

Sławomir ZWOLAK*

 <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>

ZMIANA POZWOLENIA NA BUDOWĘ W TRYBIE ART. 36A PR.BUD. OBOWIĄZUJĄCEGO PRZED JEGO NOWELIZACJĄ

Abstrakt

Przedmiot badań: Opracowanie przedstawia instytucję zmiany pozwolenia na budowę w trybie art. 36a pr.bud., która ma szczególne znaczenie w toku procesu budowlanego. W praktyce mogą wystąpić zdarzenia mające wpływ na realizację obiektu budowlanego, wyrażające się w postaci niezbędnych modyfikacji do projektu budowlanego. Dlatego w założeniu ustawodawcy zmiana pozwolenia na budowę ma być prewencyjnym środkiem przeciwdziałania łamaniu prawa w trakcie prowadzenia robót budowlanych skutkujących samowolą budowlaną. W tym celu służyć ma art. 36a pr.bud. dotyczący istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

Cel badawczy: Artykuł obejmuje analizę regulacji prawnych dotyczących instytucji zmiany pozwolenia na budowę w trybie art. 36a pr.bud. w aspekcie wymaganej procedury administracyjnej, przy uwzględnieniu charakterystyki istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Analiza regulacji będzie wymagać odpowiedzi na pytanie, jak daleko istotne zmiany muszą zaistnieć, aby rozpocząć procedurę zmiany pozwolenia na budowę.

Metoda badawcza: W opracowaniu została zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, w wyniku której przeanalizowane zostały obowiązujące przepisy ustawowe, zawierające podstawowe i najważniejsze rozwiązania w zakresie zmiany pozwolenia na budowę. Równoległe zastosowana została metoda teoretyczno-prawna, która objęła przestudiowanie dotychczasowej literatury przedmiotu. W opracowaniu uwzględniono również badania empiryczno-prawne, których przedmiotem było orzecznictwo sądów administracyjnych.

Wyniki: Orzecznictwo sądownoadministracyjne i praktyka organów administracji publicznej nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak ważne zmiany muszą zaistnieć, aby stanowiły istotne odstępstwo od projektu budowlanego. Jednakże stwierdzić należy, że odpowiednim miernikiem, czy nastąpiło istotne odstępstwo, jest porównanie funkcji, formy, konstrukcji obiektu budowlanego, rozwiązań technicznych i zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z rzeczywistym stanem wykonywanych robót budowlanych. Rozważania te powinny zawsze wymagać wnikliwej i wszechstronnej oceny organu, przy uwzględnieniu charakteru inwestycji oraz zasad prawa budowlanego.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, pozwolenie na budowę, procedura administracyjna.

* Dr, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Zakład Prawa Gospodarczego; e-mail: sla_z@poczta.fm

1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie instytucji zmiany pozwolenia na budowę w zakresie, w którym mogą w praktyce wystąpić odchylenia od pierwotnej treści wydanej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę. Na potrzeby niniejszej analizy należy odpowiedzieć na pytanie: jak daleko istotne zmiany muszą zaistnieć, aby rozpocząć procedurę zmiany pozwolenia na budowę? W ocenie autora niniejszego opracowania przedstawione powyżej pytanie ma kluczowe znaczenie z perspektywy inwestora realizującego przedsięwzięcia budowlane.

Powszechnie stosowaną zasadą postępowania w prawie budowlanym jest sytuacja, w której formalnie zakończony proces budowlany skutkuje niedopuszczalnością zmiany pozwolenia na budowę. Dlatego ewentualne zmiany w wybudowanym obiekcie budowlanym są możliwe tylko po uzyskaniu nowego pozwolenia na budowę. Potrzeba zmiany pierwotnie wydanego pozwolenia na budowę zazwyczaj zachodzi wskutek przekształcenia wcześniejszej koncepcji architektonicznej. W toku procesu budowlanego mogą wystąpić zdarzenia mające wpływ na realizację obiektu budowlanego, których charakter obejmuje niezbędne modyfikacje w trakcie budowy w postaci zmniejszenia bądź zwiększenia liczby kondygnacji, zmiany geometrii dachu albo po zakończeniu budowy obiektu budowlanego okazuje się, że trzeba zmienić zatwierdzony projekt budowlany¹.

2. Zmiany w projekcie budowlanym

Zatwierdzony przez właściwy organ administracji publicznej projekt budowlany jest wyrazem bieżących potrzeb inwestora, który ma eliminować powstanie ewentualnych przeszkód na drodze do realizacji inwestycji². Ważnym zabezpieczeniem dla inwestora jest odpowiednie uregulowanie we właściwej umowie z projektantem spraw związanych z wprowadzeniem zmian do projektu budow-

¹ W czasie postępowania wyjaśniającego w sprawie o pozwoleniu na budowę projekt budowlany jest jednym z dokumentów prywatnych, na podstawie których właściwy organ administracji publicznej wydaje rozstrzygnięcie, zaś po zatwierdzeniu przez właściwy organ administracji publicznej decyzji o pozwoleniu na budowę, projekt budowlany staje się integralnym elementem tej decyzji. Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1998 r., IV SA 692/96, LEX nr 43317.

² Zatwierdzony projekt budowlany jest istotnym elementem postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Zazwyczaj wydawany jest w samej decyzji o pozwoleniu na budowę, zaś wyjątkowo w decyzji odrębnej. **Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś**, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 299.

lanego. Przedmiotowa umowa z projektantem jest umową o dzieło i podlega regulacji prawa cywilnego³. Podstawowe postanowienia umowy o dzieło regulują art. 627–646 k.c., zgodnie jednak z zasadą swobody umów strony same decydują o jej ostatecznym kształcie. Mogą według swego uznania kształtować treść umowy, byleby nie była ona sprzeczna z prawem i zasadami współzycia społecznego⁴. Należy przy tym zauważyć, że co do zasady, zgodnie z art. 61 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁵, nabycie od twórcy egzemplarza projektu architektonicznego lub architektoniczno-urbanistycznego obejmuje prawo do zastosowania go do jednej budowy. Zmiany w projekcie, czyli utworze podlegającym ochronie prawnej, wymagają uzyskania zgody jego autora, nawet jeśli projekt został skutecznie nabyty przez inwestora.

Inwestor, chcąc dokonać zmiany, powinien zadbać w pierwszej kolejności o zsynchronizowanie planowanych czynności z etapem procesu budowlanego, na jakim znajduje się inwestycja, oraz charakterem zamierzonych zmian. Należy mieć na uwadze, iż zakończenie procesu budowlanego czyni bezprzedmiotowym prowadzenie postępowania w sprawie zmiany pozwolenia na budowę, a ewentualna zmiana wybudowanego obiektu budowlanego może nastąpić po uzyskaniu nowego pozwolenia na budowę⁶. To samo dotyczy sytuacji, gdy w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę okaże się, że decyzja o pozwoleniu na budowę wygasła na skutek nierozpoczęcia budowy przed upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna, lub gdy budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata⁷. Z kolei, w przypadku gdy proces budowlany jest w toku, perspektywa wprowadzenia korekt do zatwierdzonego projektu budowlanego poprzez zmianę pozwolenia na budowę lub bez takiej zmiany pozostaje dla inwestora otwarta.

3. Podstawa prawna zmiany pozwolenia na budowę

Zmiana decyzji o pozwoleniu na budowę może nastąpić wyłącznie na podstawie art. 36a pr.bud.⁸ Zmiana decyzji w tym trybie powoduje, że przestaje obowiązywać (choć formalnie nie zostaje uchylona) decyzja o pozwoleniu na budowę

³ Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1145), dalej k.c.

⁴ H. Kisilowska, *Prawo budowlane*, w: H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2009, s. 303–304.

⁵ T.j. Dz.U. z 2018, poz. 1191 ze zm.

⁶ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2014 r., II SA/Op 475/13, LEX nr 1424368.

⁷ Zob. art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1186), dalej: pr.bud.

⁸ Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1407/08, LEX nr 597261.

(pierwotna), a w jej miejsce zaczyna obowiązywać nowa decyzja zmieniająca, która w zależności od wnioskowanych przez inwestora zmian konsumuje postanowienia decyzji pierwotnej bądź całkowicie lub częściowo je zmienia⁹. Należy pamiętać, iż zmiana pozwolenia na budowę nie może jednak służyć inwestorowi do: 1) eliminacji wad prawnych związanych z postępowaniem administracyjnym lub samą decyzją, zamiennie z jednym z trybów nadzwyczajnych służących wzruszeniu decyzji administracyjnej¹⁰; 2) modyfikacji pozwolenia na budowę, gdy istnieje podstawa do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego¹¹; 3) zmiany istotnych elementów decyzji przenoszącej na inny podmiot wydane na rzecz wnioskodawcy pozwolenia na budowę¹². W literaturze przedmiotu przeważa stanowisko, że zmiana decyzji o pozwoleniu na budowę w trybie art. 36a pr.bud. stanowi szczególną regulację i ma charakter *lex specialis* względem trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a.¹³

Przed zainicjowaniem postępowania o zmianę pozwolenia na budowę należy przede wszystkim ustalić, czy zamierzone przez inwestora odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. W sytuacji gdy do rozpoczęcia budowy określonej inwestycji wystarczające było zgłoszenie zamiaru jej wykonania, a inwestor uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę, co do zasady nie można wymagać od inwestora, aby zamiast dokonania zgłoszenia, wystąpił o zmianę pozwolenia na budowę¹⁴.

⁹ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 674/09, LEX nr 597770.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00, LEX nr 81537. Zaznaczyć należy, iż ocena przesłanek zastosowania art. 36a pr.bud. wiąże się z oceną odrębnych niż kodeksowe przesłanek, uzasadniających uchylenie decyzji ostatecznej w trybie innym niż określone w k.p.a. tryby nadzwyczajne. **W. Chróścielewski, A. Korzeniowska**, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2004/2, s. 14.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2004 r., OSK 594/04, LEX nr 837652.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2014 r., VII SA/Wa 677/14, LEX nr 1493660.

¹³ **J. Wszolek, E. Deszczka**, *Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę – charakter prawny i wybrane zagadnienia praktyczne*, Monitor Polski 2016/1, s. 10.

¹⁴ Przykładowo uzyskanie pozwolenia na budowę wraz z konieczną infrastrukturą odprowadzania ścieków, w sytuacji późniejszej zmiany rodzaju urządzenia służącego do odprowadzania ścieków, na które wymagane jest zgłoszenie właściwemu organowi, nie będzie się wiązała z wymogiem zmiany pozwolenia na budowę. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 marca 2011 r., II SA/Go 72/11, LEX nr 993137.

4. Postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę

Postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę nie ma na celu sanowania samowoli budowlanej, za jaką należy uznać wszelkie istotne zmiany niepoprzedzone uzyskaniem pozwolenia na budowę¹⁵. Pozwolenie zamienne jest bowiem instytucją prawną mającą zastosowanie w toku robót budowlanych, które musi być uzyskane przed realizacją zmian. Jeżeli inwestor wie, że chce wprowadzić istotne zmiany, powinien wystąpić o pozwolenie zamienne i jednocześnie tak zaplanować roboty, aby przed jego uzyskaniem móc ewentualnie realizować inną część robót, objętą dotychczasowym pozwoleniem (nieulegającą zmianom)¹⁶.

W celu zmiany pozwolenia na budowę inwestor składa wniosek o zmianę pozwolenia na budowę wraz z wymaganymi dokumentami do właściwego organu administracji publicznej, który wydał pozwolenie na budowę¹⁷. Wniosek ten wraz ze stosownymi dokumentami stanowi żądanie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej¹⁸. Właściwy organ administracji publicznej rejestruje wniosek o zmianę pozwolenia na budowę wraz z załącznikami, następnie zawiadamia wszystkie strony o wszczęciu postępowania w sprawie zmiany pozwolenia na budowę. Stronami postępowania będą te podmioty, które zostały określone w wytyczonym obszarze oddziaływania w projekcie zamiennym¹⁹. Organ administracji publicznej w toku podejmowania czynności sprawdza zgodność zamiennego projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospoda-

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., II OSK 44/06, LEX nr 507162.

¹⁶ **L. Bernatowicz, M. Nosiński**, *Prawo budowlane od dnia 28 czerwca 2015 r. Szczegółowy komentarz do zmian*, Gdańsk 2015, s. 77.

¹⁷ Wniosek o wydanie nowego pozwolenia na budowę stanowi oświadczenie woli inwestora skierowane do właściwego organu administracji publicznej. Wniosek ten należy do zbiorczej kategorii podań w rozumieniu art. 63 k.p.a. (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; k.p.a.). Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Warto zauważyć, iż zdaniem A. Wróbla art. 63 § 1 k.p.a. nie określa wszystkich możliwych sposobów wniesienia podania do organu administracji publicznej. **M. Jaśkowska, A. Wróbel**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 432.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., VII SA/Wa 1005/09, LEX nr 574303.

rowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także wymaganiami ochrony środowiska w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Jeśli istotne odstępienie wskazane we wniosku o zmianę pozwolenia na budowę wykroczy poza ustalenia wynikające z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wnioskodawca będzie zobowiązany przedłożyć nową decyzję w tym zakresie²⁰, nawet w sytuacji gdy po wydaniu decyzji zmieniającej uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²¹. Ponadto właściwy organ administracji publicznej sprawdza zgodność zamiennego projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Bowiem w przypadku sprzeczności projektu budowlanego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa organ nie zaakceptuje projektu, nawet gdy będzie zgodny z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²². W toku sprawdzania wniosku inwestora o zmianę pozwolenia na budowę właściwy organ bada kompletność przedłożenia zamiennego projektu budowlanego wraz z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i sprawozdaniem oraz informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Kompletność projektu budowlanego polega nie tylko na tym, że posiada wszystkie wymagane prawem elementy i załączniki, lecz także na tym, że z dokumentacji projektowej w sposób jednoznaczny wynika, czy, kiedy i przez kogo były dokonywane modyfikacje projektu budowlanego²³. Równie ważną kwestią jest sprawdzenie projektu budowlanego pod względem posiadanych przez projektanta uprawnień budowlanymi do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności i legitymującego się aktualnym zaświadczeniem na dzień opracowania projektu lub jego sprawdzenia pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Spełnienie przez inwestora wszystkich wymogów skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej o zmianie pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. Inaczej ujmując, w przypadku gdy podmiot wnioskujący spełni wszystkie przewidziane prawem wymagania, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę²⁴. W razie stwierdzenia naruszeń właściwy organ administracji publicznej nakłada na inwestora obowiązek usunięcia w wyznaczonym terminie wskazanych nieprawidłowości. W sytuacji przekroczenia tego terminu organ wydaje decyzje

²⁰ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 674/09, LEX nr 597770.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10, LEX nr 760110.

²² Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 kwietnia 2014 r., II SA/OI 172/14, LEX nr 1458065.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 93/08, LEX nr 503909.

²⁴ **A. Ostrowska**, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 94.

o odmowie udzielenia pozwolenia o zmianie decyzji i zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego.

Warto zauważyć, że prawo budowlane nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń co do częstotliwości czy też zakresu możliwych zmian zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W przypadku zaś wielokrotnej zmiany pozwolenia na budowę może to powodować trudności w ustaleniu przez właściwy organ, czy dany obiekt jest nadal tym samym (tożsamym) obiektem co zawarty w pierwotnym projekcie budowlanym²⁵. Decyzja o zmianie ostatecznego pozwolenia na budowę nie może dotyczyć robót wykonanych. Jeżeli roboty budowlane objęte wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę zostały wykonane, to wszczęcie postępowania o zmianę powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe²⁶.

5. Zmiana pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust. 1 pr.bud.

Od wskazanej wcześniej podstawy zmiany pozwolenia na budowę istnieje pewien wyłom, wprowadzony w art. 36a ust. 1 pr.bud. na podstawie ustawy nowelizującej²⁷. Nowa regulacja umożliwia wprowadzenie istotnych odstępstw od zatwierdzonych projektów budowlanych, dotyczących ściśle określonych inwestycji, zwolnionych na jej mocy od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a objętych jedynie obowiązkiem zgłoszenia właściwemu organowi administracji publicznej, po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Co istotne, określono również, iż zakres tych decyzji ma rozciągać się na całość realizowanych inwestycji (tj. zarówno na pierwotne, jak i zmieniane ich elementy). Wśród nich znajdują się: 1) wolno stojące budynki mieszkalne jednorodzinne, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; 2) wolno stojące parterowe budynki stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m²; 3) sieci: elektroenergetyczne obejmujące napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne i telekomunikacyjne.

Przejdźcie w odniesieniu do tych inwestycji na tzw. tryb ogólny (obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę) wiąże się z koniecznością poddania ocenie

²⁵ Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., II OSK 1269/10, LEX nr 1151834.

²⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2015 r., II SA/Rz 908/14, LEX nr 1628538.

²⁷ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443.).

w ramach postępowania administracyjnego zarówno tych części, które inwestor zamierza zmienić, jak również tych, które mają pozostać w stanie niezmienionym. W ten sposób części inwestycji niepodlegające zmianom zostaną poddane ponownej ocenie w ramach postępowania administracyjnego, który będzie miał jednak inny charakter i przedmiot od uproszczonych procedur zgłoszenia, w ramach których zostały uprzednio ocenione przez właściwy organ administracji²⁸.

Wyjątkowość tej nowej regulacji w prawie budowlanym wyraża się również w odstępie od zasady, zgodnie z którą, prowadząc postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę, organ nie powinien ponownie oceniać całego zamierzenia inwestycyjnego. Jest on bowiem związany ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, a nowe postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu zamiennego powinno ograniczać się jedynie do wprowadzonych do niego zmian²⁹. Analizując to odstępstwo, należy mieć na uwadze fakt, iż w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym zgłoszeniem, właściwy organ wydaje decyzję administracyjną jedynie wówczas, gdy wnosi sprzeciw bądź nakłada na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 30 ust. 7 pr.bud. W sytuacji gdy organ akceptuje zgłoszenie, przepisy prawa budowlanego nie przewidują wydania decyzji. Stąd też można stwierdzić, że nowa regulacja jest rozwiązaniem szczególnym w ramach całego postępowania w sprawie zmiany pozwolenia na budowę.

6. Warunek istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego

Wymóg uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę z art. 36a pr.bud. jest uzależniony od spełnienia przesłanki o charakterze wartościującym³⁰. Zmianę pozwolenia na budowę na podstawie art. 36a pr.bud. przeprowadza się jedynie w razie istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę³¹. Próbę wykazania okoliczności,

²⁸ Zdaniem Ł. Bernatowicza i M. Nosińskiego „podpadnięcie” całej inwestycji pod podstawowy tryb wymagający pozwolenia na budowę w odniesieniu do domów jednorodzinnych wydaje się zbędnym formalizmem, skoro w założeniu taki obiekt (zarówno przed, jak i po zmianie) ma nie oddziaływać na sąsiednie działki. **Ł. Bernatowicz, M. Nosiński, Prawo budowlane...**, s. 78.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 669/11, LEX nr 1217446.

³⁰ **Z. Cieślak, Komentarz do zmiany art. 36(a) ustawy – Prawo budowlane wprowadzonej przez Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 718, LEX/el. 2003.**

³¹ Zob. **E. Radziszewski, Prawo budowlane. Przepisy i komentarz**, Warszawa 2005, s. 111. Istotne odstąpienie w rozumieniu art. 36a ust. 1 pr.bud. nie może oznaczać wybudowania

w których dane odstępianie zostanie uznane za istotne, podjęto w art. 36a ust. 5 pr.bud. poprzez wskazanie, iż nieistotne odstępiania w omawianym zakresie nie wymagają uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i są dopuszczalne³², o ile nie dotyczą:

- 1) zakresu objętej projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
- 3) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;
- 4) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;
- 5) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 6) oraz nie wymagają uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi.

A contrario zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają odstępstwa dotyczącego tychże okoliczności, gdyż inne w myśl tego przepisu takiej decyzji nie wymagają. Można zatem stwierdzić, że art. 36a ust. 5 pr.bud. zawiera katalog istotnych odstępstw, i to pomimo że legislator posłużył się w tym przepisie techniką negatywnego ich zdefiniowania³³. Mogłoby się wydawać, iż każda z wyżej wymienionych okoliczności została sformułowana na tyle jasno i precyzyjnie, że jej zastosowanie nie powinno budzić wątpliwości. Okazuje się jednak, że kwalifikacja zamierzonych przez inwestora odstępstw w wielu przypadkach nie jest wolna od błędów. Dowodzi tego szereg orzeczeń sądów administracyjnych przyznających rację organom kwestionującym charakter odstępień objętych zamiennymi projektami budowlanymi.

innego obiektu, choćby jego przeznaczenie było podobne czy nawet identyczne. Ponieważ decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczy ściśle określonego obiektu budowlanego, to również odstępstwa mogą dotyczyć tylko obiektu określonego w tejże decyzji. **A. Fronczak**, *Postępowanie w sprawie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2013/3, s. 7.

³² Za nieistotne odstępstwa w rozumieniu art. 36a pr.bud. przyjmuje się takie, które nie powodują naruszenia przepisów prawa budowlanego i nie wpłynęłyby na treść decyzji o pozwoleniu na budowę czy zatwierdzeniu projektu budowlanego. Inaczej ujmując, inwestor uzyskałby pozwolenie na budowę obiektu ukształtowanego przez dokonane zmiany. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r. SA/Bk 1521/2000, LEX nr 657438.

³³ **A. Kosicki**, *Komentarz do art. 36a pr.bud.*, w: **A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski** (red.), *Prawo budowlane Komentarz*, LEX/el. 2015 i przywołany tam wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., II OSK 461/07, LEX nr 486488.

W szczególności kwalifikacje zmian do projektu budowlanego wzbudzają od lat wątpliwości w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Zdaniem WSA w Łodzi, podstawą do ingerencji organów nadzoru budowlanego w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 36a pr.bud. jest bezsporne ustalenie, że inwestor zrealizował lub realizuje obiekt budowlany z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i że właśnie odstępstwa mają charakter istotny. Natomiast nieznaczna zmiana wysokości budynku, jego elewacji, geometrii dachu, w szczególności kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych nie jest kwalifikowana jako istotne odstępstwo od warunków pozwolenia na budowę³⁴. Z kolei w innym wyroku WSA w Gliwicach zauważył, że nie każde odstępstwo dotyczące parametrów wymienionych w art. 36a ust. 5 pkt 2 pr.bud. budynku stanowić będzie odstępstwo istotne³⁵. Według WSA w Warszawie podwyższenie ściany budynku o 60 cm nie jest istotnym odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego, gdyż w wyniku podwyższenia tego budynku nie następuje zmniejszenie dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i nienaruszona zostaje sfera interesów osób trzecich³⁶. Warto zauważyć, że w praktyce przyjmuje się, że nieistotnymi zmianami w projekcie budowlanym są: zmiana wielkości okien i drzwi, likwidacji okna, zmiana konstrukcji schodów z żelbetonowych na drewniane, zmiana położenia ścian działowych, zmiana wysokości budynku o mniej niż 2%³⁷.

Generalnie sądy administracyjne wyrażają w orzeczeniach przekonanie, iż o tym, czy projektowana modyfikacja będzie miała istotny charakter winien decydować całokształt okoliczności konkretnego przypadku. Odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego może zatem w poszczególnych sprawach zostać ocenione w odmienny sposób w zależności m.in. od charakteru obiektu budowlanego i jego rozmiarów³⁸. Oceny o tym, czy określone odstępstwo od projektu budowlanego ma charakter istotny dokonuje projektant, który ma obowiązek zamieścić w projekcie stosowne informacje dotyczące odstępstwa³⁹. Jednakże praktyka wskazuje, że często występują sytuacje, gdy dokonywanie

³⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2010 r., II SA/Łd 583/10, LEX nr 755842.

³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r., II SA/GL 1883/13, LEX nr 1465352.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2004 r., IV SA/Wa 3274/02, CBOSA.

³⁷ <https://building-companion.pl/blog/artykuly/przed-budowa/istotne-i-nieistotne-zmiany-w-projekcie-budowlanym>; stan na 4.07.2019 r.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r., II SA/GL 1883/13, LEX nr 1465352.

³⁹ Należy zauważyć, że kompetencja projektanta do dokonywania kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego jest negatywnie oceniana w doktrynie prawa. W dyskusjach podnosi się kwestię, że kompetencja ta nie powinna być powierzana projektantowi, który jest związany z inwestorem, ale organowi administracji

kwalfikacji odstąpienia jako istotne lub nie następuje poprzez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w formie odpowiedzi na pytania zadawane przez projektantów bądź inwestorów. Jednak w świetle art. 36a ust. 6 pr.bud. praktyka taka nie znajduje uzasadnienia w przepisach, choć może stanowić korzystny instrument ochronny dla projektantów i inwestorów. Ustawodawca w art. 36a ust. 6 pr.bud. wyraźnie przyznaje projektantowi kompetencje do kwalifikowania odstępstw w projekcie budowlanym. Przepis ten wprost potwierdza uprawnienie projektanta do dokonania kwalifikacji zmian, w związku z faktem, że to przede wszystkim projektant jako autor projektu powinien dokonywać swoistej interpretacji sporządzonego przez siebie projektu i oceniać zakres dokonywanych w nim modyfikacji. Natomiast organom administracji publicznej przypisać jedynie można rolę kontrolną na etapie zatwierdzania zamiennego projektu budowlanego, po jego weryfikacji. Prowadzi to w rzeczywistości do rezultatu, który nie był zamierzony przez ustawodawcę przy projektowaniu art. 36a ust. 6 pr.bud. Okazuje się bowiem, że to właściwy organ administracji publicznej rozstrzyga o stopniu odstępstwa od pozwolenia na budowę na zasadzie swobodnego uznania, które powinno być szczegółowo umotywowane⁴⁰. Zatem obowiązkiem właściwego organu jest przeprowadzenie szczegółowych rozważań w celu ustalenia, czy stwierdzone odstępstwo ma w realiach rozpoznanego przypadku charakter istotny. Cecha ta powinna znajdować uzasadnienie w dodatkowych jeszcze okolicznościach, rzutujących na charakter stwierdzonej zmiany⁴¹.

7. Obowiązkowa kontrola wybudowanego obiektu budowlanego

W ramach obowiązkowej kontroli przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie organ nadzoru budowlanego weryfikuje zrealizowany przez inwestora obiekt budowlany w zasadzie pod kątem tych samych elementów, które wymieniono w art. 36a ust. 5 pr.bud. jako przesłanki odstępstwa istotnego. Wykrycie w trakcie tej kontroli odstępstw o charakterze istotnym skutkuje wymierzeniem kary obliczanej odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość. W celu uniknięcia dotkliwej finansowo kary pożądanym jest wyjątkowo staranne działanie projektanta podczas dokonywania kwalifikacji zamierzonych odstępstw

publicznej. **J. Dessoulavy-Sliwiński**, *Komentarz do art. 36a pr.bud.*, w: **Z. Niewiadomski** (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 437.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., VII SA/Wa 2071/10, LEX nr 1133266.

⁴¹ **M. Bielecki**, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 214.

przez inwestora⁴². W razie powstania po jego stronie jakichkolwiek wątpliwości w zakresie tej kwalifikacji celowe wydaje się skierowanie stosownych zapytań do właściwego organu administracji publicznej na podstawie art. 9 k.p.a. Stosownie do tego przepisu właściwy organ administracji publicznej jest bowiem zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron, a więc również projektanta działającego w imieniu inwestora na podstawie odpowiednich pełnomocnictw, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

8. Zakończenie

Analiza problematyki instytucji zmiany pozwolenia na budowę wyraźnie wskazuje, że jest niezbędnym instrumentem zapobiegającym łamaniu prawa oraz przywracającym porządek prawny w budownictwie, dając tym samym realną szansę prowadzenia wszelkich robót budowlanych w granicach prawa. Istotą pozwolenia zamiennego nie jest legalizacja obiektu budowlanego, uznanego wcześniej za samowolę budowlaną, gdy wynikłe zmiany niepoprzedzone były uzyskaniem pozwolenia na budowę. Zmiana pozwolenia na budowę jest bowiem instytucją prawną mającą zastosowanie w toku robót budowlanych, które musi być uzyskane przed realizacją zmian. Zatem inwestor, chcąc wprowadzić istotne zmiany, powinien wystąpić o pozwolenie zamienne. Uzyskanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę jest uzależnione od spełnienia przesłanki o charakterze wartościującym i przeprowadza się jedynie w razie istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Odstąpienie to zostanie uznane za istotne tylko wówczas, gdy dotyczy okoliczności wskazanych przez ustawodawcę w art. 36a ust. 5 pkt 1–7 pr.bud., a także takich, które będą wymagały uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi, np. odstąpienie od projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków. W każdym jednak przypadku charakter istotnego odstąpienia powinien być oceniony przez organ prowadzący postępowanie administracyjne. Orzekając w przedmiocie istnienia istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, właści-

⁴² W razie rażących błędów, zaniedbań lub uchylania się od wykonywania nadzoru autorskiego przez projektanta grozi mu odpowiedzialność zawodowa i karna. Zob. **H. Kisilowska**, *Prawo...*, w: **H. Kisilowska** (red.), *Nieruchomości...*, s. 303.

wy organ nie powinien poprzestać wyłącznie na ustaleniu jednej z okoliczności wskazanej przez ustawodawcę, bowiem o tym, czy dane odstępstwo ma charakter istotny, powinien decydować całokształt konkretnego przypadku.

Udzielając odpowiedzi na pytanie postawione we wstępie niniejszego opracowania, trzeba zauważyć, że orzecznictwo sądownoadministracyjne i praktyka organów administracji publicznej nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak znaczące zmiany muszą zaistnieć, aby stanowiły istotne odstępstwo od projektu budowlanego. Jednakże należy poczynić pewne wnioski, które mogą stanowić w przyszłości punkt odniesienia do stosowania regulacji art. 36a pr.bud. Wydaje się, że szeroki zakres znaczeniowy przesłanek określonych przez ustawodawcę w art. 36a ust. 5 pr.bud. oraz związane z tym różne możliwości interpretacyjne, czy w danej sytuacji planowane przez inwestora odstępstwo zostanie uznane za istotne, czy nieistotne powinno wymagać zawsze wnikliwej i wszechstronnej oceny organu przy uwzględnieniu charakteru inwestycji oraz zasad prawa budowlanego, w tym przede wszystkim zasadę wolności budowlanej, zasadę właściwego użytkowania obiektu budowlanego, jak również zasadę poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich⁴³. Aby stwierdzić, czy nastąpiło istotne odstępstwo, odpowiednim miernikiem jest porównanie funkcji, formy, konstrukcji obiektu budowlanego, rozwiązań technicznych i zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z rzeczywistym stanem wykonywanych robót budowlanych. Zatem taka okoliczność powinna być oceniona przy uwzględnieniu wszystkich parametrów realizowanych robót budowlanych, a także praktyki organu administracji publicznej właściwego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Z pewnością istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę będą zmiany dotyczące usytuowania obiektu budowlanego i te najdalej ingerujące w charakterystykę obiektu budowlanego pominięte w projekcie budowlanym, jak np. wykonanie podpiwniczenia budynku, dobudowa piętra, rezygnacja z balkonów, strychu, przedłużenie zadaszenia, zmiana kształtu dachu oraz zmiany szerokości i długości budynku, które mogą powodować określone konsekwencje w użytkowaniu obiektu budowlanego.

W świetle przeprowadzonej analizy można dostrzec, że możliwość dokonania zmiany w realizowanym już pozwoleniu na budowę jest prewencyjnym środkiem przeciwdziałania łamaniu prawa w trakcie prowadzenia robót budowlanych⁴⁴. Mając na uwadze, że w czasie procesu budowlanego mogą zaistnieć

⁴³ Zob. Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., II OSK 1273/09, LEX nr 597175.

⁴⁴ Zob. **T. B. Babieli**, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*, Warszawa 2001, s. 64.

modyfikacje w budowanym obiekcie budowlanym, prawodawca wychodzi naprzeciw potrzebom uczestników procesu budowlanego, ustanawiając odpowiednie regulacje prawne w tym zakresie. Ustawodawca, dążąc do przeciwdziałania lub likwidacji skutków ewentualnej samowoli budowlanej, polegającej na istotnym odstąpieniu od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, wprowadza art. 36a pr.bud., który stanowi, że odstąpienie jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Obowiązek uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę ma zapobiegać możliwości istotnego odstąpienia lub likwidować jego skutki.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 23 ze zm.).
- Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1145).
- Ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 1191 ze zm.).
- Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1186).
- Ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443.).

Opracowania

- Babiel T.**, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory. Akty prawne*, Warszawa 2001.
- Bernatowicz Ł., Nosiński M.**, *Prawo budowlane od dnia 28 czerwca 2015 r. Szczegółowy komentarz do zmian*, Gdańsk 2015.
- Bielecki M.**, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016.
- Chróścielewski W., Korzeniowska A.**, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2004/2, s. 14–22.
- Cieślik Z.**, *Komentarz do zmiany art.36(a) ustawy – Prawo budowlane wprowadzonej przez Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 718*, LEX/el. 2003.
- Dessoulavy-Śliwiński J.**, *Komentarz do art. 36a pr.bud.*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 434–439.
- Fronczak A.**, *Postępowanie w sprawie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2013/3, s. 7–22.
- Jaśkowska M., Wróbel A.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Kisilowska H.**, *Prawo budowlane*, w: H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2009, s. 286–328.
- Kosicki A.**, *Komentarz do art. 36a pr.bud.*, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane Komentarz*, LEX/el. 2015.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M.**, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009.

Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005.

Wszolek J., Deszczka E., *Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę – charakter prawny i wybrane zagadnienia praktyczne*, Monitor Polski 2016/1, s. 8–11.

Orzeczenia

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1998 r., IV SA 692/96, LEX nr 43317.

Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r. SA/Bk 1521/2000, LEX nr 657438.

Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00, LEX nr 81537.

Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2004 r., OSK 594/04, LEX nr 837652.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., II OSK 44/06, LEX nr 507162.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., II OSK 461/07, LEX nr 486488.

Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1407/08, LEX nr 597261.

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 674/09, LEX nr 597770.

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., II OSK 1273/09, LEX nr 597175.

Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., II OSK 1269/10, LEX nr 1151834.

Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 669/11, LEX nr 1217446.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2004 r., IV SA/Wa 3274/02, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 93/08, LEX nr 503909.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., VII SA/Wa 1005/09, LEX nr 574303.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2010 r., II SA/Łd 583/10, LEX nr 755842.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10, LEX nr 760110.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 marca 2011 r., II SA/Go 72/11, LEX nr 993137.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., VII SA/Wa 2071/10, LEX nr 1133266.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2014 r., II SA/Op 475/13, LEX nr 1424368.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 kwietnia 2014 r., II SA/Ol 172/14, LEX nr 1458065.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r., II SA/GL 1883/13, LEX nr 1465352.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2014 r., VII SA/Wa 677/14, LEX nr 1493660.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2015 r., II SA/Rz 908/14, LEX nr 1628538.

Strony internetowe

<https://building-companion.pl/blog/artykuly/przed-budowa/istotne-i-nieistotne-zmiany-w-projekcie-budowlanym>

Sławomir ZWOLAK

BUILDING PERMIT CHANGE IN MODE ARTICLE 36A CONSTRUCTION LAW

Abstract

Background: The study presents the institution of changing the building permit in mode article 36a construction law, which is of particular importance during the construction process. In practice, there may be events affecting the implementation of a building object, expressed in the form of necessary modifications to the building project. Therefore, according to the legislator's

assumption, a change to the building permit is to be a preventive measure to prevent breaking the law during construction works resulting in building arbitrariness. To this end, art. 36a construction law regarding a significant deviation from the approved construction project or other conditions of the building permit.

Research purpose: The article covers the analysis of legal regulations regarding the institution of changing the building permit pursuant to art. 36a construction law in terms of the administrative procedure required, taking into account the characteristics of significant deviations from the approved building project or other conditions of the building permit. The analysis of regulations will require an answer to the question of how far significant changes must occur in order to start the procedure of changing the building permit.

Methods: In the study a dogmatic-legal method was used, as a result of which the binding statutory provisions containing the basic and most important solutions in the scope of changing the building permit were analyzed. In parallel, the theoretical-legal method was applied, which included studying the current literature on the subject. The study also includes empirical-legal research, the subject of which was the jurisprudence of administrative courts.

Conclusions: Administrative court jurisprudence and the practice of public administration bodies do not provide an unequivocal answer to the question of how significant changes must occur in order for them to constitute a significant departure from the construction project. However, it should be stated that a suitable measure of whether a significant deviation has been made is to compare the function, form, construction of the building, technical solutions and intended use of the building with the actual state of construction works carried out. These considerations should always require a thorough and comprehensive assessment of the authority, taking into account the nature of the investment and the principles of construction law.

Keywords: building permit, construction law, administrative procedure.