

SŁAWOMIR ZWOLAK

Wyższa Szkoła Administracji w Stalowej Woli

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 10 LIPCA 2019 ROKU

Głosa ma charakter aprobujący. Omawiany wyrok dotyczy kwestii badania prawa do dysponowania nieruchomością. Okazuje się, że pominięcie kwestii zbadania tytułu do dysponowania prawem pozwalającym na wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane przez inwestora, przy możliwości doprowadzenia samowolnie wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, stanowiłoby nie tylko niezasadnione premiowanie takiego podmiotu, lecz także powodowałoby skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań demokratycznego państwa prawa. Z wyroku można wyodrębnić tezę, że w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie przepisów art. 50 i 51 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ nie można zobowiązać inwestora do złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Natomiast właściwy organ może sprawdzić tytuł prawny do nieruchomości.

Wyrok został wydany na podstawie następującego stanu faktycznego. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) wszczął postępowanie w sprawie robót budowlanych wykonanych samowolnie w budynku mieszkalnym wielolokalowym (tzw. postępowanie naprawcze). Organ ustalił, że jeden z właścicieli wykonał przebudowę części budynku, którego efektem było wydzielenie trzech lokali. PINB wydał na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. decyzję nakazującą wykonanie

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

robót budowlanych polegających na wykonaniu prawidłowej wentylacji kuchni we wszystkich trzech powstałych w wyniku przebudowy lokalach mieszkalnych oraz wykonaniu w tych lokalach drzwi wejściowych do łazienek zgodnie ze szczegółowymi wymogami określonymi w tej decyzji. Pozostali współwłaściciele budynku złożyli do WINB wnioszek o stwierdzenie nieważności decyzji. WINB przychylił się do stanowiska inwestora i stwierdził nieważność decyzji organu I instancji. Następnie zostało złożone odwołanie do GINB. GINB uchylił w całości decyzję WINB i odmówił stwierdzenia nieważności decyzji PINB. Stwierdził przy tym, że w świetle wydanej decyzji w toku tzw. postępowania naprawczego organ nadzoru budowlanego nie prowadzi postępowania w celu badania uprawnienia inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor ma obowiązek złożenia takowego oświadczenia na etapie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, ale nawet w tym postępowaniu właściwy organ został zwolniony z obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego sprawdzającego prawdziwość twierdzenia inwestora, że legitymuje się on prawem do terenu na cele budowlane. Złożenie oświadczenia w tym zakresie jest czynnością dowodową, procesową, prowadzącą do wykazania okoliczności spełnienia przesłanki wymaganej prawem materialnym. Na decyzje GINB skarżący wnieśli skargę do WSA w Warszawie. WSA oddalił skargę, sąd stwierdził, że organ II instancji w wyczerpujący sposób przedstawił zagadnienie badania kwestii dysponowania prawem do nieruchomości na cele inwestycyjne w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50-51 pr. bud. Organ odwoławczy ocenił, że występująca rozbieżność w orzecznictwie wyklucza możliwość uznania, że brak tego prawa po stronie inwestora wyklucza możliwość uznania, że decyzja PINB wydana w trybie postępowania naprawczego, abstrahująca od zbadania uprawnień inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zapadła z rażącym, kwalifikowanym naruszeniem prawa. Zdaniem sądu pierwszej instancji w przepisach prawa budowlanego brak jest przepisu, który wiązałby wprost wydanie decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. z warunkiem polegającym na dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Zatem jego ewentualny brak u inwestora samowolnych robót budowlanych nie może stanowić przesłanki

do oceny, że weryfikowana decyzja w przedmiocie nakazu wykonania określonych robót budowlanych rażąco narusza prawo. Skarżący wnieśli skargę do NSA.

NSA uchylił zaskarżony wyrok WSA i zaskarżoną decyzję. Zdaniem NSA w postępowaniu naprawczym nie ma podstawy prawnej do żądania przez organ nadzoru budowlanego złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadaniu prawa do terenu na cele budowlane, jednocześnie nie można wyprowadzać zarazem wniosku, wedle którego w postępowaniu prowadzonym w trybie przepisów art. 50-51 pr. bud. nie bada się kwestii posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Według NSA za taką interpretację przepisów prawa budowlanego, w ramach których obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest zbadanie tytułu prawnego inwestora do nieruchomości, jest przede wszystkim treść art. 4 pr. bud., zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. NSA, powołując się na judykaturę, wskazał, że gdyby takiego badania właściwy organ zaniechał, wówczas mogłoby dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa własności osób trzecich, a inwestora realizującego samowolę budowlaną stawiałoby to w sytuacji korzystniejszej niż inwestora realizującego zabudowę z wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa.

Na potrzeby analizy komentowanego wyroku NSA należy poczynić następujące ustalenia. Wypada zacząć, że przesłanką do skorzystania z prawa zabudowy nieruchomości jest wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest jednym z warunków skutecznego ubiegania się o pozwolenie na budowę². W świetle art. 3 pkt 11 pr. bud. przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć posiadanie tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego

² T.B. BABIEL, *Pozwolenie budowlane*, Warszawa 2000, s. 97.

uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Obejmuje ono zatem szeroki zakres uprawnień, od prawa własności i użytkowania wieczystego, przez zarząd, ograniczone prawa rzeczowe (zwłaszcza użytkowanie i służebności gruntowe), do uprawnień wynikających z różnego rodzaju umów. Umowy te powinny jednoznacznie określać nieruchomość oraz charakter robót i obiektów budowlanych, jakie mają być na niej wykonane³. Jak można zauważyć z przytoczonej definicji, wszystkie te pojęcia są pojęciami z zakresu prawa cywilnego, dlatego też inwestor chcący legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powinien posiadać zdolność do czynności prawnych w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Inwestor ubiegający się o wydanie pozwolenia na budowę jest zobowiązany załączyć do wniosku składanego w tej sprawie oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁴. Zgodnie z art. 4 pr. bud. każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Użycie takiego określenia nie powinno budzić wątpliwości co do faktu, że wraz ze złożeniem oświadczenia organ administracji publicznej załatwiający sprawę ma obowiązek uznać, że wymóg wykazania dysponowania nieruchomością na cele budowlane został spełniony, gdyż samo oświadczenie zastępujące wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁵. Spowodowane jest to tym, że stosując wykładnię celowościową i historyczną unormowania ustawy – Prawo budowlane, należy dojść do wniosku, że w istocie ustawodawca przez „wykazanie” prawa do terenu rozumie spełnienie ustawowego wymogu złożenia stosownego oświadczenia⁶. Z art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. wynika, że wnioskodawca

³ Wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2284/18, «Lex» nr 2657683.

⁴ J. DZIEDZIC-BUKOWSKA, J. JAWORSKI, P. SOSNOWSKI, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 154.

⁵ A. GRABOWSKA-TOŚ, M. SOBOL, *Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – glosa*, «Nieruchomości» 10/2011, s. 22.

⁶ A. ASMANN, Z. NIEWIADOMSKI, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2009, s. 107.

ubiegający się o wydanie pozwolenia na budowę musi złożyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zasadniczo organ nie bada prawdziwości złożonego oświadczenia, bowiem oświadczenie to korzysta z domniemania prawdziwości, jeżeli nie jest sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi⁷. Powinność złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy traktować jako obowiązek mający charakter procesowy, dowodowy, bowiem to inwestor musi złożyć stosowne oświadczenie, warunkujące uwzględnienie jego wniosku. Samo oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ma charakteru materialno-prawnego, lecz jest czynnością dowodową prowadzącą do wykazania okoliczności spełnienia przesłanki wymaganej prawem materialnym⁸. Brak wykazania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest jedną z negatywnych przesłanek otrzymania pozwolenia na budowę, bowiem będzie rodzić po stronie inwestora istotną, kwalifikowaną wadę rozstrzygnięcia skutkującą nieważnością decyzji administracyjnej z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁹ Inwestor, ubiegając się o pozwolenie na budowę, musi dysponować prawem do całości terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jeżeli decyzja taka jest wymagana) lub prawem do dysponowania nieruchomością w granicach niezbędnych do funkcjonowania obiektu budowlanego będącego przedmiotem postępowania (gdy nie jest wymagana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Mając jednak wątpliwości co do prawdziwości oświadczenia inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, właściwy organ powinien zweryfikować to oświadczenie w postępowaniu wyjaśniającym¹⁰, nie poprzestając wyłącznie na odnotowaniu faktu złożenia przez inwestora wskazanego

⁷ K. MAŁYSA-SULIŃSKA, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 169.

⁸ A. GRABOWSKA-TOŚ, M. SOBOL, *op. cit.*, s. 22.

⁹ T.B. BABIEL, *op. cit.*, s. 97.

¹⁰ K. MAŁYSA-SULIŃSKA, *op. cit.*, s. 169.

wyżej oświadczenia¹¹. W tej sytuacji właściwy organ powinien zbadać, czy podane informacje znajdują oparcie w stosownych dokumentach, w tym w księdze wieczystej sporządzonej dla konkretnej nieruchomości¹². Inwestor deklaruje swoje prawo dysponowania nieruchomością poprzez złożenie odpowiedniego oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W oświadczeniu należy wskazać dokumenty mówiące, z jakiego tytułu prawnego wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, bowiem samo złożenie oświadczenia inwestora nie jest wystarczające¹³. Dokumentami potwierdzającymi takie prawo są między innymi odpis z księgi wieczystej¹⁴, wypis z rejestru gruntów, umowa kupna nieruchomości, umowa użyczenia, jeśli właściciel wyraził zgodę na dysponowanie jego gruntem na określony cel budowlany, lub umowa nienazwana¹⁵.

Drugim zagadnieniem, które wymaga wyjaśnienia w kontekście komentowanego wyroku NSA, jest postępowanie naprawcze. Celem tego postępowania jest przeciwdziałanie niekorzystnym z punktu widzenia interesu społecznego, jak i interesu poszczególnych obywateli naruszeniom reguł prawnych gwarantujących prawidłowy przebieg procesu budowlanego¹⁶. W sytuacji stwierdzenia przez właściwy organ dokonania istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, organ jest zobowiązany do nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności w postaci sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonywanych robót budowlanych oraz w razie potrzeby wykonania określonych czyn-

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2016 r., VII SA/Wa 1740/15, «Lex» nr 2113884.

¹² Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 425/15, «Lex» nr 2199136; wyrok NSA z 2 czerwca 2016 r., II OSK 2403/14, «Lex» nr 2083503.

¹³ Wyrok NSA z 18 czerwca 2010 r., II OSK 1101/09, «Lex» nr 597135.

¹⁴ Zgodnie z ustawową definicją prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z ograniczonego prawa rzeczowego, do którego zaliczyć należy również służebność przesyłu. Wyrok NSA z 6 kwietnia 2017 r., II OSK 2004/15, «Lex» nr 2290839.

¹⁵ Wyrok NSA z 21 października 2016 r., II OSK 103/15, «Lex» nr 2177578.

¹⁶ A. OSTROWSKA, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 268.

ności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem¹⁷, mając na uwadze, że przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian. W przypadku gdy budowa obiektu nie została zakończona, a wykonano czynności naprawcze, organ wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, albo jeśli budowa została zakończona, wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W powyższych decyzjach nakłada się obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie¹⁸. Obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nakłada się tylko w przypadkach, kiedy decyzja dotyczy budowy bądź przebudowy obiektu budowlanego lub jego części. *Ratio legis* art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. polega na doprowadzeniu wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem w zakresie wymagań wynikających z przepisów prawa administracyjnego materialnego, a nie z przepisów prawa cywilnego¹⁹. Wydanie decyzji nakazującej doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem z pominięciem zbadania, czy inwestorzy posiadają prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, należy zakwalifikować jako naruszenie prawa. Bowiem z treści art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. nie można wywodzić braku podstaw dla organu do badania kwestii posiadania przez inwestora tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zatem założenie, że organ nadzoru budowlanego w postępowaniu naprawczym nie bada uprawnień inwestora do nieruchomości

¹⁷ W tym przypadku przez stan zgodności z prawem należy rozumieć taki stan, w którym określone roboty budowlane nie będą pozostawały w kolizji z przepisami prawa budowlanego. A. Plucińska-Filipowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II OSK 2286/12*, «Lex» 2014.

¹⁸ Należy zauważyć, że rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu naprawczym ma taki sam prawny skutek jak decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, czyli powoduje, że zrealizowana faktycznie inwestycja, w razie wydania takiego rozstrzygnięcia, uzyskuje przymiot prawnego jej zrealizowania, jak też prawnego użytkowania. T. FILIPOWICZ, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, *Postępowanie naprawcze i decyzja wydana w tym postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane z 1994 r.*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2015, s. 71-72.

¹⁹ Wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 1866/14, «Lex» nr 2066394.

na cele budowlane, należy przyjąć jako wadliwe. Zauważyć przy tym należy, że prawo do dysponowania nieruchomością w rozumieniu prawa budowlanego nie jest wprawdzie tożsame z prawem własności, jednak uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest zawsze pochodną od prawa własności nieruchomości, przysługującego podmiotowi zamierzającemu realizować inwestycję albo bezpośrednio, albo przez zawarcie stosownej umowy z właścicielem. Proces budowlany rozumiany jako sposób zagospodarowania działki budowlanej jest zawsze realizacją prawa własności, może zatem dotyczyć prawa własności sąsiedniej działki, a także innego rodzaju praw. Z tego też powodu nie można rozdzielić ani ustawowej regulacji przebiegu tego procesu, ani też sposobu kontroli organów państwa nad tym procesem według określonej gałęzi prawa. W orzecznictwie sądowym istnieje pogląd, że zbadanie, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jest nie tylko domeną prawa cywilnego, ale i prawa administracyjnego, w tym prawa budowlanego²⁰.

W świetle komentowanego wyroku NSA warunkiem wykonywania robót budowlanych zgodnie z prawem jest posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; oznacza to, że również doprowadzenie wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem wymaga uprzedniego wykazania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Konsekwencją wydania decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. będzie więc sprawdzenie przez właściwy organ wykonania nakazanych robót lub czynności, a w razie pozytywnego wyniku tego sprawdzenia wydanie kolejnej decyzji na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 1 pr. bud. i stwierdzenia wykonania obowiązku, co kończyłoby postępowanie naprawcze i sanowałoby wykonane roboty budowlane. Za interpretacją przepisów prawa budowlanego regulujących tryb naprawczy, w ramach którego obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest zbadanie tytułu prawnego inwestora do nieruchomości w celu prowadzenia na przykład samowolnie wykonanych robót budowlanych, jest przede wszystkim treść art. 4 pr. bud., która ustanawia zasadę wolności budowlanej. W judykaturze trafnie wskazuje się, że

²⁰ Wyrok NSA z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1290/14, «Lex» nr 1997893.

gdyby takiego badania właściwy organ zaniechał, wówczas mogłoby dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa własności osób trzecich, a inwestora realizującego samowolę budowlaną stawiłoby to w sytuacji korzystniejszej niż inwestora realizującego zabudowę z wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa²¹. Należy pamiętać, że zasada wolności budowlanej stanowi niejako rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP)²². W dotychczasowym orzecznictwie wskazuje się na brak możliwości wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. w warunkach braku pewności, czy adresatem tej decyzji jest inwestor dysponujący nieruchomością na cele budowlane²³. Jak wiadomo, system prawa budowlanego odwołuje się bowiem do zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami, w tym art. 4 pr. bud., a nie tylko do zgodności z przepisami prawa administracyjnego. Zatem w przywoływanym wyroku NSA poprawnie wywiedziono, że organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie na podstawie art. 50-51 pr. bud., nie jest zwolniony od zbadania, legitymizowania się przez inwestora prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wypada podkreślić, że czym innym jest żądanie złożenia oświadczenia w trybie art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud., a czym innym ustalanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W sytuacji gdy inwestor nie musi składać

²¹ Zob. wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., II OSK 755/11, «Lex» nr 1219261.

²² Wyrok NSA z 23 lutego 2007 r., II OSK 354/06, «Lex» nr 505624; wyrok NSA z 18 stycznia 2008 r., II OSK 1876/06, «Lex» nr 508458; wyrok NSA z 23 lutego 2007 r., II OSK 354/06, «Lex» nr 505624.

²³ Zob. wyrok NSA z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1290/14, «Lex» nr 1997893; wyrok NSA z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1311/14, «Lex» nr 2034048; wyrok NSA z 8 marca 2016 r., II OSK 1079/14, «Lex» nr 2113106; wyrok NSA z 9 marca 2016 r., II OSK 1720/14, «Lex» nr 2113119; wyrok NSA z 15 marca 2016 r., II OSK 1621/15, «Lex» nr 2113107; wyrok NSA 17 marca 2016 r., II OSK 1796/14, «LEX» nr 2014669; wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 1865/14, «Lex» nr 2066393; wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 1866/14, «Lex» nr 2066394; wyrok z 19 kwietnia 2016 r., II OSK 1972/14, «Lex» nr 20181353; z 23 czerwca 2016 r., II OSK 222/16, «Lex» nr 2117135; wyrok NSA z 5 września 2017 r., II OSK 3063/15, «Lex» nr 2366678; wyrok NSA z 26 października 2017 r., II OSK 310/16, «Lex» nr 2461513.

oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to musi takie prawo posiadać. To, że art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie oznacza, że inwestor nie musi prawem takim dysponować i że organ nie może zajmować się tą kwestią²⁴. Ten pogląd prawny znalazł swoje odzwierciedlenie w sentencji uchwały NSA, w której wskazano, że w postępowaniu prowadzonym w trybie przepisów art. 50-51 pr. bud. nie można wyłączyć potrzeby badania kwestii posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ponieważ wówczas mogłoby dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa własności osób trzecich, co stawiałoby inwestora realizującego samowolę budowlaną w sytuacji korzystniejszej niż inwestora realizującego zabudowę z wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa²⁵.

Przepisy prawa budowlanego w zakresie postępowania naprawczego nie określają, jakie konkretnie dokumenty powinien złożyć inwestor w celu doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem. W przeszłości przez długi czas w orzecznictwie sądowym kwestią sporną było, czy w toku postępowania naprawczego dopuszczalne jest badanie posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeden z poglądów prawnych wykluczał taką możliwość, podkreślając, że stan zgodny z prawem oznacza wyłącznie zgodności z przepisami administracyjnego prawa materialnego, co wyłącza badanie posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdyż ma ono charakter cywilny²⁶. Drugie stanowisko dopuszczało możliwość badania tego prawa w toku postępowania naprawczego, ponieważ nieposiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w sposób nieuchronny wiązałoby się z niedopuszczalnością zalegalizowania robót wykonanych

²⁴ Wyrok NSA z 5 stycznia 2018 r., II OSK 1043/17, «Lex» nr 2480815.

²⁵ Uchwała NSA z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, «Lex» nr 672631.

²⁶ Wyrok NSA z 9 kwietnia 2009 r., II OSK 532/08, «Lex» nr 558561.

przez inwestora²⁷. Komentowany wyrok NSA prezentuje drugie stanowisko, które ma charakter dominujący i wpisuje się w dotychczasowy nurt orzeczniczy. Argumentem przesądzającym za tym poglądem jest stwierdzenie, że posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest gwarancją konstytucyjnej ochrony prawa własności, dlatego rezygnacja z oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane prowadziłyby do zniweczenia, a przynajmniej do nieuzasadnionego osłabienia gwarancji ochrony prawa własności osób trzecich w procesie budowlanym²⁸. Dlatego z perspektywy praktyki, w postępowaniu naprawczym wykazanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powinno odbyć się według reguł ogólnych, a więc przez przedstawienie dokumentów stwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, który wskazywałby uprawnienie inwestora do wykonywania robót budowlanych.

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z 10 LIPCA 2019 ROKU

Streszczenie

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 lipca 2019 r., II OSK 2195/17, «Lex» nr 2753259, stwierdził, że nie ma podstawy prawnej do żądania przez organ nadzoru budowlanego złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do terenu na cele budowlane. Nie oznacza to jednak, że w postępowaniu prowadzonym w trybie przepisów art. 50-51 pr.bud. organ nie może tego badać w toku prowadzonych przez siebie czynności dowodowych. Przedstawiony przez NSA pogląd prawny jest zgodny z aksjologią konstytucyjnego systemu ochrony prawa własności, gdyż w przeciwnym razie, kwestia tytułu inwestora do nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane pozostałaby poza kontrolą właściwych organów administracji.

²⁷ Wyrok NSA z 17 czerwca 2009 r., II OSK 967/08, «Lex» nr 898201.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 17 czerwca 2009 r., II OSK 967/08, «Lex» nr 899201.

A COMMENT ON THE POLISH SUPREME ADMINISTRATIVE COURT'S VERDICT OF 10 JULY 2019

Summary

In its verdict of 10 July 2019 (II OSK 2195/17, *Lex* No. 2753259), the Polish Supreme Administrative Court ruled that there are no legal grounds for the authority supervising construction to demand that the investor submit a declaration confirming his right to the land on which the construction project is to be carried out. However, this does not mean that in proceedings under Arts. 50-51 of Polish construction law the supervising authority may not consider and look into the issue in the course of its evidentiary activities. The legal view presented by the Supreme Administrative Court is consistent with the axiology of the Polish constitutional system for the protection of property rights, otherwise the investor's title to real estate intended for construction purposes would remain beyond the control of the applicable administrative bodies.

Słowa kluczowe: dysponowanie nieruchomością na cele budowlane; postępowanie naprawcze; zasada wolności budowlanej.

Keywords: availability of real estate for construction purposes; reorganization proceedings; the freedom of construction principle.

Literatura

- ASMANN A., NIEWIADOMSKI Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2009, s. 106-109.
- BABIEL T.B., *Pozwolenie budowlane*, Warszawa 2000.
- DZIEDZIC-BUKOWSKA J., JAWORSKI J., SOSNOWSKI P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- FILIPOWICZ T., PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ A., *Postępowanie naprawcze i decyzja wydana w tym postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane z 1994 r.*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2015, s. 63-73.
- GRABOWSKA-TOŚ A., SOBOL M., *Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – glosa*, «Nieruchomości» 10/2011, s. 22-23.

MAŁYSA-SULIŃSKA K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

OSTROWSKA A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.

Prawo budowlane. Orzecznictwo sądów administracyjnych, red. A. GLINIECKI, Warszawa 2007.