności zmiany w toku sprawy dokumentów budowlanych sporządzonych pod rządami starego prawa np. projektu budowlanego, przygotowanego na podstawie dotychczasowych regulacji prawnych, odmiennych od obecnie wprowadzonych.

Sąd podkreśla także, że przed 19 września 2020 r. Prawo budowlane nie regulowało jakichkolwiek procedur odnoszących się do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. Dopiero wprowadzony art. 37b ust. 1 i 2 P.b. doprowadził do częściowego uregulowania tej kwestii w ustawie budowlanej, pozostawiając nadal samo postępowanie nieważnościowe ramom procedur przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim właśnie rozumieniem art. 37b P.b. w relacji do art. 25 ustawy zmieniającej i postępowania nieważnościowego jest także art. 28 ustawy zmieniającej, który nakazuje do postępowań już się toczących m.in. w ramach art. 25 („Do spraw, o których mowa w art. 25-27),

stosowanie niektórych nowo wprowadzanych przepisów Prawa budowlanego, które nie znajdują żadnego zastosowania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji budowlanej, a mogą je znaleźć tylko i wyłącznie w postępowaniach merytorycznych, regulowanych wprost w Prawie budowlanym np. pozwolenia na budowę.

Sąd zarazem zwraca uwagę na cel wprowadzenia art. 37b P.b., którym jest podkreślana w projekcie nowelizacji i w ramach prac legislacyjnych (szczegółowo przywołanych w skardze), potrzeba zapewnienia stabilności decyzji budowlanych wydanych w przeszłości, bez względu na datę wydania decyzji czy trwające postępowania nieważnościowe.

Na efektywność i cel ustawy zmieniającej zwracają również uwagę A. Plucińska-Filipowicz i T. Filipowicz [zob. Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany LEX/el. 2021] wskazując, że „Z przepisu przejściowego noweli z 13.02.2020 r. (art. 25) do spraw uregulowanych Prawem budowlanym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie noweli, przepisy ustawy zmienianej stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Może pojawić się wątpliwość, czy w przypadku gdy wejście w życie nowelizacji nastąpiło w czasie, gdy postępowanie nieważnościowe już się toczyło, to mają zastosowanie przepisy Prawa budowlanego dotychczasowe, w ogóle nieprzewidujące instytucji przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Taki wniosek, w ocenie autorów, byłby sprzeczny z celem i istotą wprowadzonej regulacji”.

Należy wreszcie zauważyć, że w toku procesu legislacyjnego cel ustawy i zmiany polegającej na wprowadzeniu przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji budowlanej po upływie 5 lat od jej wydania był szczegółowo analizowany.

Z ogólnodostępnych na stronie Sejmu RP materiałów wynika, że już w trakcie pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 121) kwestia 5-letniego przedawnienia była przedstawiana przez Ministra Rozwoju konsekwentnie jako zagadnienie mające mieć zastosowanie do wszystkich stanów zastanych (zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=F501305F4967215AC12584EA0055510F&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T):

- godzina: 14:07:43 - 14:08:04,

- godzina: 14:16:16 - 14:16:55,
- godzina: 14:22:08 - 14:22:18.

Również w pracach nadzwyczajnej podkomisji do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 121) badano rządowe przedłożenie nowelizacyjne (zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=4814C6D109D68768C12584F000505B39&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T). W tym przypadku także kwestia przedawnienia była jednolicie przedstawiana, bez wyjątków międzyczasowych i w zasadzie bez żadnych uwag:

- godzina: 18:15:49 - 18:16:07,
- godzina: 11:36:11 - 11:36:19,
- godzina: 13:03:03 - 13:05:45.

Cel ustawy i art. 37b P.b. o przedawnieniu był wreszcie dyskutowany i przyjęty bez uwag na posiedzeniu sejmowej Komisji Infrastruktury badającej sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej analizującej przedłożony projekt (zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=ACC6629513553996C12584F100500F35&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T):

- godzina: 15:33:42 - 15:33:45;
- godzina: 15:47:52 - 15:47:55 - art. 20 - brak uwag Komisji.

W ocenie Sądu z powyższej przytoczonych etapów procesu legislacyjnego wynika niewątpliwie to, że cel wprowadzenia przedawnienia był uniwersalny i z założenia instytucja ta miała się odnosić do wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę, bez względu na datę ich wydania (przed/po nowelizacji), jak również trwający bądź jeszcze nie stan postępowania nieważnościowego. Jedynym „wyjątkiem”, na jaki należy zwrócić uwagę, są przypadki, gdy przed wejściem w życie ustawy stwierdzono już ostatecznie nieważność decyzji budowlanej nawet takiej, która w dacie orzekania przez organy miała więcej niż 5 lat. Tu stan rzeczy został już bowiem przesądzony ostatecznym rozstrzygnięciem organu i wprowadzone przedawnienie takiego orzekania nie może znajdować zastosowania. Taka sytuacja miała miejsce w orzeczeniu NSA powoływanym przez organ.

XII.

Reasumując, za co do zasady prawidłowe Sąd uznał zarzuty nr 2-5 skargi w których Strona wprawdzie z różnych perspektyw i z różnej motywacji, jednakże

zasadnie zwraca uwagę na nieziszczenie się przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, a ponadto na zaistniały stan przedawnienia możliwości jej unieważnienia.

Chybiony jest natomiast zarzut nr 1 skargi. Skarżąca Spółka szeroko argumentuje, że została pozbawiona w istocie możliwości działania, bowiem gdyby została prawidłowo powiadomiona o końcowej możliwości wypowiedzi, wówczas wypowiedziałaby się w kluczowych dla rozstrzygnięcia kwestiach hal garażowych i zgłosiłaby na tę okoliczność stosowne wnioski dowodowe. GINB w toku postępowania informował Stronę o możliwości działania i argumentowania, więc nie ma podstaw do stawiania mu zarzutu niestworzenia ram prawnych do efektywnego i pełnego działania pełnomocników Skarżącej. Jakkolwiek jednak wysłanie zawiadomienia o przedłużeniu terminu do określonej daty i niemalże jednoczesne wydanie decyzji kończącej postępowanie musi być widziane jako działanie co najmniej niekonsekwentne, to nie przełożyło się ono jednak na pozbawienie Strony prawa do argumentowania i dowodzenia swoich racji. Wszystkie okoliczności i wyjaśnienia Strona mogła i składała przed organem odwoławczym już od chwili wniesienia odwołania. Z prawa tego korzystała aktywnie, co obrazują akta GINB.

Ponadto, okoliczności, które Spółka uznaje za kluczowe dla rozstrzygnięcia i które miałyby zostać wykazane za pomocą zeznań świadków tj. [...] i samej Skarżącej, kluczowymi w ocenie Sądu w tej akurat sprawie nie są. Istotne prawnie w sposób decydujący dla treści wyroku jest bowiem to, że nie zostały spełnione przesłanki ustawowe z art. 156 § 1 k.p.a. dla stwierdzenia nieważności decyzji, co wynika z oceny prawnej tutejszego Sądu.

Z powyższych względów Sąd orzekł na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. - dalej jako p.p.s.a.) w zw. z art. 37b ust. 1 P.b., art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz § 3 ust. 1 pkt 56 lit. a) rozporządzenia z 2010 roku. Sąd nie stwierdził podstaw uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Obornickiego z 20 maja 2015 r. nr [...].

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm.). Na koszty te składa się uiszczony przez Stronę wpis (200 zł), opłata skarbową za udzielone pełnomocnictwo (54 zł) oraz

sygn. akt VII SA/Wa 2074/21

wynagrodzenie pełnomocnika profesjonalnego (480 zł). Sąd nie podzielił wniosku Strony o zasądzenie sześciokrotności stawki minimalnej. Jakkolwiek skarga wyczerpująco zwraca uwagę na istotne dla rozstrzygnięcia kwestie, to jednak nie zmienia to przedmiotu sprawy ani tego, że skarga jest jedynie rozszerzeniem stanowiska Spółki prezentowanego dotychczas w postępowaniu administracyjnym.