

W sprawie rozpoznawanej przez WSA w Bydgoszczy 16 czerwca 2015 r. , II SA/Bd 1439/14 skarżący zrealizowali roboty bez zgody współwłaścicieli w części wspólnej budynku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odniósł się w uzasadnieniu wyroku do kwestii wykazania prawa dysponowania nieruchomością w sytuacji wykonywania robót w części wspólnej budynku, podczas gdy współwłaściciele nie wyrażają na te roboty zgody.

Zdaniem sądu przy zastosowaniu art. 51 ustawy Prawo budowlane, wymagane jest wykazanie się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przez które zgodnie z art. 3 pkt 11 tej ustawy należy rozumieć: tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Powyższy przepis pojęcie tytułu prawnego do nieruchomości wiąże z "prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane".

Rozważania na temat wymagalności prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniach prowadzonych w oparciu o art. 51 Prawa budowlanego należy rozpocząć od tego, że w postępowaniu dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę lub przy zgłoszeniu budowy albo robót budowlanych ustawodawca nie wymaga udokumentowania posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przez inwestora, lecz wprowadza obowiązek przedłożenia tzw. oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego). Podobny obowiązek został wprowadzony w procedurze legalizacyjnej, określonej w art. 48 i art. 49b Prawa budowlanego, natomiast uregulowania zobowiązującego inwestorów do przedłożenia oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie zawiera art. 51 Prawa budowlanego.

W kwestii tej wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r. II OPS 2/10, stwierdzając, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W orzeczeniach wydawanych po podjęciu tej uchwały (m.in. wyrok NSA z 1 lutego 2013 r. II OSK 270/12, wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r. II OSK 1997/12) podkreśla się, że NSA odróżnił "prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane" od dokumentu stanowiącego "oświadczenie" o posiadaniu tego prawa. W tezie wspomnianej uchwały II OPS 2/10 NSA wypowiedział się wyraźnie jedynie w zakresie czynności procesowej, jaką jest złożenie dokumentu w postaci oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie stwierdził natomiast, że w procesie legalizacyjnym prowadzonym w oparciu o art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego kwestia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ma znaczenia. Wręcz przeciwnie, z uzasadnienia uchwały wynika, że nie można wykluczyć, iż organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie naprawcze w trybie art. 51 Prawa budowlanego, po ustaleniu w postępowaniu dowodowym, że inwestor nie ma wymaganego prawa do terenu na cele budowlane w świetle art. 4 Prawa budowlanego, wyda decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1, która może także nakazywać rozbiórkę obiektu. W takim przypadku podstawę rozstrzygnięcia stanowić będzie jednak ustalenie, że inwestor nie dysponuje i nie dysponował prawem do nieruchomości na cele budowlane, a nie to, czy ma przedłożyć oświadczenie o posiadaniu takiego prawa.

W przedmiotowej sprawie, wykonane roboty budowlane są zgodne ze stanem prawnym, natomiast wymagana przepisami prawa dokumentacja nie zezwala na zalegalizowanie samowolnie wykonanych robót budowlanych.

Postępowanie naprawcze uregulowane w art. 51 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego nie polega na dostosowaniu dokumentacji do istniejącego stanu. Powyższy przepis stanowi o nałożeniu obowiązku wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem. Nałożenie zaś obowiązku przedłożenia określonych dokumentów, nie jest nałożeniem obowiązku wykonania określonych czynności w rozumieniu powyższego przepisu.

W sytuacji, gdy skarżący nie wykazali się dowodem stwierdzającym prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. zgodą współwłaścicieli budynku na wykonane roboty budowlane bądź zgodą zastępczą wydaną przez sąd powszechny, to organ miał podstawy do nałożenia obowiązku na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, który ma za zadanie doprowadzić wykonane roboty budowlane do doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego, ponieważ doszło do stanu braku zgodności z prawem, przez którą rozumie się nie tylko zgodność z przepisami technicznymi, lecz także zbadanie przez organy nadzoru budowlanego prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zdaniem składu orzekającego, w sprawie niniejszej aczkolwiek w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 50 i 51 prawa budowlanego organy nadzoru budowlanego nie są zwolnione od badania posiadania przez inwestora prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniu dowodowym prowadzonym zgodnie z procedurą administracyjną np. na podstawie dokumentów stwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, dokumentów prywatnych, z których wynika uprawnienie do wykonania robót budowlanych czy orzeczenia sądu zastępującego zgodę współwłaścicieli na wykonanie robót budowlanych. Za taką interpretacją przepisów Prawa budowlanego regulujących tryb naprawczy przemawia również treść art. 4 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowanego z przepisami.

Skład Sądu podziela stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 26 marca 2013 r. II OSK 2183/11 że: "1. Niedopuszczalna jest taka interpretacja art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, według której roboty budowlane wykonane bez wymaganego pozwolenia na budowę mogą być uznane za zgodne z prawem w sytuacji, gdy inwestor nie wykazał prawa do dysponowania oznaczoną nieruchomością na cele budowlane. 2. Nie ma podstaw prawnych do tego, aby z kompetencji organów nadzoru budowlanego prowadzących postępowanie w trybie przepisów art. 50-51 Prawa budowlanego wyłączyć uprawnienie do badania czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane".

W orzecznictwie NSA ugruntowany został pogląd, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w zależności od dodatkowych ustaleń, może być badane przez organy nadzoru w postępowaniu naprawczym (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 1997/12) Wobec powyższego, w ocenie Sądu, wymaganym dokumentem w przedmiotowej sprawie było wykazanie się przez skarżących tytułem prawnym do budynku, w którym dokonano zmiany w ścianie zewnętrznej budynku stanowiącego część wspólną budynku z innymi współwłaścicielami.

Źródło: [CBOSA](#)