

PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE A WSPÓŁWŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI – GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 17 MARCA 2022 R., II OSK 832/21

ANNA MASZKIEWICZ*, HUBERT SZTABOWSKI**

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Głosowany wyrok dotyczy istotnej z punktu widzenia prawa cywilnego zależności pomiędzy współwłasnością a realizacją prawa do zabudowy wyartykułowanej w przepisie art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351), nazywanej dalej: PrBud. Z punktu widzenia regulacji ustawy PrBud instytucją umożliwiającą uzyskanie prawa do zabudowy jest m.in. dysponowanie nieruchomością na cele budowlane. W praktyce, gdy własność przysługuje kilku osobom oraz nie wyraziły one zgody, pojawia się pytanie o dopuszczalność wydania przez organ administracji publicznej pozwolenia na budowę na podstawie oświadczenia tylko jednego ze współwłaścicieli.

2. STAN FAKTYCZNY SPRAWY

M.D. i T.D. złożyli wniosek do starosty o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną i urządzeniami budowlanymi. Urządzenia te obejmowały: przyłącze wody do wodociągu „grupowego”, zbiornik bezodpływowy na nieczystości ciekłe wraz z instalacją kanalizacji sanitarnej, instalację elektryczną

* studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego; e-mail: maszkiewiczanna9@gmail.com

** student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego; e-mail: hubert768@interia.pl, ORCID: 0009-0006-7920-9617

zalicznikową, system kanalizacji deszczowej z terenu inwestycji i terenu zjazdu – dojazdu oraz utwardzenie nawierzchni komunikacyjnej dojazdu – dojścia, placu gospodarczo-manewrowego, miejsca postojowego oraz utwardzenie miejsca do gromadzenia odpadów stałych, budowę zjazdu z drogi gminnej publicznej na czterech działkach A położonych w miejscowości B. gmina B. T. Organ – starosta decyzją z dnia 10 sierpnia 2018 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na działania przedstawione we wniosku M.D. i T.D. Organ uznał, że projekt budowlany spełnia ustawowe wymagania, które są określone w art. 34 ust. 1, 2 i 3 PrBud.

W dniu 10 września 2015 r. wójt gminy B. T. ustalił warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji (warunki te zostały zmienione decyzją z dnia 2 listopada 2017 r., a następnie zmienione decyzją z dnia 25 maja 2018 r.). Projekt budowlany jest zgodny z przywołaną decyzją. Przedmiotowa inwestycja nie oddziałuje na obszar Natura 2000. Inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Projekt zagospodarowania terenu został sporządzony zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Odległości od granic działek sąsiednich zaprojektowano zgodnie z § 12 i § 272 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Projekt budowlany zawiera również dokumentację geologiczno-inżynierską opracowaną przez uprawnionego geologa, której zakres jest zgodny z wymaganiami dla trzeciej kategorii geotechnicznej. Dokumentacja ta została zatwierdzona decyzją z dnia 5 stycznia 2017 r. wydaną przez starostę T. Inwestorzy złożyli oświadczenie o posiadającym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i uzyskali wymagane przepisami szczególnymi uzgodnienia pozwolenia oraz opinie innych organów.

A.O. i M.O. nie zgodzili się z decyzją organu i wnieśli odwołanie od decyzji. W odwołaniu zarzucono brak drogi dojazdowej do inwestycji, tj. nieprawidłowe zaprojektowanie dojazdu do inwestycji, położenie działki inwestycyjnej w obrębie aktywnego osuwiska, brak w projekcie budowlanym informacji dotyczących zabezpieczenia skarpy od strony dwóch działek, nieprawidłowe wyliczenie wskaźnika zabudowy, niezgodną z przepisami lokalizację projektowanego budynku polegającą na zbliżeniu ściany z oknami na odległość niezgodną z przepisami, nieprawidłową lokalizację projektowanego budynku ze względu na przepisy przeciwpożarowe oraz zacienienie budynku zlokalizowanego na odrębnej działce.

Następnie organ odwoławczy powtórzył ustalenia i oceny organu pierwszej instancji i szczegółowo przedstawił, dlaczego ustalenia organu pierwszej instancji były prawidłowe, co w rezultacie poskutkowało tym, że organ odwoławczy nie stwierdził nieprawidłowości.

Dnia 12 kwietnia 2019 r. wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, powołując się na art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

W związku z tym, że decyzja wojewody była niekorzystna dla A.O. i M.O., to A.O. i M.O. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na decyzję wojewody. Zainteresowani zarzucili, że nie ustalono wszystkich okoliczności faktycznych, na których powinno być oparte rozstrzygnięcie. Powołano się także na to, że nie przesłuchano świadków, co skutkowało tym, że nie wyczerpano

materiału dowodowego. Skarżący wnieśli o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji z powodu wskazanego naruszenia, które miało istotny wpływ na wynik postępowania. Obszernie przedstawili swoje stanowisko.

W odpowiedzi na skargę wojewoda wniósł o oddalenie skargi i podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

W piśmie z dnia 23 stycznia 2020 r. uczestnicy H.B. i A.B., będący współwłaścicielami dwóch działek, oświadczyli, że nie wyrażają zgody na realizację planowanej inwestycji. Podnieśli, że zostali poinformowani przez inwestora o zamiarze budowy małego domku letniskowego, a nie budowy domu jednorodzinnego przewidzianego w projekcie. Zostali wprowadzeni w błąd co do wielkości budynku i infrastruktury technicznej.

Również w piśmie z dnia 20 stycznia 2020 r. uczestnik B.S. jako współwłaściciel dwóch innych działek stanowczo oświadczył, że nie wyrażał zgody na budowę bądź wykorzystanie terenu jego nieruchomości do jakiegokolwiek infrastruktury przynależnej do działki inwestora.

3. STANOWISKO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W KRAKOWIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wydanym wyroku¹ stwierdził, że konieczne jest uchylenie decyzji, ale nie podzielił wszystkich zarzutów skargi.

Organ ustalił, że inwestor jest współwłaścicielem jednej z działek, a także że innej działce ustanawiano na rzecz działki służebność drogową. Organ odwoławczy powziął wątpliwość, czy taki tytuł jest tytułem wystarczającym i nawet zlecił organowi pierwszej instancji przeprowadzenie w tym zakresie postępowania uzupełniającego. Po zapewnieniu przez inwestora, że jeszcze przed złożeniem wniosku właściciele innych dwóch działek wyrażali ustną zgodę na realizację inwestycji obejmującej wymienione działki, organ odstąpił od dalszych wyjaśnień i decyzję organu pierwszej instancji utrzymał w mocy. Uznał przy tym, że skoro wszyscy właściciele wskazanych działek brali udział w postępowaniu, to mieli możliwość wyrażenia swego stanowiska, a tego nie uczynili. Tych argumentów SA nie podziela.

Zgodnie z art. 3, pkt 11 PrBud. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane to tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Artykuł 206 k.c. stanowi o tym, że 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. Położenie działki wskazuje na to, że stanowi ona część istniejącej drogi, a w takim przypadku powyższa reguła mogłaby mieć zastosowanie. W umowie sprzedaży pierwszej działki i udziału w działce drugiej z dnia 29 września

¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 marca 2020 r., II SA/Kr 652/19.

2014 r. podano jednak, że działka pierwsza oznaczona jest w ewidencji gruntów jako użytek B-Ps IV klasy, a nie jako działka drogowa.

Braki w zakresie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowią powód uchylenia zaskarżonej, jak i poprzedzającej decyzji organu pierwszej instancji. Organ zważył również, że powinno zostać uwzględnione to, iż stosunek zobowiązaniowy co do zasady powstaje w wyniku złożenia zgodnych oświadczeń woli.

Co więcej, zgodnie z art. 11 a ustawy – Prawo ochrony środowiska² starosta prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach. Dokumentacja z rejestru opisanego w sprawie osuwiska została dołączona do dokumentacji geologiczno-inżynierskiej. Jak podał organ, niewielki fragment tego osuwiska, odległy o ok. 400 m, uległ uaktywnieniu w 2014 r. Fakt zatem istnienia osuwiska i jego dane były znane i projektantowi, i organowi.

Warunki w podłożu projektowanych robót zostały określone jako skomplikowane, a projektowany obiekt zaliczono do III kategorii geotechnicznej. Taka kwalifikacja warunków gruntowych i obiektu została dokonana na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej³ w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego aktu kategorię geotechniczną ustala się w opinii geotechnicznej w zależności od stopnia skomplikowania warunków gruntowych oraz konstrukcji obiektu budowlanego, charakteryzujących możliwości przenoszenia odkształceń i drgań, stopnia złożoności oddziaływań, stopnia zagrożenia życia i mienia awarią konstrukcji, jak również od wartości zabytkowej lub technicznej obiektu budowlanego i możliwości znaczącego oddziaływania tego obiektu na środowisko. Do III kategorii geotechnicznej zalicza się m.in. obiekty budowlane posadawiane w skomplikowanych warunkach gruntowych (ust. 3 pkt 3a). Zgodnie z ust. 2 pkt 3 skomplikowane warunki gruntowe występują w przypadku warstw gruntów objętych występowaniem niekorzystnych zjawisk geologicznych, zwłaszcza zjawisk i form krasowych, osuwiskowych, sufozyjnych, kurzawkowych, glaciektonicznych, gruntów ekspansywnych i zapadowych, na obszarach szkód górniczych, przy możliwych nieciągłych deformacjach górotworu, w obszarach dolin i delt rzek oraz na obszarach morskich.

Dokumentacja geologiczno-inżynierska znana była projektantowi, który zgodnie z art. 20 PrBud. ponosi odpowiedzialność za zgodność projektu z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.).

³ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz.U. z 2012 r. poz. 463 ze zm.).

W świetle powyższego zarzuty skarżących dotyczące niewyjaśnienia sprawy w zakresie warunków posadowienia obiektu w związku z istniejącym osuwiskiem uznane zostały za nieuzasadnione. Podobnie zostały ocenione zarzuty związane z bezpieczeństwem pożarowym. Tę kwestię organ szczegółowo wyjaśnił, opisując dane techniczne obiektu oraz istotne odległości i powołując się na stosowne przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁴ w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także przywołując dokonaną przez projektanta kwalifikację obiektu jako nierozprzestrzeniającego ognia.

Skarżący podnieśli, że ich zastrzeżenia budzi ekspertyza zbiornika na nieczystości, który znajduje się na odrębnej działce i po którym (po przebudowie) ma być urządzony zjazd. Nie wskazali jednak, co konkretnie jest źródłem ich obaw. Dołączona do projektu ekspertyza została opracowana przez projektanta, uwzględniono w niej dane techniczne i parametry konstrukcyjne, a także warunki posadowienia obiektu. W tej sytuacji także i ten zarzut został oceniony jako niezasadny.

4. STANOWISKO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym wyroku⁵ uznał, że nie stwierdzono przyczyn nieważności, a w rezultacie skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie w kwestii zasadności uchylenia kontrolowanych decyzji w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z infrastrukturą techniczną i urządzeniami budowlanymi oraz budowę zjazdu z drogi gminnej publicznej – na działkach położonych w miejscowości B.

Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się również z wnioskowaniem Sądu Wojewódzkiego w zakresie tego, że organ odwoławczy błędnie ocenił materiał dowodowy, a przede wszystkim złożone przez inwestorów oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, które jest wymagane zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud.

W wyroku wskazano, że organy administracji nie muszą badać prawdziwości oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Co więcej, zakwestionowanie przez chociażby jednego współwłaściciela nieruchomości złożonego przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w sytuacji, gdy jego zgoda na wykonanie robót jest wymagana, wiąże się z wykluczeniem możliwości wydania decyzji, która pozwoliłaby na budowę⁶.

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.).

⁵ Wyrok NSA z dnia 17 marca 2022 r., II OSK 832/21.

⁶ Tak też orzekł NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., II OSK 179/05.

Dodatkowo wskazano, że organ odwoławczy zlecił w trybie 136 k.p.a. organowi pierwszej instancji uzupełnienie materiału dowodowego o dowody wskazujące, że inwestor posiada prawo do dysponowania na cele budowlane częściami dwóch odrębnych działek, które pozostawały we współwłasności. Ważne jest to, że z dokumentów zgromadzonych z akt nie wynikało, że inwestor posiadał niezbędne zgody współwłaścicieli tych dwóch działek. Natomiast uznano za skuteczne uzupełnione oświadczenie inwestorów, w którym powołano się na uzyskanie zgody współwłaścicieli w formie ustnej.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że stanowisko organu odwoławczego było nieuprawnione. Stwierdził, że wnioskowanie organu odwoławczego było wadliwe, gdyż jeden ze współwłaścicieli już w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zgłosił generalny sprzeciw wobec inwestycji, a brak zgody w tym zakresie podniesiony został w odwołaniu. W takiej sytuacji organ odwoławczy nie mógł zakładać, że odwołujący się od decyzji udzielającej pozwolenia na budowę jednocześnie w sposób milczący zgodzili się na dysponowanie wspólną nieruchomością na cele zabudowy.

W okolicznościach niniejszej sprawy oświadczenie inwestorów o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane powinno być uwzględnione na mocy regulacji prawa cywilnego dotyczącej korzystania z rzeczy wspólnej przez współwłaścicieli oraz zarządu rzeczą wspólną. Tak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny.

W rozpoznawanej sprawie współwłaściciele nie potwierdzili zgody na wykorzystanie nieruchomości w celach budowlanych przez inwestorów, z czego dwóch współwłaścicieli złożyło odwołanie, sprzeciwiając się wspólnej inwestycji, w rezultacie organ odwoławczy nie miał podstaw do tego, że został spełniony wymóg z art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gdy budowa obiektu została zaplanowana na nieruchomości, która jest współwłasnością inwestorów i innych osób, to brak potwierdzonej zgody pozostałych współwłaścicieli na realizację robót budowlanych jest równoznaczny z brakiem po stronie inwestorów prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nietrafnie wskazano również, że naruszono art. 5 k.c., ponieważ osoby, które wniosły odwołanie, nie korzystały ze swoich uprawnień w sposób sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem przysługującego im prawa własności do nieruchomości lub sprzecznie z zasadami współżycia społecznego. Organ architektoniczno-budowlany nie sprawdził również wymogów prawnych, które warunkowały udzielenie pozwolenia na budowę, w szczególności posiadania przez inwestorów prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, stosownie do art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud.

Konsekwencją było oddalenie skargi kasacyjnej, zgodnie z art. 184 p.p.s.a.⁷ Zarzuty naruszenia przepisów art. 206 i art. 5 k.c., art. 3 pkt 11 i art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud. oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a okazały się bezzasadne.

⁷ Ustawa z dnia 1 stycznia 2004 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 259).

5. KONSEKWENCJA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Ocena wpływu przedmiotowego wyroku wymaga wyjaśnienia pojęć kluczowych: współwłasność oraz prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W tym zakresie należy odwołać się do pojęć ogólnych z Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Prawo budowlane.

5.1. WSPÓŁWLASNOŚĆ

Zgodnie z art. 195 k.c. współwłasność występuje wtedy, gdy własność jednej rzeczy przysługuje niepodzielnie kilku podmiotom⁸. Z definicji tej można wyróżnić trzy charakterystyczne cechy współwłasności: jedność przedmiotu, wielość podmiotów oraz niepodzielność wspólnego prawa. Na potrzeby niniejszej pracy należałoby zdefiniować ostatnią z wymienionych właściwości współwłasności, jaką jest niepodzielność wspólnego prawa. Oznacza ona bowiem, że każdy ze współwłaścicieli ma takie same uprawnienia, należące do triady uprawnień właściciela (rozporządzenia, korzystanie i posiadanie rzeczy), względem rzeczy wspólnej. Jest to prawo ograniczone, gdyż żadnemu ze współwłaścicieli nie przysługuje wyłączne prawo do rzeczy wspólnej, dlatego musi przy korzystaniu ze swojego prawa uwzględnić takie same uprawnienia pozostałych współwłaścicieli⁹. Z kolei definicja legalna prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zawarta została w art. 3 PrBud. Zgodnie z tą ustawą jest to tytuł prawny wynikający m.in. z prawa własności, przewidujący uprawnienia do wykonywania robót budowlanych¹⁰. Dysponowaniem tym prawem oraz jego wykazanie jest przesłanką skorzystania z prawa zabudowy nieruchomości, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający o tym, że zgodnie z art. 4 PrBud. każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzonej budowy z przepisami prawa¹¹.

5.2. PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE

Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt. 2 PrBud. pozwolenie na budowę może zostać wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹². Oświadczenie to sprowadza się do wypełnienia przez podmiot ubiegający się o pozwolenie na budowę formularza urzędowego, którego wzór określa

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

⁹ M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, <https://sip-1legalis-1pl-1eitz14nz08b0.han.lazarski.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbrgmztsoobobqxalrwgqytgmrrgu2a&refSource=guide#tabs-metrical-info> [dostęp: 23.11.2022].

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351).

¹¹ Wyrok NSA z 17.03.2022 r., II OSK 833/21, <https://sip-1legalis-1pl-1eitz14nz08b0.han.lazarski.pl/document-full.seam?documentId=mrswwglrtgy3tmzmzrga3de&refSource=search-facets> [dostęp: 23.11.2022].

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje na brak obowiązku zbadania przez organ administracji prawdziwości takiego oświadczenia, chyba że na podstawie zebranego materiału organ poweźmie uzasadnioną wątpliwość co do prawdziwości oświadczenia¹³. Ponadto, stosownie do art. 4 PrBud., każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej spełniającej wymogi prawa, jeżeli posiada odpowiedni tytuł prawny pozwalający na stwierdzenie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jednym z takich tytułów jest własność, jednak w przypadku współwłasności, stosownie do artykułu 199 k.c., należy uzyskać na to działanie zgodę pozostałych współwłaścicieli, gdyż nie ulega wątpliwości, że zabudowa nieruchomości gruntowej jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu. W przypadku braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą przynajmniej połowę, mogą wystąpić na drogę sądową w celu rozstrzygnięcia sporu¹⁴. W doktrynie występuje spór dotyczący właściwego momentu wyrażenia zgody na czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu. Jedni z przedstawicieli nauki uważają, że zgoda może zostać wyrażona przed, w trakcie albo nawet po wykonaniu czynności, inni, co wydaje się słuszne, są zdania, że zgodę pozostałych współwłaścicieli można uzyskać jedynie przed albo w trakcie dokonywania czynności, argumentując to językową wykładnią prawa komentowanego przepisu. Istnieją także wątpliwości co do formy, w jakiej powinna zostać udzielona zgoda. Zdaniem S. Rudnickiego wymagana jest forma taka sama jak forma czynności prawnej, z kolei P. Księżak jest zdania, że odpowiednia będzie dowolna forma¹⁵.

Tytuł prawny, jakim jest współwłasność, daje możliwość ubiegania się o pozwolenie na budowę jedynie za zgodą wszystkich współwłaścicieli. Brak zgody chociażby jednego z nich skutecznie uniemożliwia wydanie przez odpowiedni organ administracji publicznej pozwolenia na budowę, a więc samodzielnego dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

5.3. WPŁYW WSPÓŁWLASNOŚCI NA PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE

Analiza głosowanego wyroku oraz przepisów prawnych zawartych w ustawie – Prawo budowlane i w ustawie – Kodeks cywilny, dotyczących prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, uzyskania pozwolenia na budowę oraz współwłasności, pozwala na stwierdzenie, że sam tytuł prawny, jakim jest współwłasność, nie jest wystarczający, by wykazać prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a w związku z tym ubieganie się o pozwolenie na budowę, dysponując jedynie tym tytułem prawnym, nie powinno być skuteczne. W sytuacji

¹³ Np. wyroki NSA: z dnia 23 kwietnia 2013 r., II OSK 980/12; z dnia 26 listopada 2015 r., II OSK 760/14; z dnia 17 marca 2022 r., II OSK 846/21.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

¹⁵ M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny*,....

gdy niektórzy z współwłaścicieli chcą uzyskać takie pozwolenie, powinni najpierw uzyskać zgodę pozostałych współwłaścicieli, a w przypadku jej braku powinni, jeżeli mają ponad połowę udziałów we współwłasności, w pierwszej kolejności wystąpić do sądu cywilnego w celu rozstrzygnięcia sporu. Dopiero po uzyskaniu zgody wszystkich współwłaścicieli albo pozytywnego rozstrzygnięcia sporu przez sąd mogą oni skutecznie wykazać prawo do dysponowania nieruchomością. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z głosowanym orzeczeniem uzyskanie zgody w formie ustnej nie jest wystarczające ze względu na brak możliwości przedstawienia dowodów w tym zakresie. Ponadto organ, który dysponuje oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomością na podstawie tytułu współwłasności, ma obowiązek, stosownie do art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, sprawdzić wiarygodność takiego oświadczenia w razie pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości co do jego prawdziwości. Tym samym ma obowiązek sprawdzenia, czy została wyrażona zgoda przez wszystkich współwłaścicieli¹⁶. Naszym zdaniem wymogi, które musi spełnić współwłaściciel, aby skutecznie móc wykazać prawo do dysponowania nieruchomością, z jednej strony wydłuża proces inwestycyjny, zwłaszcza w przypadku konieczności rozstrzygnięcia sporu przed sądem, a także utrudnia podjęcie prawidłowej decyzji przez organy administracji publicznej, a z drugiej strony skutecznie chroni prawo własności pozostałych współwłaścicieli.

6. UWAGI KOŃCOWE

Głosowany wyrok niewątpliwie wpłynął na procedurę wydawania pozwoleń na budowę przez organy administracji publicznej. Naszym zdaniem utrudnił możliwość zabudowy nieruchomości, która stanowi własność kilku podmiotów, ponadto wydłużył ten proces, gdyż nałożono na organ obowiązek sprawdzenia wiarygodności oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na podstawie tytułu prawnego, jakim jest współwłasność, która jest niezbędna do wydania pozwolenia na budowę w razie wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości co do braku zgody pozostałych współwłaścicieli.

Dotychczasowe orzecznictwo sądowo-administracyjne słusznie wskazuje na to, że do czynności przekraczających zwykły zarząd rzeczą potrzebna jest zgoda pozostałych współwłaścicieli. W wyroku NSA II OSK 1701/20 stwierdzono, że „zgodnie z art. 199 k.c. do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli”. Co więcej, sąd słusznie wskazał, że przepisy k.c. nie definiują czynności zwykłego zarządu, kiedy ma miejsce przekroczenie zakresu zwykłego zarządu, a ustawodawca nie bez powodu pozostawił rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu sądów i doktrynie. Wszystko zależy od konkretnej sytuacji i stanu faktycznego sprawy. Wyrok WSA II SA/Gd 254/19 również podkreśla to, że realizowanie inwestycji i wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości stanowiącej współwła-

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. z dnia 14 września 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000).

sność należy do kategorii czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Jest to pewnego rodzaju zasada panująca w orzecznictwie. Od tej zasady istnieją jednak odstępstwa. Wyrok WSA II SA/Sz 977/12 pokazuje przełamanie tej zasady. Organ pierwszej instancji odmówił zainteresowanym zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na przebudowę wewnętrznej instalacji gazowej z podłączeniem do istniejącego gazomierza na klatce schodowej dla mieszkania. Pełnomocnik zainteresowanych wniósł odwołanie i zarzucił organowi pierwszej instancji błędną interpretację przepisów, polegającą na uznaniu, że przebudowa wewnętrznej instalacji gazowej z podłączeniem do istniejącego gazomierza na klatce schodowej stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu. Na koniec sąd stwierdził, że organ odwoławczy postąpił prawidłowo, tj. uznał, że planowany przez zainteresowanych zakres robót budowlanych zaliczyć należy do czynności nieprzekraczających zakresu zwykłego zarządu rzeczą wspólną. W wyroku wskazano, że czynność, która nie narusza i nie zagraża interesom współwłaścicieli niedziałających, może być uznana za czynność zwykłego zarządu, niewymagającą uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli na jej realizację. Ustawodawca celowo pozostawił rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu sądów, gdyż zależy ona od danej sytuacji i stanu faktycznego sprawy. W tym konkretnym przypadku nie była potrzebna zgoda współwłaścicieli.

Należy pamiętać o tym, że orzecznictwo sądów administracyjnych jest co do zasady zgodne w zakresie tego, że potrzebna jest zgoda współwłaścicieli nieruchomości do większości inwestycji, lecz od tej zasady istnieją wyjątki. Każdy przypadek powinien być badany indywidualnie i oceniany z perspektywy konkretnego stanu faktycznego. Naszym zdaniem zgoda wszystkich współwłaścicieli nieruchomości jest niezbędna do tego, aby zapewnić prawidłową i zgodną realizację inwestycji.

BIBLIOGRAFIA

Lasiński-Sulecki K. (red.), *Akcyza w prawie Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

PRAWO DO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ NA CELE BUDOWLANE A WSPÓŁWŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI – GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 17 MARCA 2022 R., II OSK 832/21

Streszczenie

Głosa skupia się na wyjaśnieniu, czym jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz jak w świetle tego prawa przedstawia się prawo własności, a właściwie współwłasności nieruchomości. Opisuje także konsekwencje prawne wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego współwłasności nieruchomości w stosunku do prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Słowa kluczowe: prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, współwłasność nieruchomości, Naczelny Sąd Administracyjny

THE RIGHT TO DISPOSE A PROPERTY FOR CONSTRUCTION PURPOSES VS.
CO-OWNERSHIP OF PROPERTY - GLOSS ON THE JUDGMENT OF THE
SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 17.03.2022, II OSK 832/21

Abstract

The article focuses on the concept of the right to dispose a property for construction purposes, and how this right affects property ownership, particularly co-ownership. It also describes the legal consequences of a ruling by the Supreme Administrative Court concerning co-ownership of real estate in relation to the right to use the property for construction purposes.

Keywords: right to dispose of real estate for construction purposes, co-ownership of real estate, Supreme Administrative Court