



Warszawa, dnia 3 czerwca 2016 r.

Wiceprezes  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Dyrektor Biura Orzecznictwa

**BO - 4660-13/16**

**Pan  
Zbigniew Gelzok  
Prezes Zarządu  
Ogólnopolskiego Stowarzyszenia  
Przeciwdziałania Elektrosmażeniom  
„Prawo do Życia”**

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 kwietnia 2016 r., w którym zwraca się Pan o wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie przez ten Sąd uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; zwanej dalej P.p.s.a.), dotyczącej stosowania art. 51 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 Prawa budowlanego, szczególnie co do możliwości nałożenia przez organ nadzoru budowlanego obowiązku przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, informuję, co następuje:

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 Prawa budowlanego właściwy organ w drodze decyzji: nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Z przeprowadzonej analizy orzecznictwa wynika, że w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wskazywano, że podstawowym celem

postępowania prowadzonego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego jest doprowadzenie wykonanych robót budowlanych (objektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem, przez co należy rozumieć stan, w którym określone roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa. Osiągnięcie tego stanu, wymaga zgodności z wszystkimi powszechnie obowiązującymi przepisami, w tym także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Okoliczność, że przepis art. 51 Prawa budowlanego nie zawiera wyraźnego unormowania odpowiadającego treści art. 48 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, nie oznacza zatem, że doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem robót budowlanych wykonanych w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1 – nastąpić może bez zbadania zgodności samowolnie wykonanych robót budowlanych z przepisami o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Uznano, że skoro wymóg zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym musi być spełniony aby uzyskać pozwolenie na budowę lub aby zamierzenie budowlane mogło być realizowane na podstawie zgłoszenia, to tym bardziej musi być on zachowany dla legalizacji robót budowlanych wykonanych samowolnie.

Ponadto stwierdzono, że zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, projekt budowlany zamienny musi być sporządzony z uwzględnieniem wszystkich zmian wynikających z dotychczas wykonanych robót budowlanych. Następnie tak sporządzony projekt budowlany zamienny podlega ocenie z uwzględnieniem art. 32-35 Prawa budowlanego. Wynika to z tego, że te przepisy stosuje się w razie wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, która jest konieczna w przypadku istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego (art. 36a ust. 1 i 3 Prawa budowlanego). Postępowanie prowadzone na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3, ust. 4 i 5 Prawa budowlanego jest zaś stosowane wówczas, gdy bez wymaganej decyzji o zmianie pozwolenia na budowę inwestor w sposób istotny odstąpi od zatwierdzonego projektu na budowę. Uznano zatem, że także w tym ostatnim postępowaniu należy projekt budowlany zamienny oceniać pod kątem przepisów art. 32-35 Prawa budowlanego, oczywiście tylko w zakresie istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. W związku z tym zatwierdzając projekt budowlany zamienny organ administracji bada, czy istotne odstępstwa od projektu budowlanego są m.in. zgodne z przepisami technicznymi oraz przepisami o planowaniu przestrzennym (art.

35 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego), a więc także decyzją o warunkach zabudowy, jeżeli nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W związku z tym, że postępowanie naprawcze ma zmierzać do doprowadzenia wykonanych robót budowlanych (obiektu budowlanego) do stanu zgodnego z prawem zasadniczy obowiązek organu nadzoru budowlanego w tym postępowaniu, polega na rozstrzygnięciu o tym, co należy uczynić, aby określone roboty budowlane (obiekt budowlany), w przypadkach wskazanych w art. 50 Prawa budowlanego, doprowadzić do stanu zgodnego z prawem. Odnosnie do art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, w orzecznictwie stwierdzono, że przepis ten daje organowi orzekającemu w sprawie dwa uprawnienia: pierwsze – do nałożenia obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych i drugie – nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych. Z brzmienia tego przepisu wynika, że o ile nałożenie pierwszego obowiązku jest obligatoryjne, to drugiego już tylko fakultatywne i uzależnione od zaistniałych potrzeb konkretnej sprawy – „w razie potrzeby” (np.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2180/11, z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1420/12, z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1044/12, z dnia 16 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2981/12, z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 147/13, z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2517/13, z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 199/15, z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1121/14, z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1577/14).

Nie każde zatem postępowanie naprawcze ze względu na występujący w konkretnej sprawie stan faktyczny, będzie wymagało przedstawienia przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy.

W powołanym w Pańskim piśmie nieprawomocnym wyroku z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 1334/15, WSA w Warszawie oddalił skargę od decyzji w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ uznał, że możliwa jest odmienna wykładnia art. 51 Prawa budowlanego, a to powoduje, że nie można w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji czynić organowi zarzutu, iż zastosowanie jednej z możliwych wykładni stanowi rażące naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2

K.p.a. WSA wskazał na odmienności w wykładni przedmiotowych przepisów jedynie w kontekście braku podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji.

Rozbieżność, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., jako przesłanka do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały, może być rozumiana jako przypadek wydania odmiennego orzeczenia w sprawach rozstrzyganych w tym samym trybie postępowania administracyjnego. Chodzi bowiem nie tyle o różnicę poglądów prawnych, zarysowaną na tle prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, ale przede wszystkim o powstałą na tym tle tendencję do umacniania się składów orzekających w przyjmowanych przez nie ocenach prawnych (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w składzie siedmiu sędziów: z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07, publik.: ONSAiWSA 2008, Nr 1, poz. 6, z dnia 3 marca 2014 r., sygn. akt II FPS 7/13, z dnia 31 marca 2014 r., sygn. akt I FPS 6/13).

Wobec powyższego, informuję o braku podstaw do wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie stosownej uchwały.

z up. Prezesa NSA  
Wiceprezes NSA *Maria Wiśniewska*