

ISSN 1643-8183
eISSN 2353-8139



Artykuł został opublikowany zgodnie ze standardami
Libre Open Access i jest objęty warunkami licencji
Creative Commons CC BY-ND 4.0 Międzynarodowe

Zeszyty Prawnicze
26.2 / 2026, s. 27-49
<https://doi.org/10.21697/zp.2026.26.2.02>

JOANNA MANISZEWSKA-EJSMONT

Uniwersytet SWPS w Warszawie
<https://orcid.org/0000-0001-5610-4261>
e-mail: jmaniszewska-ejsmont@swps.edu.pl

PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ
NA CELE BUDOWLANE W ASPEKCIE
PRAWNORZECZOWYM. WPLYW REGULACJI PRAWA
RZECZOWEGO NA PROCES INWESTYCYJNY
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

1. WPROWADZENIE

Przepisy ustawy z 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane¹ wymagają od inwestora przedstawienia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 11 pr. bud. przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Ustawodawca przyjął zatem, że prawo do zabudowy przysługuje zarówno inwestorom posiadającym określone prawo rzeczowe do nieruchomości, jak i tym związanym z właścicielem określonym

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: pr. bud.

stosunkiem obligacyjnym, o ile przewiduje on uprawnienie do wykonywania robót budowlanych.

Nie ulega wątpliwości, że wykładnia powyższego przepisu musi uwzględniać znaczenie pojęć i regulacje instytucji cywilnoprawnych zawartych w ustawie z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny². W niniejszym artykule autorka podjęła problematykę konstrukcji prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w kontekście tytułów prawnorzeczowych do nieruchomości³. Generalnym założeniem niniejszego artykułu jest próba kompleksowej analizy oraz usystematyzowanie wskazanej konstrukcji prawnej, a także zlokalizowanie istniejących w literaturze i orzecznictwie sporów dotyczących wykładni tego pojęcia. W zakresie wyznaczonym celem badań w niniejszym opracowaniu dokonano w głównej mierze analizy dogmatyczno-prawnej wraz z dorobkiem naukowym doktryny oraz orzecznictwa sądów. Posłużyło to do wypracowania wniosków *de lege lata* dotyczących funkcjonowania obecnych uregulowań oraz zaproponowania kierunków zmian *de lege ferenda*.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.; dalej: k.c.

³ Analizie tytułów obligacyjnych w kontekście prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jako zagadnieniu również interesującemu, zostanie poświęcone oddzielne szczegółowe opracowanie: J. Maniszewska-Ejsmont, *Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w aspekcie obligacyjnym. Wpływ regulacji prawa zobowiązań na proces inwestycyjny ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądowego*, Przegląd Prawa i Administracji 141/2025. Z kolei wymieniona w art. 3 pkt 11 pr. bud. instytucja trwałego zarządu, ze względu na to, że nie należy do katalogu praw rzeczowych oraz – w kontekście prawa do zabudowy – zasadniczo nie budzi w praktyce wątpliwości, zostanie w niniejszym artykule pominięta. Wystarczy krótko wspomnieć, że jest to specyficzna forma prawna władania nieruchomością przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Do trwałego zarządu w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.c. o użytkowaniu. Elementem trwałego zarządu jest m.in. wykonywanie robót budowlanych, zgodnie z przepisami pr. bud. oraz za zgodą organu nadzorującego. Powodem braku wątpliwości co do tytułu wynikającego z trwałego zarządu w procesie budowlanym może być właśnie to, że każdorazowo do podjęcia prac budowlanych przez podmiot wykonujący trwały zarząd potrzebna jest zgoda organu nadzorującego.

2. ZASADA WOLNOŚCI BUDOWLANEJ A PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE – ASPEKTY PRAWNORZECZOWE I PROCEDURALNE

Zasada wolności budowlanej (zwana też zasadą prawa zabudowy) jest jedną z fundamentalnych zasad prawa budowlanego⁴. Zasada ta wyrażona jest w art. 4 pr. bud., który stanowi, że każdy, kto wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami⁵. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane trzeba wykazać przy zgłoszeniu budowy (art. 30 ust. 2 pr. bud.), przy złożeniu wniosku o pozwolenie na budowę (art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud.), przy przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 40 ust. 1 pr. bud.) oraz przy zgłoszeniu zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 2 pkt 3 pr. bud.).

Zasada wolności budowlanej ujmowana jest w doktrynie jako zasada prawa pełniąca rolę interpretacyjną w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego i innych ustaw regulujących proces inwestycyjno-budowlany⁶. Pod pojęciem wolności budowlanej rozumie się obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką⁷. Prawo zabudowy pojmowane jest jako publiczne prawo podmiotowe, zapewniające jednostce prawo do żądania określonego zachowania od organu administracji publicznej⁸.

⁴ M.in. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 123; wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK Seria A 2011 nr 3, poz. 26.

⁵ Zgodnie z powszechnie dominującym poglądem, pojęcie „nieruchomość gruntowa”, należy rozumieć szeroko, tj. w odniesieniu do wszystkich funkcjonujących w prawie cywilnym rodzajów nieruchomości. Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa 2024, Legalis.

⁶ z. Leoński, m. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 37-50; wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK Seria A 2011 nr 3, poz. 26.

⁷ K. Zamyśłewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, Samorząd Terytorialny 10/2005, s. 57.

⁸ D. Okolski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.

Przyjmuje się zgodnie, że zasada prawa zabudowy stanowi rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności, zawartej w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP⁹, zgodnie z którą własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności¹⁰. W piśmiennictwie wskazano, że prawo własności stanowi „model” szczególnego prawa podmiotowego o cechach wyróżnianych w stosunku do innych praw majątkowych, a w rezultacie, musi być identyfikowane jako szczególna kategoria pojęciowa i stanowić centralną instytucję systemu stosunków własnościowych¹¹. Trafnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo zabudowy jest emanacją prawa własności – najszerzego przedmiotowo i najsilniejszego prawa do rzeczy, skutecznego *erga omnes*¹². Także w doktrynie podkreśla się, że wolność prawa do zabudowy należy utożsamiać z prawami do nieruchomości¹³.

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 19 września 2023 roku¹⁴, mając na względzie konstytucyjną zasadę ochrony własności, obowiązkiem organów architektoniczno-budowlanych jest nie tylko żądanie wykazania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w przypadkach wskazanych w ustawie, lecz również uwzględnienie utraty przez inwestora

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; dalej: Konstytucja RP.

¹⁰ M.in. W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, Samorząd Terytorialny 6/2005, s. 47; wyrok NSA w Warszawie z 15 marca 2006 r., II OSK 634/05, Legalis nr 85025; wyrok NSA w Warszawie z 23 lutego 2007 r., II OSK 354/06, Nieruchomości 6/2007, s. 8.

¹¹ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP, I: Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.

¹² Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK Seria A 2011 nr 3, poz. 26.

¹³ M. Bursztynowicz, *Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych jako prawna forma ograniczenia zasady wolności budowlanej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, Wrocław 2013, s. 342.

¹⁴ Wyrok NSA z 19 września 2023 r., II OSK 3212/20, Legalis nr 3064939. NSA stwierdził ponadto w uzasadnieniu, że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę leży w interesie społecznym, gdyż ma wpływ na pewność obrotu prawnego tą nieruchomością, a poza tym leży w interesie właściciela nieruchomości.

tego prawa. Ma to bowiem bezpośredni wpływ na możliwość wykonania przez niego decyzji i jednocześnie wpływ na możliwość wykonywania przez właściciela nieruchomości jego prawa własności.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, stanowiące realizację prawa własności, musi być prawem realnie istniejącym i nie może być prawem uzależnionym od spełnienia jakichkolwiek warunków¹⁵. Co więcej, inwestor powinien legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością przez cały okres realizacji inwestycji. Utrata tego prawa w czasie prowadzenia robót budowlanych powoduje bezprzedmiotowość decyzji administracyjnej wydanej na rzecz inwestora, a w istocie, utratę jego prawa do realizacji inwestycji.

W wyniku noweli z 27 marca 2003 roku o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶ wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ograniczone zostało przez ustawodawcę do złożenia, według określonego wzoru, oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej¹⁷. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym inwestor miał obowiązek wykazać swoje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Celem nowelizacji miało być złagodzenie wymogów związanych z ubieganiem się o pozwolenia administracyjno-prawne związane z procesem budowlanym i odstąpienie od wymogu wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na rzecz złożenia samego oświadczenia o dysponowaniu takim prawem. Przyjmuje się, że z faktu składania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej wynika, że inwestor będący osobą fizyczną powinien uczynić to osobiście¹⁸.

Oświadczenie to nosi cechy środka dowodowego w rozumieniu art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania

¹⁵ M.in. wyrok NSA z 5 lipca 2007 r., II OSK 1033/06, Legalis nr 115546; wyrok NSA z 11 lutego 2021 r., II OSK 3269/18, Legalis nr 2553341.

¹⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 718.

¹⁷ Wzór oświadczenia stanowi załącznik do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z 25 czerwca 2021 roku (Dz. U. z 2021 r. poz. 1170).

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 maja 2017 r., II SAB/Wr 17/17, Legalis nr 1635872.

administracyjnego¹⁹ i podlega ocenie organu na zasadach wskazanych w k.p.a. jak każdy inny dowód. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest uprawniony do badania, czy rzeczywiście wnioskodawca posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²⁰. Korzysta ono z domniemania prawdziwości, w związku z czym organ, co do zasady, zwolniony jest z obowiązku jego weryfikacji. Oświadczenie inwestora organ może zakwestionować tylko wtedy, gdy jest ono sprzeczne z materiałem zebrany w sprawie.

Wszelkie oświadczenia stron w obszarze prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlegają zasadom i reżimowi prawa cywilnego, w tym przepisom art. 61 – 65 k.c. dotyczącym oświadczeń woli. Ewentualne spory, co do treści praw, czy też skuteczności oświadczeń, rozstrzyga sąd cywilny. W przypadku wątpliwości, co do istnienia lub zakresu istniejącego po stronie inwestora tytułu może okazać się konieczne zawieszenie postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., w celu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. Bez niego organ nie może wydać żadnej decyzji w postępowaniu administracyjnym²¹.

Znacząco wydłuża to zarówno czas trwania postępowania administracyjnego, jak i całego procesu budowlanego. Opóźnienia te mogą wpłynąć na dalszy przebieg inwestycji, prowadząc do opóźnienia realizacji zamierzeń budowlanych, wzrostu kosztów związanych z utrzymaniem terenu budowy czy koniecznością renegotjacji umów z wykonawcami. Ponadto, przedłużający się czas oczekiwania na rozstrzygnięcie może prowadzić do utraty finansowania, zmiany warunków rynkowych, a w skrajnych przypadkach – do całkowitego porzucenia planów inwestycyjnych. Celem ustawodawcy powinny być sformułowanie procedur w pr. bud. w taki sposób, aby ograniczyć do minimum ilość zagadnień wstępnych przekazywanych sądom cywilnym. To może się udać wówczas, gdy w przypadku wszystkich niepewnych tytułów prawnorzeczowych

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

²⁰ M.in. wyrok NSA w Warszawie z 17 maja 2011 r., II OSK 823/10, Legalis nr 388943; wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2024 r., II SA/Kr 1176/23, Legalis nr 3042199.

²¹ Wyrok NSA z 17 listopada 2016 r., II OSK 1253/15, Legalis nr 1577173.

do rozpoczęcia procesu budowlanego, zamiast przyjmowanego domniemania na korzyść inwestora lub przekazania zagadnienia do sądu powszechnego, właściciel (wszyscy współwłaściciele) nieruchomości będą mogli na zamierzone przez inwestora prace wyrazić nieodwołalną i bezwarunkową zgodę.

3. PRAWO WŁASNOŚCI, WSPÓŁWŁASNOŚCI I PODZIAŁ *QUOAD USUM* W PRAKTYCE STOSOWANIA ART. 3 PKT 11 PR. BUD.

W art. 3 pkt 11 pr. bud. ustawodawca enumeratywnie wymienił szeroki zakres uprawnień, z których może wynikać tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zaczynając od najszerzych uprawnień rzeczowych (prawo własności)²², przez tytuły o atrybutach słabszych (użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawa rzeczowe), aż po uprawnienia wyłącznie zobowiązaniowe. *De lege lata*, kolejność wymienionych w tym przepisie tytułów prawnych oczywiście nie ma znaczenia w procesie budowlanym i do skutecznego przeprowadzenia procesu budowlanego wystarczy jeden z nich.

Warto zauważyć jednak, że taka konstrukcja omawianej instytucji prawnej może doprowadzić do konkurencji pomiędzy tytułami prawnorzeczowymi dającymi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Może się zdarzyć, że prawo zabudowy będzie wynikało z kilku konkurencyjnych tytułów (np. prawa właściciela nieruchomości oraz osoby, której przysługuje prawo użytkowania do tej nieruchomości). W takim przypadku konieczne będzie rozstrzygnięcie, któremu z podmiotów (któremu z tytułów prawnych) należy przyznać „pierwszeństwo” w realizacji planowanej inwestycji. Należy bowiem pamiętać o tym, że nie jest możliwe wydanie dwóch konkurencyjnych decyzji o pozwoleniu na budowę na tej samej nieruchomości. Przy ponownym wniosku o pozwoleniu na budowę, przyjmuje się przesłankę nieważności

²² Własność w znaczeniu cywilistycznym jest najszerzym prawem do rzeczy, określonym jako fundament systemu prawa cywilnego; E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny, I: Komentarz do artykułów 1-449*¹¹, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 542.

postępowania, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 oraz pkt 5 k.p.a. W związku z konstytucyjną zasadą ochrony własności za zasadne należałoby uznać wówczas miarkowanie tytułów prawnych do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zgodnie z kolejnością, w jakiej prawa te zostały w tym przepisie wymienione.

Najmniej wątpliwości budzi w praktyce sytuacja, w której prawo do zabudowy przysługuje na podstawie najszerzego prawa rzeczowego jakim jest prawo własności. Jak wspomniano wyżej, obowiązek ochrony prawa własności wynika z Konstytucji RP oraz prawa cywilnego. W związku z tym, że prawo własności jest skuteczne *erga omnes*, obowiązkiem innych podmiotów, w tym organów administracyjno-budowlanych jest nienaruszanie przysługującego właścicielowi prawa bez stosownej podstawy prawnej. Z art. 140 k.c. wynika, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa oraz rozporządzać rzeczą. Treścią prawa własności są także gwarantowana przez Konstytucję RP wolność nabywania własności i zachowania jej²³.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że wpis prawa własności do księgi wieczystej jest obowiązkowy. Ujawnienie stanu prawnego nieruchomości w księdze wieczystej służy potrzebom obrotu prawnego, a zwłaszcza jego bezpieczeństwa²⁴. Z ustawy z 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece²⁵ wynikają zasada jawności ksiąg wieczystych oraz domniemanie zgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W art. 5 tej ustawy unormowano podstawowe przesłanki i mechanizm działania instytucji rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych, mającej chronić zaufanie do informacji ujawnionych w księdze wieczystej, które przejawia osoba dokonująca czynności prawnej odnośnie do prawa

²³ S. Rudnicki, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 969.

²⁴ E. Gniewek, A.J. Szereda, *Księgi wieczyste. Art. 1-58² KWU. Art. 626¹-626¹³ KPC. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.

wpisanego w tej księdze²⁶. Dopóki nie zostanie usunięte domniemanie zgodności księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, dla organu administracyjno-budowlanego wiążąca pozostaje treść dokonanych w niej wpisów²⁷.

Na marginesie należy zauważyć, że w doktrynie pojawiają się rozważania dotyczące dwóch odmiennych koncepcji prawnych odnoszących się do inwestycji budowlanych realizowanych nad lub pod powierzchnią gruntu: koncepcji tzw. własności warstwowej oraz koncepcji czasowego prawa zabudowy²⁸. Pierwsza z nich zakłada wyodrębnienie trójwymiarowych „nieruchomości” w określonych przedziałach wysokości lub głębokości. Druga natomiast opiera się na czasowym oderwaniu własności wzniesionego obiektu od własności gruntu. Oba rozwiązania są przywoływane w kontekście realizacji obiektów infrastrukturalnych, takich jak tunele, mosty czy zabudowa nad torami kolejowymi. Rozwiązania te mają jednak obecnie charakter wyłącznie postulatywny i nie znajdują normatywnego oparcia w obowiązujących przepisach prawa rzeczowego, które polegają na dwuwymiarowej koncepcji nieruchomości gruntowej. Z tego względu, mimo ich znaczenia teoretycznego, koncepcje te nie wpływają na ocenę tytułów praworzeczowych do dysponowania nieruchomością na cele budowlane *de lege lata*.

W kwestii dysponowania nieruchomością na cele budowlane duże znaczenie ma sfera stosunków wewnętrznych współwłaścicieli, tj. zarząd rzeczą wspólną²⁹. Każdy współwłaściciel ma prawo i obowiązek do współdecydowania w sprawach wspólnej nieruchomości. Jego centralnym

²⁶ T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz, I: Księgi wieczyste*, Warszawa 2024, Lex.

²⁷ Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 425/15, Legalis nr 1577353.

²⁸ Szerzej na ten temat m.in.: J. Jaworski, B. Szmulik, *Prawo własności warstwowej. Zagadnienia wybrane*. Warszawa 2022; E. Zochowska, *Nowa instytucja prawa cywilnego: prawo własności warstwowej czy prawo zabudowy*, *Studia Iuridica* 95/2023, s. 562-572.

²⁹ Zarząd rzeczą wspólną jest procesem, zespołem działań wykonywanych w czasie, gdy rzecz stanowi przedmiot współwłasności ułamkowej. Do czynności zarządu rzeczą wspólną należą czynności faktyczne, czynności prawne oraz czynności polegające na załatwianiu spraw przed sądami i organami administracji publicznej; M. Deneka, *Uprawnienia ze współwłasności ułamkowej według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2021, Legalis.

elementem jest współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnego prawa własności poprzez udzielenie przez współwłaściciela zgody (bądź jej odmowy) na dokonanie czynności zarządu³⁰. W przypadku współwłasności, każdy ze współwłaścicieli może wykonywać wszelkie czynności, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa (art. 209 k.c.). Do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli (art. 201 k.c.). Z kolei do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c.). Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia zwykłego zarządu ani też czynności przekraczających zwykły zarząd. Każdorazowo rozstrzygnięcie zależy zatem od konkretnej sytuacji i stanu faktycznego sprawy. W przypadku współwłasności łącznej, wobec jej bezudziałowego charakteru, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przysługuje łącznie obojgu małżonkom, chyba że małżonkowie zawarli umowę majątkową małżeńską, w której odmiennie określili swoje prawa.

W przypadku, w którym tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest prawo własności, najliczniejsza grupa orzeczeń sądów administracyjnych dotyczy właśnie problematyki współwłasności i czynności zarządu majątkiem wspólnym. Wskazuje się, że dysponowanie nieruchomością na cele budowlane stanowi, co do zasady, czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu³¹. W przypadku, gdy nieruchomość objęta jest współwłasnością, skuteczne legitymowanie się prawem do jej dysponowania na cele budowlane wymaga zatem przedstawienia przez inwestora zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości.

Rozbieżności pojawiają się w przypadku zarządu nieruchomością wspólną we wspólnotach mieszkaniowych i spółdzielniach. Co do zasady, inwestor, w celu wykazania prawa do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, powinien legitymować się niezbędną

³⁰ A. Malicki, *Treść i wykonywanie współwłasności w częściach ułamkowych*, Warszawa 2023, Legalis.

³¹ M.in. wyrok WSA w Rzeszowie z 13 lutego 2019 r., II SA/Rz 1312/18, Legalis nr 1899048; wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1075/18, Legalis nr 1922507.

wyraźną uchwałą wszystkich właścicieli samodzielnych lokali³². Nie jest wystarczający brak wcześniejszego sprzeciwu ze strony wspólnoty mieszkaniowej wobec realizowanych robót budowlanych³³. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że podmiot wykonujący zarząd nieruchomością wspólną, w tym spółdzielnia wykonująca zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych³⁴, ma tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w zakresie robót budowlanych, które służą eksploatacji i utrzymaniu nieruchomości wspólnej³⁵.

W pojęciu eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej mieści się między innymi wybudowanie parkingu oraz chodnika i infrastruktury technicznej³⁶, czy też zagospodarowanie działki polegające na budowie nowej – dostosowanej do wywozu odpadów komunalnych – altany śmietnikowej przeznaczonej dla mieszkańców oraz elementów małej architektury³⁷. Jak wskazywano w powołanych wyżej orzeczeniach, prawo do dysponowania nieruchomością wspólną przysługuje wszędzie tam, gdzie roboty budowlane przyczynią się do polepszenia mieszkańcom warunków mieszkaniowych, poruszania się po terenie nieruchomości oraz zapewnią mieszkańcom odpowiednie warunki rekreacji i wypoczynku.

Do czynności zwykłego zarządu, to jest niewymagających zgody wszystkich współwłaścicieli, judykatura przeważnie zalicza też czynności, które nie naruszają i nie zagrażają interesom współwłaścicieli, takie jak: budowę podziemnej linii kablowej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną na nieruchomości stanowiącej działkę drogową³⁸, czy też instalowanie kanalizacji sanitarnej, opadowej i wodociągu na

³² Wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., II OSK 2747/22, Legalis nr 3066052.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 20 maja 2021 r., II SA/GI 1462/20, Legalis nr 2588765.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 558.

³⁵ M. in. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, Legalis nr 543992; wyrok NSA z 26 kwietnia 2022 r., II OSK 2394/19, Legalis nr 2704278.

³⁶ Wyrok NSA z 25 kwietnia 2017 r., II OSK 2148/15, Legalis nr 1605398.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 września 2017 r., II SA/Go 696/17, Legalis nr 1669046.

³⁸ Wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 511/11, Legalis nr 779097.

nieruchomości stanowiącej działkę drogową, jeżeli służy ona współwłaścicielom wyłącznie do ułatwienia korzystania z innych nieruchomości, a inwestycja ta ma na celu zwiększenie użyteczności jednej z nich³⁹. Do robót budowlanych stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, zalicza się przede wszystkim: budowę i przebudowę całego obiektu budowlanego, docieplenie całego budynku oraz nadbudowę kondygnacji nad budynkiem⁴⁰.

W orzecznictwie niejednokrotnie wystąpiła sytuacja, gdzie prace budowlane, najczęściej przebudowę lub nadbudowę, miał zamiar przeprowadzić właściciel jednego z samodzielnych lokali odnośnie do nieruchomości wspólnej, należącej do wszystkich członków wspólnoty mieszkaniowej. W takim przypadku przyjęto, że właściciel samodzielnego lokalu ma kilka możliwości pozyskania tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a są nimi: zawarcie ze wspólnotą mieszkaniową w formie aktu notarialnego umowy przeniesienia własności części nieruchomości wspólnej, ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w tej części nieruchomości wspólnej albo też zawarcie umowy ze wspólnotą mieszkaniową, w której wyraźnie i skutecznie wszyscy współwłaściciele nieruchomości wspólnej przyznają prawo do dysponowania na cele budowlane⁴¹.

Kolejną liczną grupą orzeczeń sąsędowo-administracyjnych w kontekście prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w przypadku współwłasności są te dotyczące podziału nieruchomości wspólnej do korzystania. Co do zasady, na podstawie art. 206 k.c., każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Współwłaściciele w drodze umowy mogą jednak wspólne korzystanie z całej rzeczy zmienić na prawo do wyłącznego korzystania z wydzielonej części rzeczy (podział *quoad usum*). Umowa taka nie

³⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2019 r., IV SA/Po 1252/18, Legalis nr 1922549.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 23 października 2019 r., II SA/Gd 254/19, Legalis nr 2246908.

⁴¹ M.in. wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1021/17, Legalis nr 1741865.

zmienia stosunku współwłasności i nie wywołuje żadnych skutków prawnorzeczowych. Pomimo tego, nawet w tym obszarze występują rozbieżności.

Według pierwszego stanowiska, współwłaściciel nieruchomości w wyniku podziału *quoad usum* staje się posiadaczem prawa odrębnego korzystania z wydzielonej mu fizycznej części tej nieruchomości, wobec czego przysługuje mu również prawo do dysponowania tą wydzieloną częścią na cele budowlane⁴². Drugi pogląd przyjmuje, że z samego prawa do wyłącznego korzystania z nieruchomości nie wynika tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i nie można go domniemywać⁴³. Takie uprawnienie mogłoby wynikać dopiero wówczas, gdyby umowa o podział do korzystania zawierała postanowienia, które w sposób wyraźny przyznają danemu współwłaścicielowi uprawnienie do wykonywania robót budowlanych określonego rodzaju i w określonym zakresie, co do wydzielonej części nieruchomości. Należy zapobiec poglądom drugimi, przyjmując, że sam podział do wyłącznego korzystania z nieruchomości nie daje automatycznie uprawnienia do jej dysponowania w celach budowlanych. Takie prawo wymaga wyraźnego przyznania w umowie, co zapewnia ochronę interesów wszystkich współwłaścicieli. W wypadku zaś nieokreślenia możliwości prowadzenia prac budowlanych w umowie *quoad usum*, pozostali współwłaściciele nieruchomości, zgodnie z art. 199 k.c., powinni wyrazić zgodę na prowadzenie takich prac⁴⁴.

⁴² M.in. wyrok NSA z 1 października 1991 r., IV SA 293/91, Legalis nr 1171290; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, Legalis.

⁴³ M. in. wyrok NSA z 18 lutego 2009 r., II OSK 1124/08, Legalis nr 180435; wyrok NSA z 19 października 2018 r., II OSK 2648/16, Legalis nr 1848969; wyrok NSA z 16 lutego 2023 r., II OSK 516/20, Legalis nr 2892621.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2017 r., VII SA/Wa 2267/16, Legalis nr 1669267.

4. PRAWO UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO TYTUŁEM PRAWNYM DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE

Kolejnym prawem rzeczowym, przyznającym prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jest prawo użytkowania wieczystego. Jest ono uregulowane w k.c. (art. 232-243 k.c.) oraz ustawie z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴⁵. Sposobem pierwotnego nabycia prawa użytkowania wieczystego jest zawarcie umowy ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Umowa musi być zawarta w formie aktu notarialnego, a wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny. Prawo użytkowania wieczystego jest najbardziej zbliżone do prawa własności. Użytkownik wieczysty może bowiem rozporządzać swoim prawem i korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. Na prowadzenie prac budowlanych, tak jak w przypadku współwłasności, potrzebna jest zgoda pozostałych współużytkowników⁴⁶.

Specyfiką tego prawa jest to, że treść użytkowania wieczystego określa dodatkowo umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Dla prawa dysponowania nieruchomością objętą użytkowaniem wieczystym znaczenie mają zatem również postanowienia tej umowy. Zasadniczym sposobem wykorzystywania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest jej zabudowa. Na podstawie art. 239 § 2 k.c., jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać m.in. termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należytych stanie oraz warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego.

W związku z powyższym w orzecznictwie zastanawiano się, czy organy administracyjne powinny dokonywać kontroli zgodności działalności użytkownika wieczystego i jego zamierzenia budowlanego z przeznaczeniem nieruchomości określonym w umowie ustanowienia

⁴⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 26 października 2011 r., II SA/Gd 619/11, Legalis nr 529027.

tego prawa. W rezultacie, czy mogą badać, czy inwestor uprawniony jest do uzyskania pozwolenia na budowę innego obiektu niż objęty celem przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego. Sądy administracyjne przyjęły, że tytułowi w postaci wieczystego użytkownika nie towarzyszy żadne dodatkowe dookreślenie ani wymaganie⁴⁷. Wystarczy, że tytuł użytkownika wieczystego danemu inwestorowi faktycznie przysługuje⁴⁸. Organ nie ma zatem podstaw do badania celu określonego w umowie nabycia użytkowania wieczystego i jest związany oświadczeniem inwestora – użytkownika wieczystego. Ryzyko niewypełnienia celu i warunków umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ponosi wyłącznie inwestor. W przypadku sporu, na żądanie właściwego organu, umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu.

Trudno w pełni zgodzić się z takim stanowiskiem. Argument, zgodnie z którym w przypadku niedochowania warunków umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste możliwe jest zawsze jej rozwiązanie, nie jest przekonujący. Trzeba wskazać na ryzyko związane z realizacją inwestycji niezgodnej z umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, co może prowadzić do naruszenia interesu właściciela nieruchomości, tj. Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzenie takiej inwestycji, mimo formalnie istniejącego tytułu prawnego, może prowadzić do zmiany przeznaczenia nieruchomości, która będzie nieodwracalna lub trudna do skorygowania. To z kolei może stanowić zagrożenie dla jej wartości oraz powodować szkodę dla interesu publicznego.

Z kolei rozwiązanie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste skutkuje utratą prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a tym samym powoduje obowiązek rozliczenia nakładów pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości publicznej. W tym kontekście, właściwa kontrola administracyjna

⁴⁷ Wyrok NSA z 8 marca 2018 r., II OSK 384/18, Legalis nr 1760636; Wyrok WSA w Krakowie z 4 czerwca 2019 r., II SA/Kr 256/19, Legalis nr 1951032.

⁴⁸ Wyłączona jest zatem możliwość, aby prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane miała osoba, której przysługuje wyłącznie roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego; wyrok NSA z 16 października 2014 r., II OSK 848/13, Legalis nr 1410839.

powinna obejmować nie tylko formalny tytuł prawny, ale również zgodność zamierzonych działań inwestycyjnych z celami określonymi w umowie o użytkowanie wieczyste, mając na uwadze ochronę interesu publicznego. W przypadku rozbieżności pomiędzy treścią umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a zamierzeniem inwestycyjnym, właściciel nieruchomości powinien udzielić nieodwołalnej i bezwarunkowej zgody.

W judykaturze pojawił się również pogląd, zgodnie z którym prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powstaje na podstawie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, mimo że prawo to nie zostało ujawnione w księdze wieczystej⁴⁹. Stanowisko takie jest już zbyt daleko idące. Wobec konstytutywności wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej⁵⁰, nie można w żadnym razie mówić o powstaniu prawa użytkowania wieczystego, a w rezultacie, przysługującym na tej podstawie tytule do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W sytuacji, w której właściciel nieruchomości wyraziłby dodatkowo inwestorowi (niedoszłemu użytkownikowi wieczystemu) zgodę na dysponowanie gruntem na cele budowlane, można by jedynie mówić o innym tytule do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i byłby nim nienazwany stosunek zobowiązaniowy.

⁴⁹ Wyrok SN z 6 listopada 1997 r., III RN 32/97, Legalis nr 31762.

⁵⁰ Również postanowienia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczące sposobu korzystania z tej nieruchomości podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej. Wpis do księgi wieczystej ma jednak w tym wypadku charakter deklaratoryjny. Postanowienia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczące sposobu korzystania z niej wiążą zatem kolejnego nabywcę prawa użytkowania wieczystego także wtedy, gdy nie zostały ujawnione w księdze wieczystej; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2024, Legalis.

5. ZNACZENIE TREŚCI OGRANICZONYCH PRAW RZECZOWYCH NA TYTUŁ DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE

Tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przyznają także ograniczone prawa rzeczowe. Warto zauważyć, że w art. 3 pkt 11 pr. bud. nie wskazano, o które z ograniczonych praw rzeczowych chodzi. Na podstawie art. 244 k.c. ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Wobec tego, że zastaw jest ograniczonym prawem na rzeczy ruchomej, a hipoteka nie daje uprawnienia do korzystania z rzeczy, do dysponowania nieruchomością na cele budowlane znaczenie mają wyłącznie użytkowanie, służebności i spółdzielcze prawa do lokali.

Prawo użytkowania regulują art. 252-284 k.c. Treścią tego prawa jest używanie i pobieranie pożytków z rzeczy. Do ustanowienia prawa użytkowania na nieruchomości wystarcza oświadczenie woli właściciela nieruchomości w formie aktu notarialnego. Przepisy o użytkowaniu przez osoby fizyczne nakazują użytkownikowi zachowanie substancji rzeczy i jej dotychczasowego przeznaczenia⁵¹. W odniesieniu do prawa użytkowania, WSA w Warszawie orzekł w wyroku z 13 września 2017 roku⁵², że przysługujące stowarzyszeniom ogrodowym prawo użytkowania nieruchomości, na których zlokalizowane są rodzinne ogródki działkowe (ROD), nie zawiera w sobie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane niezwiązane z realizacją ich funkcji, w tym pod budowę wolno stojącej tablicy reklamowej. Dla realizacji tego typu inwestycji konieczna będzie zgoda właściciela.

Institucję służebności regulują art. 285–305⁴ k.c. Konstrukcja prawna służebności zakłada, że nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości albo oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej

⁵¹ Za zakaz zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości obciążonej użytkowaniem SN nie uznał wzniesienia na nieruchomości nowego budynku na miejscu dotychczasowego, który stał się niezdatny do użytku i nie nadaje się do remontu; orzeczenie SN z 12 maja 1959 r., 1 CR 167/59, Legalis nr 511992.

⁵² VII SA/Wa 2304/16, Legalis nr 1728798.

może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (art. 285 § 1 k.c.). Do ustanowienia służebności na nieruchomości, tak jak w przypadku prawa użytkowania, wystarcza oświadczenie woli właściciela nieruchomości w formie aktu notarialnego. W kontekście prawa do zabudowy, w rachubę wchodzi wszystkie rodzaje służebności, w tym służebności gruntowe⁵³, służebności osobiste⁵⁴ i służebności przesyłu⁵⁵. Służebność może polegać na każdego rodzaju obciążeniu nieruchomości jakie ustalą między sobą strony. Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby służebność polegała na obciążeniu nieruchomości prawem wykorzystania jej do realizacji robót budowlanych związanych z wykonywaniem służebności.

W judykaturze pojawiła się jednak wątpliwość, czy samo posiadanie służebności gruntowej jest jednoznaczne z przysługiwaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Według pierwszego stanowiska, posiadanie służebności drogowej wyczerpuje prawo do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane związane z wykonywaniem prawa wjazdu, przejazdu i przechodu⁵⁶. Zgodnie z poglądem przeciwnym, posiadanie przez inwestora służebności gruntowej prawa przechodu i przejazdu przez działki nie uprawnia go do dysponowania tymi działkami na inne cele niż przechód lub przejazd przez nie⁵⁷.

Uwzględniając konstytucyjną ochronę prawa własności oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa procesu inwestycyjno-budowlanego, należy zgodzić się z drugim stanowiskiem, które wskazuje, że każde oświadczenie dotyczące ustanowienia użytkowania lub służebności

⁵³ Wyrok NSA z 8 maja 2014 r., II OSK 2939/12, Legalis nr 1067683.

⁵⁴ W tym dożywotnia i nieodpłatna służebność osobista mieszkania; wyrok WSA w Poznaniu z 12 września 2019 r., IV SA/Po 1222/18, Legalis nr 2225793.

⁵⁵ Wyrok NSA z 6 kwietnia 2017 r., II OSK 2004/15, Legalis nr 1605204.

⁵⁶ Wyrok NSA z 1 czerwca 2009 r., II OSK 906/08, Legalis nr 231642.

⁵⁷ Wyrok NSA z 8 maja 2014 r., II OSK 2939/12, Legalis nr 1067683.

powinno precyzyjnie określać uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ważne jest, aby w treści tych oświadczeń zawarte były informacje na temat charakteru oraz zakresu prac budowlanych, które mogą być realizowane na danej nieruchomości. Właściciel nieruchomości powinien mieć pewność, że wszelkie ingerencje w jego prawo są zgodne ze złożonym oświadczeniem. Brak precyzyjnego wskazania uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może prowadzić do nadużyć, niejasności i sporów prawnych.

Ostatnim ograniczonym prawem rzeczowym, który może stanowić tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. To specyficzne prawo rzeczowe regulowane jest ustawą z 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych. Na treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu składają się dwa podstawowe uprawnienia: prawo używania – korzystania z lokalu oraz prawo do rozporządzania swoim prawem. Na podstawie art. 17² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Różni się od innych regulowanych w k.c. ograniczonych praw rzeczowych nie tylko pod względem możliwości rozporządzenia, ale przede wszystkim dlatego, że w ujęciu konstytucyjnoprawnym i ekonomicznym traktowane jest jako prawo własności⁵⁸. Żadne inne ograniczone prawo rzeczowe nie jest postrzegane w ten sposób.

NSA w wyroku z 22 marca 2005 roku⁵⁹ potwierdził, że uprawnionemu z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu służy prawo do dysponowania tym lokalem na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud. Oczywiście prace budowlane, tak jak w przypadku odrębnej własności lokalu, nie mogą obejmować jednocześnie innych części budynku służących do użytku wspólnego. Bez wątplenia prawo do dysponowania lokalem na cele budowlane nie jest uwarunkowane zgodą spółdzielni. Nie ma w tym wypadku zastosowania art. 17¹⁶ ustawy

⁵⁸ M.in. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, Legalis nr 43185; A. Doliwa, *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych [w:] Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, red. A. Doliwa, Warszawa 2021, Legalis.

⁵⁹ OSK 1291/04, Legalis nr 1112657.

o spółdzielniach mieszkaniowych, bowiem zgoda spółdzielni, o której w nim mowa, dotyczy tylko zmiany przeznaczenia lokalu w przypadku jego wynajmu lub oddania do bezpłatnego korzystania osobom trzecim.

6. WNIOSKI

Wydaje się, że obecna regulacja nie gwarantuje w sposób wystarczający procedur służących ochronie prawa własności i innych praw rzeczowych. Rozbieżna interpretacja pojęcia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w kontekście praw rzeczowych powoduje, że na etapie, w którym ochrona prawa własności podczas procesu inwestycyjnego powinna być najbardziej skuteczna, napotyka ona największe trudności. Uzyskanie ostatecznej decyzji administracyjnej na prowadzenie określonych działań inwestycyjnych na nieruchomości przez inwestora z wątpliwym tytułem prawnym prowadzi w istocie do legitymizowania jego bezprawnych działań.

W przypadku tytułów prawnorzeczowych do nieruchomości, co do zasady, organ architektoniczno-budowlany jest w stanie w łatwy sposób zweryfikować istnienie i zakres takiego prawa. Jeżeli z wnioskiem w procesie budowlanym występuje inwestor, któremu przysługuje prawo własności nieruchomości, wystarczy, że złoży on oświadczenie, bazując na danych zawartych w księdze wieczystej lub innym dokumencie potwierdzającym to prawo, w przypadku, gdy wpis do księgi wieczystej nie został jeszcze dokonany. W przypadku prawa użytkowania wieczystego warto wysunąć postulat, aby organ weryfikował zgodność zamierzenia budowlanego z zawartą umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W przypadku braku zgodności pomiędzy umową a planowaną inwestycją, organ powinien wymagać dodatkowo zgody właściciela nieruchomości.

W przypadku prawa użytkowania i praw służebności należy przyjąć, że oświadczenie dotyczące ustanowienia tych praw powinno precyzyjnie określać uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Właściciel nieruchomości powinien mieć pewność, że

wszelkie ingerencje w jego prawo są zgodne ze złożonym oświadczeniem. W przypadku braku wyraźnego uprawnienia, w poszanowaniu bezpieczeństwa i pewności prowadzonego procesu budowlanego, inwestor powinien posiadać nieodwołalną i bezwarunkową zgodę właściciela na przeprowadzenie konkretnej inwestycji budowlanej. Trzeba przyjąć, że ze wszystkich ograniczonych praw rzeczowych jedynie w zakresie treściowym praw spółdzielczych znajduje się uprawnienie do dysponowania lokalem na cele budowlane.

PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE
W ASPEKcie PRAWNORZECZOWYM. WPŁYW REGULACJI PRAWA
RZECZOWEGO NA PROCES INWESTYCYJNY ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM ORZECZNICTWA SĄDOWEGO.

Streszczenie

W artykule omówiono konieczność uwzględnienia pojęć i regulacji cywilnoprawnych przy interpretacji przepisów dotyczących prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Autorka podjęła próbę kompleksowej analizy konstrukcji tego prawa w kontekście tytułów prawnorzeczowych do nieruchomości. Celem pracy było usystematyzowanie tej konstrukcji oraz zidentyfikowanie sporów interpretacyjnych w literaturze i orzecznictwie. Badania oparto na analizie dogmatyczno-prawnej, uwzględniając dorobek doktryny i orzecznictwa, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosków dotyczących obecnych regulacji oraz zaproponowanie kierunków zmian legislacyjnych.

THE RIGHT TO DISPOSE OF REAL ESTATE FOR CONSTRUCTION
PURPOSES IN THE ASPECT OF PROPERTY LAW. THE IMPACT OF
PROPERTY LAW REGULATIONS ON THE INVESTMENT PROCESS WITH
PARTICULAR REFERENCE TO COURT DECISIONS

Summary

The article discusses the need to take into account civil law concepts and regulations when interpreting the provisions on the right to dispose of real estate for construction purposes. The author attempted a comprehensive analysis of the construction of this right in the context of legal titles to real estate. The purpose of the study was to systematize this construction and identify interpretative disputes in the literature and case law. The research was based on a dogmatic-legal analysis,

taking into account the body of doctrine and case law, which made it possible to draw conclusions about the current regulations and to propose directions for legislative changes.

Słowa kluczowe: prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; tytuły praworzeczowe do nieruchomości; stosunek zobowiązaniowy; proces budowlany; ochrona własności.

Keywords: the right to dispose of the property for construction purposes; real estate titles; contractual relationship; construction process; property protection.

Data zgłoszenia artykułu do redakcji: 6.03.2025

Data zaakceptowania do druku: 17.01.2026

Literatura

- Bursztynowicz M., *Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych jako prawna forma ograniczenia zasady wolności budowlanej*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. BATOR, Wrocław 2013, s. 341-357.
- Czech T., *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, I: *Księgi wieczyste*, Warszawa 2024, Lex.
- Deneka M., *Uprawnienia ze współwłasności ułamkowej według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2021, Legalis.
- Doliwa A., *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych*, [w:] *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, red. A. Doliwa, Warszawa 2021, Legalis.
- Gniewek E., Szereda A.J., *Księgi wieczyste. Art. 1-58² KWU. Art. 626¹-626¹³ KPC. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, Samorząd Terytorialny 6/2005, s. 47-62.
- Jaworski J., Szmulik B., *Prawo własności warstwowej. Zagadnienia wybrane*. Warszawa 2022.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999.
- Malicki A., *Treść i wykonywanie współwłasności w częściach ułamkowych*, Warszawa 2023, Legalis.
- Maniszewska-Ejsmont J., *Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w aspekcie obligacyjnym. Wpływ regulacji prawa zobowiązań na proces inwestycyjny ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądowego*, Przegląd Prawa i Administracji 141/2025, s. 209-222.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa 2024, Legalis.
- Okolski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.

- Rudnicki S., [w:] Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP, I: Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Skowrońska-Bocian E., [w:] *Kodeks cywilny, I: Komentarz do artykułów 1-449¹¹*, red. K. PIETRZYKOWSKI, Warszawa 2008.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2024, Legalis.
- Zamyślewska-Gorzach K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, Samorząd Terytorialny 10/2005, s. 57-64.
- Żochowska E., *Nowa instytucja prawa cywilnego: prawo własności warstwowej czy prawo zabudowy*, *Studia Iuridica* 95/2023, s. 562-572.

