

WSTĘP

Pozwolenie na budowę to nadal podstawowa dla procesu inwestycyjnego decyzja. Wiele już o samej decyzji i o procedurze wydawania pozwolenia na budowę napisano – stanowisko zajmowała doktryna, ale temat jest szeroko omawiany także w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych.

Instytucje Prawa budowlanego ciągle ulegają zmianom, a ostatnia duża nowelizacja weszła w życie w dniu 19 września 2020 r.

Niniejsza publikacja to wybór ważnych i doniosłych prawnie problemów związanych z procedowaniem nad pozwoleniem na budowę i konsekwencji tej decyzji. Doświadczenie zawodowe autorów pozwala spojrzeć na problematykę decyzji o pozwoleniu na budowę nie tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego, ale także prawa karnego i prawa podatkowego.

Rozdział I. odnosi się do warunku wydania pozwolenia na budowę w postaci złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Rozważania tam poczynione dotyczą aspektów proceduralnych związanych ze złożeniem tego oświadczenia oraz stosowania przepisów prawa administracyjnego i cywilnego do oceny skutków prawnych oświadczenia.

Odrębnie (Rozdział II.) omówiono konsekwencje karne związane ze złożeniem fałszywego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W Rozdziale III. omówiono wybrane elementy przywołanej nowelizacji Prawa budowlanego. Szczególnie interesujące jest tutaj wprowadzenie do przepisów instytucji przedawnienia stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie.

Rozdział IV. traktuje o wybranych zagadnieniach związanych z podatkami (podatek od nieruchomości, podatek leśny i podatek rolny) w kontekście pozwolenia na budowę.

Jako wtórną procedurę względem procedury wydania pozwolenia na budowę należy uznać procedurę o przeniesienie pozwolenia na budowę. Możliwość przeniesienia pozwolenia na budowę na inny podmiot, spełniający określone wymogi ustawowe, wynika wprost z przepisów prawa. W praktyce ocena okoliczności mających decydować o przeniesieniu pozwolenia na budowę ciągle budzi wątpliwości organu. Jeszcze więcej problemów rodzi zagadnienie dopuszczalności przeniesienia pozwolenia na budowę w części. Te zagadnienie omówiono w Rozdziale V.

Kolejny rozdział, Rozdział VI. dotyczy aspektów ściśle proceduralnych, tj. braków wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i zakresu badania tych braków przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Rozdział ten nawiązuje także do zagadnienia badania przez organ oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W ostatnim rozdziale (Rozdział VII.) dokonano przeglądu aktualnego orzecznictwa dotyczącego Prawa budowlanego. Szeroko omówiono tam ponownie problematykę nieważności pozwolenia na budowę oraz innych aktów prawnych istotnych w budowlanej procedurze inwestycyjnej, a także zależności tych aktów.

Książka napisana została przez praktyków, a jako adresata należy wskazać każdą osobę zainteresowaną praktycznymi problemami związanymi z wydawaniem i uzyskiwaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyrażamy nadzieję, że będzie materiałem przydatnym do rozstrzygania wątpliwości prawnych dla organów administracji wydających pozwolenie na budowę.

Publikacja jest także wynikiem inspirujących dyskusji z pracownikami organów, które decyzje o pozwoleniu na budowę wydają.

ROZDZIAŁ I.

PRAWO ADMINISTRACYJNE:

Oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i zakres badania treści tego oświadczenia przez organ architektoniczno-budowlany

1. Wstęp

Rozdział niniejszy odnosi się do warunku wydania pozwolenia na budowę w postaci złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Rozważania tu poczynione dotyczą aspektów proceduralnych związanych ze złożeniem tego oświadczenia oraz stosowania przepisów prawa administracyjnego i cywilnego do oceny skutków prawnych oświadczenia. Odrębnie (Rozdział II.) omówiono konsekwencje karne związane ze złożeniem oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

2. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

„Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” jest pojęciem funkcjonującym w Prawie budowlanym¹, zdefiniowanym

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.) – dalej: Prawo budowlane.

w przepisie art. 3 pkt 11) tej ustawy. Zgodnie z tą regulacją, ilekroć w Prawie budowlanym jest mowa o „prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z:

- 1) prawa własności,
- 2) użytkowania wieczystego,
- 3) zarządu,
- 4) ograniczonego prawa rzeczowego
- 5) albo stosunku zobowiązaniowego – przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Katalog tytułów prawnych odnoszących się do nieruchomości, której dotyczyć ma pozwolenie na budowę jest katalogiem zamkniętym w takim znaczeniu, że wskazuje on na kategorie tytułów. Zakres prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonego prawa rzeczowego wynika ściśle z treści przepisów rangi ustawowej. Tytuły te regulowane są przez prawo cywilne. Prawo budowlane nie precyzuje jaki zarząd może być uznany za tytuł prawny do nieruchomości istotny z punktu widzenia uzyskania pozwolenia na budowę. Wskazanie z kolei na stosunek zobowiązaniowy to odesłanie do otwartego katalogu praw o takim charakterze. Brak tutaj nawet ograniczenia do tytułów prawnych nazwanych.

Co istotne, z powyższego wskazania można wywieść, że tytułem uprawniającym do uzyskania pozwolenia na budowę nie jest tytuł o charakterze administracyjnym (zezwoienia, pozwolenia, itp. wskazujące na sposób korzystania z nieruchomości).

Taki sposób zdefiniowania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powoduje, że organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do zbadania czy zaoferowany przez wnioskodawcę tytuł prawny – jako podstawa wydania pozwolenia na budowę – może być uznany za tytuł uprawniający do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Badanie organu polegać zatem musi na zakwalifikowaniu zaoferowanego prawa (na podstawie oświadczenia) do określonej

kategorię praw. Na tym etapie konieczne jest sięgnięcie do regulacji odrębnych od Prawa budowlanego, w szczególności do regulacji Kodeksu cywilnego.²

Prawo (współ) własności

Prawo własności to najszerze prawo do rzeczy i oczywiście w jego ramach już intuicyjnie mieści się prawo do zabudowy nieruchomości. Na treść tego prawa i zasady jego wykonywania wskazuje przepis art. 140 i n. Kodeksu cywilnego.

Prawo budowlane jest jedną z regulacji, która wykonywanie prawa własności ogranicza – poprzez wskazanie zasad wykonywania robót budowlanych na nieruchomości, wznoszenia nowych obiektów budowlanych czy dokonywania rozbudowy, przebudowy itd. tych obiektów. Prawo własności, w szczególności nieruchomości, nie jest bowiem prawem absolutnym.

Gdy chodzi o ustalenie prawa własności nieruchomości, to zadanie to jest o tyle proste, że stan prawny nieruchomości wynika (czy wynikać powinien) z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Z przepisów art. 1–5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece³ wynika m.in., że:

- 1) Księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości.
- 2) Księgi wieczyste zakłada i prowadzi się dla nieruchomości.
- 3) Księgi wieczyste są jawne. Nie można zasłaniać się nieznaną wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę.
- 4) Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.) – dalej: Kodeks cywilny.

³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204) – dalej: ustawa o księgach wieczystych i hipotece.

- 5) Przeciwno domniemaniu prawa wynikającemu z wpisu w księdze wieczystej nie można powoływać się na domniemanie prawa wynikające z posiadania.
- 6) W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych).

Z punktu widzenia organu oceniającego istnienie prawa własności do nieruchomości, kluczowe znaczenie ma to, że dla powstania i istnienia tego prawa nie jest konieczne jego ujawnienie w księdze wieczystej. Inaczej: wpis prawa własności do księgi wieczystej nie warunkuje istnienia tego prawa. Prawo własności można wykazać na wszelkie inne sposoby, odmienne od powołania się na wpis w księdze wieczystej. Podkreślić jednakże należy, że prawo ujawnione w księdze wieczystej korzysta ze szczególnej ochrony prawnej, wynikającej z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (co ma znaczenia w szczególności w razie „kolizji” prawa własności, wynikającego z różnych dokumentów).

Prawo własności do nieruchomości może wynikać samodzielnie wprost z treści umowy sprzedaży nieruchomości (dla której ważności konieczne jest zachowanie formy aktu notarialnego), która nie została jeszcze ujawniona w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości.

Poczynione powyżej uwagi mają charakter bardzo ogólny. Problematyka nabywania prawa własności to skomplikowana materia prawa cywilnego, czego niniejsza publikacja nie dotyczy. Wskazanie na ten aspekt ma jednakże znaczenie z punktu widzenia organu, który ocenić ma istnienie tytułu prawnego do nieruchomości, dla której ma zostać wydane pozwolenie na budowę. Czy organ ma badać prawo czy jedynie oświadczenie o prawie? Jeżeli organ ma badać oświadczenie, to jaki jest zakres badania tego oświadczenia?

Czy organ powinien mieć na względzie podstawowe przepisy odnoszące się do powstania i istnienia prawa własności?

Niniejszy rozdział dotyczy właśnie tak zakreślonych problemów. Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania jest przedmiotem dalszych rozważań czynionych w ramach rozdziału, ale trzeba zauważyć właśnie to, że istota problemu ujawnia się już na etapie odkodowywania treści definicji, która ma podstawowe znaczenie dla określenia wymogów formalnych wydania pozwolenia na budowę.

Jedynie ogólnie wskazać już należy, że prawo własności organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien ustalić w oparciu o treść oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu takiego prawa.

Co w przypadku współwłasności nieruchomości? Zgodnie z przepisem art. 195 Kodeksu cywilnego własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom. To definicja współwłasności. Współwłasność nie jest innym od własności rzeczy prawem.

Przedmiotem prawa własności przysługującego łącznie kilku osobom może być jedynie rzecz w znaczeniu technicznoprawnym (art. 45 Kodeksu cywilnego); stąd niezbędne jest odróżnienie współwłasności od wspólności. Współwłasność to wielopodmiotowość prawa własności, natomiast wspólność to wielopodmiotowość każdego prawa podmiotowego, w tym także własności. Współwłasność jest zatem postacią wspólności, jednakże nie każda wspólność jest współwłasnością (np. wspólność użytkowania wieczystego czy najmu). Współwłasność występuje tylko w odniesieniu do rzeczy. Wspólna rzecz stanowi jednak często tylko jeden ze składników majątku należącego do więcej niż jednej osoby (majątek wspólny małżonków, majątek kilku spadkobierców do chwili działu, majątek wspólników spółki cywilnej). W skład majątku wchodzi różne prawa, nie tylko prawo własności rzeczy. W odniesieniu do takich wyodrębnionych mas majątkowych poprawniejsze jest używanie określenia wspólność, a nie współwłasność.

Współwłasność (zarówno ułamkowa, jak i łączna) istnieje tylko w odniesieniu do rzeczy wchodzących w skład majątku.⁴

Dysponowanie rzeczą w ramach współwłasności doznaje jednakże ograniczeń, które naturalnie wynikają z konieczności poszanowania tego samego prawa do rzeczy, przysługującego pozostałym współwłaścicielom. Zgodnie z przepisem art. 198 Kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli może rozporządzać swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli. Z kolei przepis art. 199 Kodeksu cywilnego stanowi, że do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

Czy współwłasność nieruchomości uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane?

W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli chodzi o prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to należy pamiętać, że tytuły prawne, z których prawo to wynika, są z reguły tytułami cywilnoprawnymi. Organy administracji nie mają kompetencji do ingerowania w stosunki cywilnoprawne i zastępowania w tym zakresie sądów powszechnych. Rzeczą organu administracji jest zatem każdorazowo rozważenie, czy w okolicznościach konkretnej sprawy rozstrzygnięcie sprawy cywilnej nie stanowi zagadnienia wstępnego w sprawie budowlanej. W przypadku współwłasności nieruchomości, roboty budowlane wymagają co do zasady, jako należące do kategorii czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, udzielenia zgody na ich wykonanie przez współwłaścicieli w sposób zgodny

⁴ K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449 (10), wyd. 10, Warszawa 2020, Legalis/el.

z prawną formą zarządu nieruchomości. W przypadku najprostszej współwłasności wymagane jest udzielenie zgody na wykonanie robót przez wszystkich współwłaścicieli, a w razie braku takiej zgody zastąpić ją może orzeczenie sądu (art. 199 Kodeksu cywilnego).⁵

Orzeczenie powyższe nie jest jednoznacznym wskazaniem na konieczność złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością za cele budowlane przez wszystkich właścicieli nieruchomości (czy w postaci zgody na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane określone wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę). Nie wskazuje ono także na to, że roboty budowlane zawsze są czynnością przekraczającą zwykły zarząd. Z ostrożności jednakże i z praktycznego punktu widzenia należałoby przyjąć, że uzyskanie pozwolenia na budowę wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Należałoby tak czynić w szczególności w każdym przypadku wątpliwości co do oceny tej kwestii.

Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków⁶ wskazał, że ocena, czy dane zamierzenie inwestycyjne jest zamierzeniem przekraczającym zakres zwykłego zarządu dokonywana jest wstępnie przez inwestora a następnie jest ona weryfikowana przez organ administracji. Organ administracji jest uprawniony do dokonania takiej oceny samodzielnie. Brak jest podstaw do przyjęcia, że każde wykorzystanie nieruchomości wspólnej na cele budowlane jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu. Tym samym nie ma wymogu, by współwłaściciel chcący wykorzystać wspólną nieruchomość na cele budowlane zawsze musiał posiadać zgodę wszystkich współwłaścicieli, a w przypadku jej braku musiał uzyskać zgodę sądu powszechnego.

Z innego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁷ wynika, że organ powinien nie tylko ustalić, czy inwestor

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.2.2020 r., II SA/Po 951/19, publ. Legalis/el.

⁶ Wyrok NSA z 26.10.2016 r., II OSK 131/15, publ. Legalis/el.

⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2019 r., II SA/Po137/19, publ. Legalis/el.

posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale także czy inwestor może je uzyskać w drodze czynności prawnej np. poprzez wystąpienie do sądu powszechnego w trybie art. 199 Kodeksu cywilnego, tj. z żądaniem rozstrzygnięcia przez sąd w sytuacji, kiedy brak jest zgody wszystkich współwłaścicieli na czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu nieruchomości (wykonanie robót budowlanych). W sytuacji, w której współwłaściciel nieruchomości wystąpiłby do sądu powszechnego w trybie przywołanego powyżej art. 199 Kodeksu cywilnego z żądaniem rozstrzygnięcia przez sąd w sytuacji, w której brak jest zgody wszystkich współwłaścicieli na czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu nieruchomości, kwestia ta mogłaby stanowić zagadnienie prejudycjalne w postępowaniu naprawczym, przy czym organ każdorazowo, w okolicznościach konkretnej sprawy winien rozważyć, czy rozstrzygnięcie sporu cywilnego stanowi zagadnienie wstępne.

W wyroku z 2018 r.⁸ Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zgoda wszystkich właścicieli nieruchomości jest potrzebna do budowy, rozbudowy lub przebudowy obiektu będącego własnością w częściach ułamkowych. Brak takiej zgody jest równoznaczny z brakiem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W wyroku tym Sąd odniósł się także do kwestii tzw. podziału quoad usum, wskazując, że dokonanie podziału quoad usum nie stanowi zniesienia współwłasności i nie zmienia stosunków własnościowych, a wywołuje jedynie skutki prawne w sferze obligacyjnej.

Podział nieruchomości do korzystania wynika z przepisu art. 206 Kodeksu cywilnego, jednakże w świetle orzeczeń sądów administracyjnych podział taki nie rozstrzyga kwestii uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zgodnie z art. 221 Kodeksu cywilnego czynności prawne określające zarząd i sposób korzystania z rzeczy wspólnej albo wyłączające uprawnienie do zniesienia współwłasności odnoszą skutek

⁸ Wyrok NSA z 29.8.2018 r., II OSK 2182/16, publ. Legalis/el.

także względem nabywcy udziału, jeżeli nabywca o nich wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć. Sam sposób wykonywania przez spadkodawcę uprawnień określonych w art. 206 Kodeksu cywilnego nie jest prawem majątkowym i nie podlega dziedziczeniu. Jednakże prawa i obowiązki wynikające z umowy określającej sposób korzystania z rzeczy wspólnej przez współwłaścicieli są prawami majątkowymi nie związanymi ściśle z osobą współwłaściciela, lecz z udziałem w rzeczy. Ma to znaczenie przy ocenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożonego przez ówczesnych współwłaścicieli nieruchomości.⁹

Podział quoad usum może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia przez sąd powszechny w zakresie uzyskania zgody na wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane przez jednego ze współwłaścicieli.

Prawo użytkowania wieczystego

Drugim wprost wskazanym przez ustawodawcę tytułem prawnym uprawniającym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest użytkowanie wieczyste, które swoim zakresem zbliżone jest do prawa własności. Jest to prawo o treści pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Uwagi poczynione w stosunku do prawa własności należy odpowiednio odnieść do tego prawa. Odmienność wynika jednakże z tego, że wpis do księgi wieczystej takiego prawa gwarantuje jego powstanie (wpis ma charakter konstytutywny).¹⁰

Istotną rozbieżnością w stosunku do prawa własności jest to, że w odniesieniu do tego prawa nie ma zastosowania zasada *superficies solo cedit*. Zgodnie z przepisem art. 235 Kodeksu cywilnego

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 12.4.2018 r., IV SA/Po 71/18, publ. Legalis/el.

¹⁰ Art. 27 zd. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) – dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami: Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Przyśługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.

Prawo użytkowania wieczystego może być przedmiotem wspólności – na kształt współwłasności.

Zarząd

Zarząd nieruchomością nie jest cywilnym prawem do nieruchomości, w szczególności wskazanym w przepisach Kodeksu cywilnego. O zarządzie na gruncie przepisów prawa cywilnego mowa jest w szczególności w ramach przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do zasad wykonywania prawa własności w ramach współwłasności. Czy taki zarząd ma być na gruncie Prawa budowlanego prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane?

Zarząd w rozumieniu Prawa budowlanego należy uznać za instytucję niejednolitą – i nie tą, o której mowa w przepisach Kodeksu cywilnego. W piśmiennictwo wskazuje się tutaj na regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale poszukiwanie i w tej ustawie definicji tego pojęcia jest trudne. Ustawa ta bowiem nie zawiera ogólnych przepisów o zarządzie dotyczącym nieruchomości. W ujęciu Prawa budowlanego taką regulacją nie są przepisy art. 184a i n. ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszące się do zarządzania nieruchomością. Uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie wynika tutaj w szczególności z zakresu czynności typowych dla zarządzania nieruchomością, opisanych w przepisie art. 184b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres zarządzania określa przy tym umowa, a więc zakres omawianego