

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Zagadnienie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest problemem fundamentalnym z punktu widzenia procesu budowlanego, czy też szerzej rozumianego procesu inwestycyjnego. Mimo wielkiej wagi tej instytucji z pogranicza prawa cywilnego i administracyjnego, Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (dalej „Ustawa”) reguluje ją w sposób niezwykle ograniczony, poświęcając jej definicję w zawartym w Ustawie słowniczku oraz odwołując się do przedmiotowej instytucji przy okazji regulowania innych zagadnień.

W myśl art. 3 pkt 11 Ustawy, ilekroć przedmiotowa Ustawa posługuje się terminem „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Zgodnie z art. 4 Ustawy, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Ustawa zobowiązuje inwestora do złożenia oświadczenia w przedmiocie przysługującego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 2) Ustawy) oraz z dokonywanym zgłoszeniem robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 2 Ustawy).

Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2) Ustawy, złożenie oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi konieczną przesłankę wydania na rzecz inwestora pozwolenia na budowę. A zatem, wnioskując z przeciwności (*a contrario*), niezłożenie takiego oświadczenia stanowi przeszkodę dla wydania pozwolenia na budowę, a w przypadku wydania pozwolenia na budowę na rzecz inwestora mimo niezłożenia przez niego takiego oświadczenia należy uznać, iż zachodzi przesłanka rażącego naruszenia prawa z art. 156 § 1 pkt 2) kodeksu postępowania administra-

cyjnego skutkująca nieważnością wydanego pozwolenia na budowę.

Działając na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 5 Ustawy, minister infrastruktury wydał Rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2003 roku w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym forma i treść oświadczenia o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wymaganego na podstawie art. 32 ust. 4 pkt 2) oraz art. 30 ust. 2 Ustawy, nabrała charakteru normatywnego. Oświadczenia w tym przedmiocie składane w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę lub wraz z dokonywanym zgłoszeniem robót niewymagających pozwolenia na budowę winny być zgodne ze wzorem zawartym w wyżej wzmiankowanym rozporządzeniu.

Instytucja prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest jednak zagadnieniem znacznie bardziej złożonym niż mogłoby to wynikać z regulacji zawartej w Ustawie. Jak zostało to wcześniej wspomniane, zgodnie z zawartą w Ustawie definicją „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” oznacza tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę na koniunkcję, którą zawiera powyższy przepis. Otóż mówi on o tytule prawnym

do nieruchomości wynikającym z określonego prawa rzeczowego (własność, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe) lub z określonego stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Oznacza to, że nie każde prawo rzeczowe i nie każdy stosunek obligacyjny stanowi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu Ustawy, ale tylko takie prawo rzeczowe lub taki stosunek obligacyjny, którego treść obejmuje uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. Jeżeli zatem przysługujący inwestorowi tytuł prawny do nieruchomości nie obejmuje uprawnienia do wykonania robót budowlanych, należy wówczas skonstatować, iż inwestorowi nie przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i nie może on w sposób zgodny z prawem złożyć w tym zakresie oświadczenia wymaganego przepisami. W przypadku zaś złożenia takiego oświadczenia, naraża się on na odpowiedzialność karną oraz możliwość wznowienia postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę i w konsekwencji jego uchylecia.

Zatem, aby móc w sposób zgodny z prawem złożyć oświadczenie w przedmiocie przysługującego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki:

- inwestorowi musi przysługiwać tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego
- treść przedmiotowego tytułu prawnego musi obejmować uprawnienia do wykonania robót budowlanych.

Katalog praw rzeczowych jest w prawie polskim katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że prawa rzeczowe mogą być kreowane jedynie w drodze przepisu ustawy, a nie mogą być tworzone w ramach swobody kontraktowania. W chwili obecnej, obok własności i użytkownika wieczystego, do praw rzeczowych należą następujące ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka.

Oczywiście hipoteka jako ograniczone prawo rzeczowe ustanawiane na zabezpieczenie długu na nieruchomości oraz zastaw jako ograniczone prawo rzeczowe służące zabezpieczeniu roszczeń na rzeczach ruchomych oraz prawach nie stanowią tytułu prawnego, z którego mogłoby wynikać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo takie może wynikać, i co do zasady będzie, z prawa własności jako najszerzego i najpełniejszego prawa rzeczowego.

W przypadku prawa własności, ograniczenia mogą wynikać jedynie z regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz z generalnych lub indywidualnych aktów administracyjnych.

W przypadku prawa użytkownika wieczystego, o uprawnieniach użytkownika decydować będzie sposób korzystania z nieruchomości, który winien zostać określony w akcie prawnym ustanawiającym prawo użytkownika wieczystego lub w treści czynności prawnej, w drodze której nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. W przypadku prawa użytkownika wieczystego niezwykle często zdarzają się ograniczenia użytkownika wieczystego w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości lub sposobu jej zabudowy i zagospodarowania. Bardzo często zdarza się również, iż występuje istotna rozbieżność pomiędzy zamierzonym przez użytkownika procesem budowlanym i obowiązującą w tym zakresie regulacją o charakterze administracyjnoprawnym, a cywilistycznymi zagadnieniami prawa użytkownika wieczystego. W konsekwencji może się zdarzyć, iż realizowany proces budowlany narusza treść prawa użytkownika wieczystego i może stanowić podstawę do żądania jego rozwiązania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Użytkownik wieczysty winien zatem przywiązywać szczególną uwagę do treści prawa użytkownika wieczystego, które mu przysługuje i sposobu jego wykonywania.

Poza wykluczonymi powyżej hipoteką i zastawem, każde z pozostałych ograniczonych praw rzeczowych może obejmować swoją treścią uprawnienia do wykonywania robót budowlanych, a zatem użytkowanie, służebność i spółdzielcze własnościowe prawo mogą stanowić tytuł do nieruchomości, z którego wynika uprawnienie do wykonania robót budowlanych. Uprawnienie do wykonania robót budowlanych nie jest jednak systemowo powiązane z tymi ograniczonymi prawami rzeczowymi i np. w przypadku służebności gruntowej drogi koniecznej uprawniony z tytułu tej służebności nie będzie miał prawa do wybudowania drogi, o ile takie uprawnienie nie zostanie wyraźnie przewidziane w umowie o ustanowienie służebności gruntowej. Wynika to z tego, że systemowo budowa i utrzymanie urządzeń niezbędnych do wykonywania służebności spoczywa na właścicielu nieruchomości obciążonej służebnością. Kwestie te wymagają zatem rozpatrywania w kontekście konkretnych przypadków i wskazane jest zagwarantowanie prawa do wykonywania robót budowlanych w umowie, w której ograniczone prawo

rzeczowe jest ustanawiane. W chwili obecnej trwają prace nad wprowadzeniem do systemu prawa polskiego kolejnego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy, które ze swej natury ma obejmować uprawnienie do wybudowania lub użytkowania określonego obiektu budowlanego.

W przypadku stosunków zobowiązaniowych (np. umowa dzierżawy, umowa najmu), również konieczne jest zapewnienie w treści umowy uprawnień do wykonywania określonych robót budowlanych. Należy przy tym wskazać, iż np. umowa najmu o treści uregulowanej przez kodeks cywilny uprawnia najemcę jedynie do dokonywania drobnych bieżących napraw i tylko w takim zakresie najemca mógłby się legitymować prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o ile uprawnienie to nie zostanie poszerzone na podstawie postanowień umowy najmu.

Niniejszy artykuł ukazuje jedynie bardzo ogólny zarys niezwykle złożonej materii instytucji, jaką stanowi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zważywszy na niezwykle wagę tej instytucji, należy zwracać szczególną uwagę na jej złożoność i poddawać zagadnienia z nią związane szczegółowej analizie w konkretnych przypadkach, aby zapewnić bezpieczny i pewny proces inwestycyjny, u którego podstaw leży ta właśnie instytucja, a następnie bezpieczne i pewne użytkowanie zrealizowanego obiektu budowlanego.

Marcin Tomasz Jakubaszek

Radca prawny

Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych

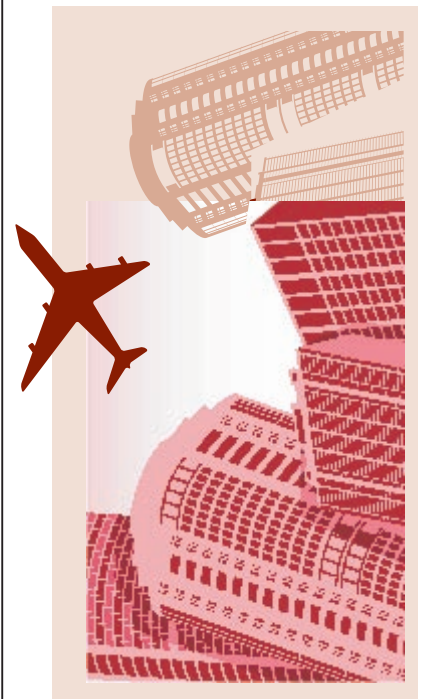
Miller, Canfield, W. Babicki, A. Chelchowski

i Wspólnicy Sp.k.

R E K L A M A

CONSTRUCTION sector in Poland H2 2009

Comparative regional
analysis and development
forecasts for 2009-2012



Interested in finding
out more? Contact us at:

- moreinfo@pmrcorporate.com
- fax /48/ 12 618 90 08
- tel. /48/ 12 618 90 30

PMR
PUBLICATIONS