

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał kwestię istnienia podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę – ze względu jej teoretyczne wydanie z rażącym naruszeniem prawa. Przy okazji Sąd porównał kwestię prawa do dysponowania nieruchomością na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo budowlane i aktu dziś obowiązującego.

Naczelny Sąd na wstępie przypomniał, że zastosowanie sankcji nieważności decyzji reguluje art. 156 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, wyliczając enumeratywnie rodzaje ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa, w tym przede wszystkim przepisów prawa materialnego. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdza się nieważność decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa, to naruszenie normy prawnej niebudzącej wątpliwości interpretacyjnej. W konstrukcji normy prawnej należy wyodrębnić zapisany hipotetyczny stan faktyczny od zapisanej konsekwencji prawnej hipotetycznego stanu faktycznego. Norma prawna, co do której są podstawy do wyprowadzenia rażącego naruszenia prawa obejmuje te dwa nierozdzielne elementy konstrukcji prawnej. Rażące naruszenie prawa można zatem wyprowadzić, gdy zawarty w normie prawnej hipotetyczny stan faktyczny i wynikające z tego stanu faktycznego konsekwencje prawne są zapisane w sposób, w którym nie powstają wątpliwości interpretacyjne.

Według art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane: „Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie jednostce organizacyjnej lub osobie, która wykaze prawo do dysponowania nieruchomością, z zastrzeżeniem art. 29a”. Działanie na podstawie prawa to działanie na podstawie przepisu prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji oraz stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji. Artykuł 29 ust. 5 powołanej ustawy Prawo budowlane ustanowił *expressis verbis* przesłankę wydania pozwolenia na budowę – przesłankę wykazania prawa do dysponowania nieruchomością. W ustawie tej nie zdefiniowano pojęcia prawa do dysponowania nieruchomością, tak jak przyjmuje to art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Prawo do dysponowania nieruchomością nie zostało ograniczone wyłącznie do wykazania tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ale obejmuje też ograniczone prawo rzeczowe oraz stosunek zobowiązaniowy, przewidujący uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. Tak szeroki zakres wykazania prawa do dysponowania nieruchomością obejmuje wyrażenie zgody na wykonywanie robót budowlanych.

Do rażącego naruszenia prawa należy zastosowanie normy prawnej do stanu faktycznego, który nie odpowiada w sposób niebudzący wątpliwości stanowi hipotetycznemu zapisanemu w normie prawnej będącej podstawą materialnoprawną rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji. Ustanowiona przesłanka wydania pozwolenia na budowę po wykazaniu prawa do dysponowania nieruchomością może być podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę tylko, gdy w dniu wydania pozwolenia nie została spełniona. Powstanie wątpliwości co do jej spełnienia w dniu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie może stanowić podstawy do zastosowania wobec tej decyzji sankcji nieważności.

*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., II OSK 1901/18*

Źródło: [CBOSA](#)