

## Uprawnienie organu do badania treści oświadczenia inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

JAKUB KOBYLIŃSKI

Jednym z warunków formalnych uzyskania pozwolenia na budowę jest złożenie przez inwestora, pod rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., dalej PrBud). Nie ma problemu w sytuacji, gdy treść oświadczenia jest klarowna, odnosi się wyraźnie do inwestycji objętej wnioskiem inwestora i w ogóle nie budzi żadnych zastrzeżeń natury prawnej. Co jednak w przypadku gdy sytuacja nie jest tak przejrzysta. W skrajnych przypadkach stan faktyczny i prawny może być bardzo skomplikowany. Jak daleko organ administracji architektoniczno-budowlanej może się posuwać badając spełnianie powyższej przesłanki. W takich sytuacjach praktyka organów bywa różna, tak jak i różne bywają orzeczenia sądów administracyjnych. Pośród nich daje się zauważyć dwa główne nurty.

### Oświadczenie jak każdy inny dowód postępowania

W orzecznictwie sądów administracyjnych można zaobserwować kierunek zakładający, że oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud, należy oceniać tak jak każdy inny dokument w postępowaniu administracyjnym. Jednym z przykładów orzeczeń należących do tej grupy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym stwierdzono: „Fakt złożenia przez inwestora oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud z punktu widzenia formalnego, czyni zadość wymaganiom przepisów Prawa budowlanego. Jeżeli jednak oświadczenie to zostanie w jakikolwiek sposób zakwestionowane w postępowaniu przed organem administracji architektoniczno-budowlanej, organ nie ma prawa bez wyjaśnienia tej kwestii wydać decyzji o pozwoleniu na budowę, jest to pogląd znajdujący od lat swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądowym (wyroki NSA: z 9.10.2009 r., II OSK 1534/08, Lex nr 571813; z 15.12.2008 r., II OSK 1618/07, Lex nr 516057; z 9.11.2005 r., II OSK 179/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 88). Oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud jest dowodem w rozumieniu art. 75 KPA i podlega ocenie organu jak każdy inny dowód. Oświadczenie takie korzysta z domniemania prawdziwości, jeżeli nie jest sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi administracji” (wyrok NSA w Warszawie z 28.10.2016 r., II OSK 108/15, Legalis, ID: 366487837). Oczywiście jak zawsze należy pamiętać o realiach danej sprawy, w której dane orzeczenie zapadło. W tym wypadku istota sporu dotyczyła wycofania uprzednio wydanej zgody przez współwłaściciela nieruchomości na dany rodzaj zabudowy. Pierwotnie inwestor dysponował zgodą współwłaściciela na wykonanie konkretnej inwestycji, a następnie zgoda ta została wycofana (współwłaściciel stwierdził, że generalnie zgadza się na zabudowę działki, ale nie w sposób w jaki zostało to ujęte w projekcie budowlanym). Organ odwoławczy (wojewoda) wskazał, że inwestor w dniu złożenia wniosku o pozwolenie na budowę posiadał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie objętym projektem budowlanym. Organ stwierdził również, że przeprowadzona rozprawa administracyjna nie doprowadziła do ustalenia rzeczywistej treści udzielonej przez współwłaścicielkę zgody. Skarżący zarzucił decyzji wojewody naruszenie przepisów prawa materialnego art. 65 i art. 60 Kodeksu cywilnego (KC) poprzez niewłaściwe ich zastosowanie. <sup>7</sup> W istocie doszło w postępowaniu administracyjnym (i sądowno-administracyjnym) do sporu na gruncie przepisów prawa cywilnego, co czyni przytoczone orzeczenie jeszcze ciekawszym.


W innej sprawie Generalny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję zgoła odmienną od wyżej opisywanej linii reprezentującą drugi nurt występujący w orzecznictwie, o którym poniżej. GINB stwierdził, że organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, bada załączone do wniosku oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wyłącznie pod względem formalnym. Inwestor nie musi udowadniać organowi administracji architektoniczno-budowlanej posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Istota problemu na gruncie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dotyczyła nieważności umowy najmu lokalu i braku zgody właściciela nieruchomości na przeprowadzenie prac budowlanych, którą posługiwał się inwestor wnioskujący

o pozwolenie na budowę. Organ I instancji (wojewoda) wyraźnie wskazał jako jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę – nieważność umowy najmu. Sprawa trafiła jednak przed NSA, który stwierdził: „W orzecznictwie sądowno-administracyjnym powstałym na tle powyższego przepisu powszechnie przyjęty jest pogląd, że oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud jest środkiem dowodowym, który może podlegać badaniu przez organ, co do zgodności z rzeczywistym stanem prawnym w szczególności w razie wątpliwości, co do prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (...) Uznać należy, że tym bardziej omawiane oświadczenie może podlegać weryfikacji w postępowaniu nadzorczym lub w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W wyroku z dnia 17.4.2007 r., II OSK 193/07, NSA wyraził wprost pogląd, że przy rozstrzygnięciu o legalności wydania decyzji o pozwoleniu na budowę Sąd I instancji władny jest do dokonania oceny, czy w świetle przepisów Prawa budowlanego, inwestor posiadał tytuł prawny uprawniający go do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz czy prawo takie wynika z dokumentu wskazanego przez inwestora. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że nieprzeprowadzenie przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy inwestorowi rzeczywiście przysługiwało prawo do dysponowania lokalem przy ul. (...) w W. na cele budowlane było istotnym naruszeniem art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 KPA” (wyrok NSA w Warszawie z 9.10.2009 r., II OSK 1534/08, Legalis, ID: 120232198). W tym wypadku orzeczenie jest o tyle istotne, że NSA stwierdził, iż brak wyjaśnienia spornego oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud należy rozpatrywać w kontekście stwierdzenia nieważności (przesłanka wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa). Taka konstatacja może pociągać za sobą wiele donośnych konsekwencji, w tym w niektórych przypadkach, z koniecznością rozbiórki włącznie. Ponownie zatem sednem problemu było właściwe rozstrzygnięcie kwestii cywilistycznych.

Z powyższym koresponduje inny argument przytaczany przez zwolenników omawianego poglądu. Otóż, ich zdaniem, art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud nie może być rozumiany w ten sposób, że złożenie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powoduje, iż organ administracji jest tym oświadczeniem związany i nie może zobowiązać inwestora do przedłożenia dodatkowych dokumentów niezbędnych do dokonania jego weryfikacji. Podstawą prawną do takiego żądania jest art. 7 KPA nakładający na organ administracji obowiązek podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w niektórych wyrokach NSA (np. wyrok NSA w Warszawie z 10.10.2017 r., II OSK 2402/16, Legalis, ID: 366644793).


W ten nurt wpisuje się również argument formułowany na gruncie art. 75 § 2 KPA: „Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio”. Na znaczenie tego przepisu wskazał WSA w Bydgoszczy stwierdzając m.in.: „1) Oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy utożsamiać ze środkiem dowodowym, o jakim mowa w art. 75 §2 KPA. 2) Skoro oświadczenie jest jedynie środkiem dowodowym, mającym wykazać dysponowanie przez inwestora prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i jako środek dowodowy podlega ono badaniu przez organ, to badanie to powinno zmierzać, w razie wątpliwości co do prawa inwestora, w kierunku ustalenia rzeczywistego stanu prawnego. Obowiązkiem organu jest więc w takiej sytuacji ustalenie istnienia tytułu prawnego inwestora, w rozumieniu art. 3 pkt 11 PrBud” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.2.2008 r., II SA/Bd 1009/07, Legalis, ID: 160288222). Zatem oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością ma w założeniu zastępować w procedurze o wydanie pozwolenia inne dowody potwierdzające tę okoliczność (co niewątpliwie jest ułatwieniem dla inwestora) i jednocześnie pozostaje ono środkiem dowodowym podlegającym wszelkim regułom wynikającym z KPA.

## Brak kompetencji organu

Druga grupa orzeczeń skupia się wokół głównej myśli, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada kompetencji do badania tego, co zostało stwierdzone w oświadczeniu. Jednym z orzeczeń reprezentatywnych dla tej grupy jest wyrok NSA w Warszawie wydany w sprawie, w której istota sporu sprowadzała się do treści zawartej w akcie notarialnym, w którym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz inwestora (wyrok NSA w Warszawie z 14.6.2012 r., II OSK 507/11, Legalis, ID: 285752873). W rozpatrywanym stanie faktycznym zachodziła rozbieżność pomiędzy treścią oświadczenia inwestora dotyczącego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a tym co wynikało z treści aktu notarialnego ustanawiającego prawo użytkowania wieczystego wraz z prawem realizacji inwestycji polegającej na budowie zakładu produkcyjnego magazynowo-składowego z częścią socjalną. Cel ten został również określony  w decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem

skarżący wniósł o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zakładu transportu samochodowego z częścią socjalno-biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową. W wyroku dotyczącym przedmiotowej sprawy NSA stwierdził, że: „Ustawodawca odstąpił przy tym od wymogu wykazania istnienia tego prawa, ograniczając obowiązki strony do złożenia odpowiedniego oświadczenia. Treść tego oświadczenia powinna nawiązywać do przepisu art. 3 pkt 11 PrBud (...). Z przepisu tego nie wynika przy tym, iż uprawnienie to ma dotyczyć skonkretyzowanych robót budowlanych, (...). Organ rozstrzygający sprawę o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę nie bada natomiast, w zasadzie, czy rzeczywiście wnioskodawca posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, skoro dysponuje tylko oświadczeniem strony odpowiadającym wymogom art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 3 pkt 11 PrBud. Wojewódzki Sąd Administracyjny w tej kwestii był związany wyrażonym we wcześniej wydanym wyroku z dnia 7.10.2009 r. (II SA/Sz 533/09) poglądem prawnym, iż oświadczenie inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi być zgodne z określonym w treści aktu notarialnego z dnia 1 września 2006 r. celem, na którym ma być przeznaczona nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste. Skoro więc skarżący zamierza obecnie wybudować zakład transportu samochodowego a w akcie notarialnym, określono jako cel budowę zakładu produkcyjnego, magazynowo-składowego, to nie wykazał on swego prawa do dysponowania nieruchomością na tak określony cel budowlany. Zaprezentowany wyżej pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie jest jednak błędny. W rozpoznawanej sprawie skarżący wykazał złożonym zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud oświadczeniem posiadane prawo wieczystego użytkowania przedmiotowej nieruchomości wraz z prawem zabudowy, powołując się przy tym na dokument potwierdzający to prawo. Rozpoznający sprawę o pozwolenie na budowę organ nie ma podstaw do kwestionowania tego prawa i badania celu określonego w akcie notarialnym dokumentującym nabycie prawa użytkowania wieczystego. Jest on związany oświadczeniem wnioskodawcy i może go nie uwzględnić tylko wówczas, gdy z zebranych w sprawie dowodów wynika bezspornie, że wnioskodawcy w rzeczywistości nie przysługuje prawo, na które on się powołuje. Sytuacja taka nie miała jednak miejsca w rozpoznawanej sprawie. Wnioskodawca ponosi jednak ryzyko związane z przeznaczeniem nieruchomości, do której przysługuje mu prawo wieczystego użytkowania, na cel niezgodny z nabyciem tego prawa. Zgodnie bowiem z art. 240 KC i art. 33 ust. 3 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) umowa o oddanie gruntu należącego do Skarbu Państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. Może to nastąpić na żądanie właściwego organu w postępowaniu cywilnym przez sąd powszechny. Powstały na tym tle spór pomiędzy właścicielem gruntu i wieczystym użytkownikiem ma charakter sporu cywilnego i nie może być rozstrzygnięty decyzją administracyjną”.

Z przytoczonego wyroku wynika po pierwsze, że w zasadzie organ nie ma prawa badać treści oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 4 pkt 2 PrBud. Jednak w sytuacji, gdy z innych zebranych w sprawie dowodów wynika – i to w sposób bezsporny – że inwestorowi to prawo nie przysługuje, wówczas organ może nie wziąć pod uwagę oświadczenia inwestora. Po drugie, NSA wskazuje, bądź co bądź, bardzo trafnie, że rozbieżność pomiędzy treścią oświadczenia a tym co wynika z treści aktu notarialnego ma charakter sporu cywilnego, który nie może być rozstrzygnięty przez organ administracji w drodze decyzji (czy bardziej ogólnie – w toku postępowania administracyjnego).

W nowszym orzecznictwie NSA również można odnaleźć podobne podejście do problemu: „Organ dysponując takim oświadczeniem, co do zasady, nie bada prawdziwości złożonego oświadczenia. Nie ma kompetencji w tym zakresie. Jeżeli nabierze w tym zakresie wątpliwości powinien zwrócić się do właściwych organów ścigania. Podobnie organ ma ograniczone kompetencje co do przeprowadzenia  w ramach prowadzonego postępowania o wydanie pozwolenia na budowę postępowania, które zweryfikuje czy dokumenty potwierdzające złożone oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane istnieją i są prawnie skuteczne. Organ architektoniczno-budowlany ma jedynie ustalić czy z dokumentów będących w jego dyspozycji można jednoznacznie wywieść, że inwestor wykazał, iż posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” (wyrok NSA w Warszawie z 4.7.2017 r., II OSK 1831/16, Legalis, ID: 366606652).

Przyjmując założenie, że druga grupa poglądów jest tą słuszną linią, należałoby przeanalizować, co powinien zrobić organ w przypadku, gdy z innych zebranych w sprawie dowodów zrodziły się wątpliwości natury cywilistycznej dotyczące prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wydaje się, że w takiej sytuacji właściwym rozwiązaniem jest zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia sporu cywilnego. Podstawą zawieszania często będzie art. 97 § 1 pkt 4 KPA: „§ 1. Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: (...) 4) gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”. Przy czym należy pamiętać, że aby zawiesić postępowanie na zasadzie art. 97 § 1 pkt 4 KPA musi istnieć bezpośredni związek między zagadnieniem wstępnym a rozstrzygnięciem, które ma zapaść w toczącym się przed organem postępowaniu. Uprzednio organ musi zbadać, czy w konkretnej sprawie ma do czynienia z tego rodzaju zależnością. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów: „Związek zagadnienia wstępnego z rozpoznaniem sprawy administracyjnej i wydaniem decyzji wyraża się zatem relacją, w której brak

rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd jawi się jako bezwzględna przeszkoda do wydania decyzji w prowadzonej przez organ sprawie. W razie, gdy związek ten nie występuje, nie jest dopuszczalne zawieszenie postępowania. Organ administracji jest zobligowany do zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA tylko wtedy, gdy w sprawie wystąpi zagadnienie, którego brak rozstrzygnięcia wyklucza każde, zarówno pozytywne, jak i negatywne dla strony zakończenie postępowania administracyjnego” (wyrok NSA w Warszawie z 11.10.2021 r., II OSK 1141/12, Legalis, ID: 255537948).

## Pogląd własny

W ocenie autora, najbardziej prawidłowe byłoby czerpanie z obydwu zaprezentowanych powyżej teorii. Po pierwsze, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przedmiotowe oświadczenie jest takim samym dowodem, jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym, a co za tym idzie, podlega on badaniu zgodnie z regulacjami wynikającymi z KPA, w tym z art. 75. Nie do zaakceptowania byłoby przyjęcie tezy mówiącej o braku kompetencji organów do jakiegokolwiek weryfikacji przedmiotowego oświadczenia. Jest oczywiste, że takie podejście spowodowałoby szybkie wypaczenie procedury i stanowiłoby szerokie pole do nadużyć.

Nie jest również tak, że organ jest bezwzględnie związany treścią złożonego oświadczenia. W tym miejscu należałoby się pochylić jeszcze nad jedną kwestią. Rodzi się bowiem pytanie o sens składanego oświadczenia, które przecież z założenia ustawodawcy ma uprościć i przyspieszyć procedurę (ustanowienie domniemania prawnego). Wszakże owo uproszczenie przede wszystkim ma polegać na pominięciu fazy weryfikacji oświadczenia. W tym znaczeniu można by mówić o związaniu organu treścią oświadczenia, bowiem mamy tu do czynienia z domniemaniem prawdziwości tego, co zostało w nim stwierdzone. Przy czym, należy zauważyć, że w niektórych sytuacjach domniemanie to może zostać obalone, a ponadto, zdaniem autora, całkowite pominięcie etapu badania oświadczenia byłoby po prostu zbyt daleko idące.

Z drugiej strony, należy opowiedzieć się za możliwością przeprowadzenia weryfikacji oświadczenia przez organ, choć jedynie do pewnego stopnia. Nie jest zatem możliwy do podzielenia pogląd mówiący o tym, że badanie oświadczenia przez organ ma charakter wyłącznie formalny. Z drugiej strony, nie może być tak, że organy w każdym przypadku powinny szczegółowo analizować oświadczenia niebudzące zastrzeżeń lub (oraz) gdy inne zebrane dowody w postępowaniu nie rodzą wątpliwości co do prawdziwości oświadczenia. Byłoby to działanie wbrew *ratio legis* przepisu. W przeciwnym wypadku, tzn. gdy z zebranych w sprawie dowodów wynikają uzasadnione wątpliwości, co do prawdziwości oświadczenia, wówczas należy przystąpić do wnikliwej analizy jego treści. Badanie to powinno zmierzać w kierunku ustalenia rzeczywistego stanu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest działanie organu w zgodzie z art. 7 KPA i na tej podstawie organ jest uprawniony, aby żądać dodatkowych dowodów w celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości. Przy czym, należy wyraźnie podkreślić, że działanie organu nie może polegać na rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych o charakterze cywilistycznym. Zdaniem autora, byłoby to działanie wykraczające poza kompetencje organu. Każdorazowo, gdy organ stwierdzi, że ma do czynienia z zagadnieniem o prawnym o charakterze cywilnym, nie jest władny w toku postępowania administracyjnego, rozstrzygnąć spornej kwestii. Innymi słowy, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien prowadzić postępowanie aż do momentu, gdy zebrął na tyle wyczerpujący materiał dowodowy w sprawie, że w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (pod kątem badania oświadczenia z art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud) do rozstrzygnięcia pozostał jedynie spór o charakterze cywilistycznym, bez którego to rozstrzygnięcia nie jest możliwe wydanie decyzji pozytywnej lub negatywnej dla inwestora. Gdy postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę znajdzie się dokładnie w takiej fazie, wówczas organ powinien sprawę zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA ze względu na istnienie bezwzględnej przeszkody do wydania decyzji. <sup>10</sup>