

**PRAWO / LAW****JAKUB JAN ZIĘTY****CHARAKTER PRAWNY OŚWIADCZENIA INWESTORA  
O DYSPONOWANIE NIERUCHOMOŚCIĄ  
NA CELE BUDOWLANE – ZAGADNIENIA  
CYWILNOPRAWNE I ADMINISTRACYJNE**

Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane jest jednym z warunków uzyskania pozwolenia na budowę przez inwestora realizującego tzw. prawo zabudowy. Prawo to przysługuje każdemu podmiotowi pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa<sup>1</sup>. Podmiot, który uzyska pozwolenie na budowę<sup>2</sup> (inwestor), nie musi być właścicielem nieruchomości, może nim być inny podmiot, jeżeli wykaże uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W toku postępowania administracyjnego wnioskodawca wykazuje je poprzez złożenie oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane według ustalonego przepisami wzoru. Podstawą złożenia tego oświadczenia może być nie tylko prawo własności, ale także użytkowanie wieczyste, służebności, stosunki zobowiązaniowe (tj.: umowa użyczenia, umowa

JAKUB JAN ZIĘTY – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1243-3394>, e-mail: [jakub.ziety@uwm.edu.pl](mailto:jakub.ziety@uwm.edu.pl)

<sup>1</sup> Por. art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.) dalej jako u.p.b. Co prawda przywołany przepis odnosi się do nieruchomości gruntowej, jednak w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że obejmuje on również inne rodzaje nieruchomości, np. budynki lub ich części. W odniesieniu do prawa zabudowy nieruchomości zob. szerzej: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2020. Wbrew nazwie Prawo zabudowy dotyczy zarówno nieruchomości gruntowej, jak i budynkowej.

<sup>2</sup> Pozwolenie na budowę na podstawie art. 3 pkt 12) p.b. jest decyzją administracyjną wydaną zgodnie z k.p.a., która zezwala na rozpoczęcie i prowadzenie budowy bądź na wykonywanie innych robót budowlanych niezwiązanych z budową obiektu budowlanego. Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę jest jednym z elementów procesu inwestycyjnego. Zakres desygnatowy tego pojęcia jest różnie ujmowany przez przedstawicieli doktryny. Można przyjąć, że obejmuje ono: ustalanie przeznaczenia terenów pod zabudowę; przygotowanie inwestycji do realizacji; realizację inwestycji budowlanej; przystąpienie do użytkowania wybudowanych obiektów, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych. Zob. S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane. Objąsnienia, akty prawne*, Toruń 1995, s. 5; W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 14–15; T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 33(2015), s. 63–67. W literaturze spod pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego wyłącza się niekiedy utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych – zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 30.

dzierżawy, umowa najmu) bądź akty prawa administracyjnego<sup>3</sup> lub też orzeczenia sądów powszechnych<sup>4</sup>. Złożone oświadczenie tworzy domniemanie dysponowania przez inwestora prawem do nieruchomości pozwalającym na realizację robót budowlanych na podstawie uzyskanej decyzji pozwolenia na budowę. Dlatego też tak istotna jest ocena charakteru prawnego składanego przez inwestorów (wnioskodawców) oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością nie tylko na tle prawa cywilnego, ale także na tle postępowania administracyjnego. Pozwoli to na ewentualne wskazanie dopuszczalności zmiany oświadczenia, jego uzupełnienia lub możliwości badania jego poprawności przez organy administracji budowlanej. Przed oceną tych kluczowych zagadnień zostaną zaprezentowane kwestie dotyczące prawa zabudowy (zasada wolności zabudowy), bowiem stanowi ono jedno z podstawowych uprawnień związanych z prawem własności.

## 1. Zasada wolności zabudowy jako pochodna prawa własności

Zasada wolności zabudowy wynika m.in. z konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności<sup>5</sup>. Istotą wszelkiej wolności jest swoboda podejmowania decyzji i realizowania jej bez nacisku ze strony innych podmiotów<sup>6</sup>. Jednak korzystanie z prawa zawsze musi następować w określonych ustawowo granicach. Najszerszy zakres tych uprawnień daje właścicielowi prawo własności, które jest traktowane jako prywatne prawo podmiotowe, czyli wynikająca ze stosunku cywilnoprawnego możliwość postępowania określonego podmiotu w sposób określony przez normy prawne<sup>7</sup>. Własność jako prawo podmiotowe stanowi wiązkę uprawnień

---

<sup>3</sup> Podstawą dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie podstaw administracyjnych mogą być decyzje administracyjne. Jedną z nich może być art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) – dalej jako u.g.n. Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 729/19. Ustawodawca uregulował także przypadki, w których dopiero decyzja administracyjna tworzy prawo do własności gruntu i dysponowania nim na cele budowlane. Taka sytuacja dotyczy chociażby przepisów szczególnych regulujących inwestycje drogowe. Zob. też: S. Zwolak, *Sytuacja prawna inwestora w przypadku utraty prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 4(2020), s. 37.

<sup>4</sup> Sądy mogą orzekać w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących czynności wykraczających poza zakres zwykłych czynności dokonywanych przez współwłaścicieli.

<sup>5</sup> Cywilnoprawne prawo do zabudowy wynika m.in. z art. 64 Konstytucji gwarantującego prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Zob. W. Jakimowicz, *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, w: *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywistów*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2013, s. 54; Z. Kostka, *Prawo budowlane*, s. 23.

<sup>6</sup> A. Frankiewicz, *Konstytucyjna koncepcja wolności jednostki*, w: *Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym. Wybrane zagadnienia*, pod red. E. Kozerskiej, P. Sadowskiego, A. Szymańskiego, Toruń 2010, s. 407.

<sup>7</sup> S. Dmowski, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 17.

(roszczeń)<sup>8</sup>. Granice dopuszczalnego korzystania w sposób negatywny zostały wskazane w art. 140 k.c.<sup>9</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem „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, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”<sup>10</sup>. Przepis ten tworzy prywatnoprawną (cywilną) zasadę wolności korzystania z nieruchomości, w tym wolności jej zabudowy.

Poprzez ogólne odniesienie się do ograniczeń mogących wynikać z treści przepisów prawa ustawodawca jednocześnie wskazuje na drugi element kształtujący ogólne prawo zabudowy, a mianowicie na jego publicznoprawny aspekt. Na istnienie dwóch aspektów prawa zabudowy wskazał także TK, w którego ocenie zasada wolności budowlanej wyrażana jest w dwóch aspektach: cywilnoprawnym i publicznoprawnym<sup>11</sup>. W aspekcie cywilnoprawnym prawo zabudowy jest pochodną prawa własności nieruchomości<sup>12</sup>, umożliwia właścicie-

---

<sup>8</sup> Pojęcie uprawnienia wynikające z prawa podmiotowego związane jest z pojęciem roszczenia rozumianego inaczej niż w prawie administracyjnym. W zakresie cywilnym ujmowane jest ono jako takie uprawnienie, które wynika z norm prawa materialnego i w którym podmioty: uprawniony i zobowiązany do świadczenia są już określone indywidualnie bądź jako sytuacja prawna określonego podmiotu polegająca na tym, że przysługuje mu upoważnienie do tego, by przez odpowiednią czynność konwencjonalną (wniesienie pozwu, zgłoszenie wniosku) zaktualizował obowiązek odpowiednich organów państwa wydania określonej decyzji dotyczącej spraw tego podmiotu. Tak L.S. Wronkowska, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 149.

<sup>9</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1979, s. 65; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 32.

<sup>10</sup> W doktrynie można znaleźć poglądy wskazujące, że „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest ustawą w rozumieniu art. 140 k.c. i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP”. Tak: Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2(2006), s. 42. Choć zasadne jest zaliczanie do ograniczeń te wynikające z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ogranicza swobodę zabudowy nieruchomości, gdyż jako akt prawa miejscowego zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy. Tak: A. Despot-Mładanowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2019, komentarz do art. 4.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r. (Kp 7/09), OTK-A 2011/3, poz. 26. Zob. T. Asman, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 92–93. Andrzej Mączyński stwierdza, że na płaszczyźnie prawa cywilnego własność jest prawem podmiotowym, natomiast własność określona w art. 64 Konstytucji należy do kategorii praw publicznych przysługujących jednostce wobec państwa. Zob. A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP, w: Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 143.

<sup>12</sup> Podobne stanowisko wyraził NSA, stwierdzając, że zasada swobody budowlanej stanowi rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji). Por. wyrok NSA z 23 lutego 2007 r. (II OSK 354/06), LEX nr 505624; wyrok NSA z 18 stycznia 2008 r. (II OSK 1878/06), LEX nr 508458; wyrok NSA z 23 lutego 2007 r. (II OSK 354/06), LEX nr 50562. Zgodnie z poglądem Wojciecha Jakimowicza: „Prawo zabudowy nieruchomości jest emanacją prawa do korzystania z tej nieruchomości” – W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012.

lowi realizację uprawnień do korzystania z niej. Aspekt publicznoprawu prawa zabudowy przejawia się natomiast w realizacji przez uprawnionego publicznego prawa podmiotowego<sup>13</sup>. Publiczne prawo podmiotowe w kontekście uprawnienia do korzystania z nieruchomości pozwala na uzyskanie zindywidualizowanego uprawnienia określonej osobie do realizacji swojego zamierzenia. Jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami, to organ architektoniczny nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę. Właśnie w ograniczeniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa budowlanego lub innych przepisów o charakterze publicznoprawnym najlepiej uwidacznia się publiczny aspekt prawa zabudowy<sup>14</sup>. Wynikające z prawa zabudowy publiczne prawo podmiotowe stanowi instrument domagania się przez uprawnionego, aby było respektowane jego prawo do korzystania z nieruchomości w granicach wyznaczanych przez przepisy prawa<sup>15</sup>.

W zakresie prywatnego prawa podmiotowego, jak i publicznego prawa podmiotowego ujawniają się dwa aspekty zasady wolności zabudowy (cywilnoprawny i publiczny), jednak ich pierwotnym źródłem jest prawo własności<sup>16</sup> ograniczone przepisami prawa prywatnego i publicznego<sup>17</sup>. To właśnie one kształtują dopuszczalny zakres korzystania z nieruchomości, w tym jej zagospodarowania, a w konsekwencji również zabudowy<sup>18</sup>. Można zgodzić się z Tomaszem Bąkowskim: „Zatem wolność budowlana wywodzi się z prawa własności i z wynikających z niej praw podmiotowych właściciela, objętych ochroną konstytucyjną.

<sup>13</sup> Publicznoprawny charakter wolnościowego prawa zabudowy akcentowany jest w literaturze. Za wielu zob.: M. Szewczyk, *Geneza planowania przestrzennego*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2002, s. 20.

<sup>14</sup> Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 54(1972), s. 53–54. Ograniczenia prawa własności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tak: A. Despot-Mładanowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany...*

<sup>15</sup> Por. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*

<sup>16</sup> Tamże. Podstawą dysponowania nieruchomością oprócz własności mogą być także inne prawa majątkowe o charakterze rzeczowym lub nawet obligacyjnym, które obejmują swoim zakresem „prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Posiadanie powyższego prawa przez inwestora ma na celu zapewnienie ochrony uprawnień właściciela, zapobiegania wykonywaniu robót na cudzych gruntach bez zgody uprawnionego (z wyłączeniem przypadków, gdy ograniczenie własności bez zgody właściciela jest wynikiem właściwych procedur prawnych). Por. M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, w: *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. VI, pod red. B. Guzika, N. Buchowskiej, P. Wilińskiego, Poznań 2010, s. 391. Pod pojęcie inwestora w dalszej części opracowania rozumieć należy stronę postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, która wnosi o wydanie pozwolenia na budowę.

<sup>17</sup> Ograniczenia prawa zabudowy wynikają przede wszystkim z zakresu szeroko pojętych przepisów regulujących proces budowlany. Por. S. Zwołak, *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 3(2016), s. 15–16. Przepis art. 4 u.p.b. nie daje właścicielowi uprawnienia do przesądzenia o przeznaczeniu zabudowy nieruchomości gruntowej na cel wyznaczony według własnej woli inwestora. Por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 259/12.

<sup>18</sup> T. Bąkowski, *O wolności budowlanej*, s. 63–67. Por. K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 26–27. Wolność zabudowy jest identyfikowana również w innych systemach prawnych. Szerzej zob. chociażby S. Zwołak, *Istota wolności budowlanej*, s. 12–13.

Natomiast przepisy Prawa budowlanego i inne regulacje prawne, kierując się dobrem wspólnym, ograniczają tę wolność m.in. poprzez wymogi uzyskania pozwolenia na podjęcie i prowadzenie robót budowlanych, czy też obowiązek zgłoszenia budowy obiektów w ustawowo określonych przypadkach<sup>19</sup>. Słusznie wskazuje Zygmunt Niewiadomski, iż: „zabudowa gruntu jest prawem obywatela, ograniczonym wyraźną normą ustawy. Ta norma jest zatem ograniczeniem, a nie podstawą inwestowania”<sup>20</sup>. Wolność budowlana służy ochronie podmiotów zaangażowanych w procesy budowlane<sup>21</sup>. W tym kontekście stanowi przejaw prawa publicznego w zakresie, w jakim poprzez przepisy materialne i proceduralne zakwalifikowane do prawa administracyjnego może gwarantować zachowanie uzasadnionych interesów stron procesu budowlanego.

Wyrażona w art. 4 u.p.b. zasada wolności budowlanej wskazuje przede wszystkim na ograniczenia o charakterze publicznoprawnym, jakie dotyczą prawa inwestora, np. poprzez obowiązek uzyskania pozwolenia budowlanego<sup>22</sup>. Ograniczenia wprowadzają także innego rodzaju władcze akty wydawane w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego lub też akty o charakterze policyjnym i porządkowym wydawane w przypadkach naruszenia prawa<sup>23</sup>. Inne ograniczenia wynikają z przepisów ustaw szczególnych, chociażby u.p.z.p. Z uwagi na ograniczenia wynikające z prawa publicznego zasada prawa zabudowy nie daje uprawnienia do przesądzenia o przeznaczeniu zabudowy nieruchomości gruntowej na cel wyznaczony według własnej woli. Swobodę tę ogranicza chociażby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>24</sup>. Wyrażona w art. 4 u.p.b. zasada stwarza dla uprawnionego inwestora publiczne prawo podmiotowe do uzyskania określonej decyzji, jeżeli wypełni przesłanki (warunki) wynikające z treści przepisów. W takim wypadku organ musi wydać inwestorowi decyzję zgodną z wnioskiem i interesem wnioskodawcy, która umożliwi realizację robót budowlanych. Jednym z warunków wydania pozwolenia na budowę jest wykazanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Co do zasady następuje to na podstawie oświadczenia dysponowania

<sup>19</sup> T. Bąkowski, *O wolności budowlanej*, s. 67.

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski, w: *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 39–40.

<sup>21</sup> Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 141.

<sup>22</sup> Jak się wydaje, podobnie do kwestii art. 4 u.p.b. podchodzi T. Bąkowski. Podkreśla mianowicie, że przepis ten nie tworzy wolności zabudowy, a wręcz odwrotnie wskazuje na jej ograniczenia oraz warunki po spełnieniu których można zabudować nieruchomość. Zob. T. Bąkowski, *O wolności budowlanej*, s. 67. Odmiennego zdania jest Sławomir Zwolak. Autor stwierdza, że: „Ustawowa proklamacja zasady wolności budowlanej nastąpiła ostatecznie w drodze nowelizacji ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane” – S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, s. 11.

<sup>23</sup> Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, w: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Poznań 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, pod red. H. Bauera, Poznań 1997, s. 359–363.

<sup>24</sup> Por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 259/12.

nieruchomością na cele budowlane składanego przez inwestora wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę.

## **2. Charakter oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane na gruncie prawa cywilnego**

Oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane, które składa w toku postępowania inwestor, należy odróżnić od podstawy prawnej dysponowania nieruchomością. Jak już wcześniej wskazano, podstawą dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest m.in. prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, a także stosunki zobowiązaniowe. Na podstawie uzyskanego uprawnienia (tytułu prawnego), będącego w istocie pochodną prawa własności, inwestor powinien mieć możliwość zrealizowania prac budowlanych objętych wnioskiem, a w konsekwencji wydanym pozwoleniem na budowę. W przypadku gdy z tytułu prawnego nie będzie wynikać prawo do wykonywania robót budowlanych objętych zamierzeniem budowlanym, nie będzie on wypełniał warunku wydania pozwolenia na budowę. Co do zasady uprawnienie inwestora nie powinno być ograniczone także terminem, który nie pozwalałby na wykonanie zamierzenia budowlanego. Pozwolenie na budowę nie powinno zostać wydane również w przypadku, gdy treść tytułu prawnego (np. treść umowy) ogranicza inwestorowi prawa do dysponowania gruntem wyłączenie do uzyskania pozwolenia na budowę lub prac projektowych.

Dopiero tytuł prawny obejmujący realizację zamierzenia budowlanego pozwoli inwestorowi w sposób prawidłowy złożyć oświadczenie o dysponowaniu prawem do nieruchomości w toku postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest udzielenie pozwolenia na budowę<sup>25</sup>. Adresatem oświadczenia jest organ administracji publicznej uprawniony do wydania pozwolenia na budowę. Samo oświadczenie składane jest jako jednostronna czynność inwestora. Na gruncie prawa cywilnego nie można go zakwalifikować do oświadczeń woli, bowiem nie zmierza ono do powstania, ustania lub zmiany określonego stosunku cywilnoprawnego. Jednakże wiążą się z nim określone przepisami prawa cywilnego i administracyjnego skutki prawne. Na gruncie cywilnym złożone oświadczenie ujawnia zakres posiadanego prawa do dysponowania nieruchomością oraz wnioskowany sposób jej zabudowy. Wydane pozwolenie na budowę indywidualizuje ogólne uprawnienie do zabudowy, określając możliwość realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego. Tym samym oświadczenie składane w toku postępowania wraz z projektem precyzuje uprawnienia inwestora w zakresie zabudowy. Na gruncie administracyjnym oświadczenie stanowi niezbędny

---

<sup>25</sup> Zob. uwagi na tle dysponowania nieruchomością na cele budowlane na podstawie uprawnień wynikających ze służebności drogi koniecznej – G. Suliński, *Instytucja drogi koniecznej jako źródło oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, „Samorząd Terytorialny” 12(2015), s. 55–62.

element wniosku<sup>26</sup>. Jeżeli więc ustawodawca wiąże z oświadczeniem określone skutki, a jednocześnie ustanawia informacje o określonym stanie prawnym w zakresie uprawnienia inwestora do zabudowy nieruchomości objęte wnioskiem o pozwolenie na budowę, to można uznać, że jest to oświadczenie wiedzy, do którego na mocy art. 65<sup>1</sup> k.c. będziemy mogli odpowiednio stosować przepisy o oświadczeniach woli<sup>27</sup>. W konsekwencji oświadczenie takie będzie mogło być na każdym etapie postępowania administracyjnego zmienione. Modyfikacja mogłaby polegać zarówno na uzupełnieniu zakresu posiadanego prawa do dysponowania gruntem jego podstaw, uzupełnienia nieruchomości, w przypadku gdy nie wskazano wszystkich objętych obszarem oddziaływania. Za każdym razem adresatem tych zmian będzie organ administracji rozpatrujący wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Inwestor mógłby też uchylić się od złożonego oświadczenia wiedzy, jeżeli był w błędzie co do posiadanego prawa w chwili składania oświadczenia. Tak ukształtowany charakter prawny oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane jest korzystny dla inwestora nie tylko z powodu dopuszczalnych modyfikacji treści oświadczenia, ale także możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o oświadczeniach woli. Niewątpliwie jednak wpływa również na możliwość zachowania się organu administracji w zakresie oceny złożonego oświadczenia.

### **3. Kwalifikacja oświadczenia inwestora o posiadanym prawie do nieruchomości na tle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego**

Dopuszczalność weryfikacji złożonego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w toku postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę nie jest jednoznaczna. W judykaturze prezentowane są w tym zakresie dwa odmienne poglądy. Pierwszy – uznający oświadczenie za dowód w toku postępowania dopuszcza możliwość jego weryfikacji poprzez inne środki dowodowe<sup>28</sup>. Drugi pogląd – odmawiający organom możliwości badania prawdziwości złożonego oświadczenia, a w konsekwencji nieprzyznanie

<sup>26</sup> Szerzej o kwalifikacji oświadczenia na gruncie postępowania w dalszej części artykułu.

<sup>27</sup> W orzecznictwie jako przykłady oświadczeń wiedzy wskazuje się: zawiadomienie właściciela przez użytkownika o fackie wystąpienia przeciwko użytkownikowi z roszczeniem dotyczącym własności rzeczy – art. 261 k.c., zawiadomienie posiadacza zależnego lub dzierżyciela o przeniesieniu posiadania – art. 350 k.c., pokwitowanie spełnienia świadczenia – art. 462 k.c., zawiadomienie o złożeniu przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego – art. 468 k.c., zawiadomienie dłużnika o przelewie wierzytelności – art. 512 k.c., zawiadomienie sprzedawcy przez kupującego o wadzie rzeczy niezwłocznie po jej stwierdzeniu – art. 563 k.c. itp. Zob. Wyrok SA w Warszawie z dnia 31 grudnia 2018 r., V ACa 1263/17.

<sup>28</sup> Tak: wyrok NSA z 3 kwietnia 2007 r., II OSK 577/06; wyrok NSA z 9 października 2009 r., II OSK 1534/08; wyrok NSA z 28 października 2016 r., II OSK 108/15; wyrok WSA w Warszawie z 10 lipca 2018 r., VII SA/Wa 2368/17. W doktrynie pogląd taki prezentują m.in.: K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 169; S. Zwolak, *Sytuacja prawna...*, s. 38.

mu statusu dowodu w rozumieniu przepisów k.p.a.<sup>29</sup> Jak się wydaje, to pierwsze stanowisko jest przeważające w rozstrzygnięciach sądowych.

Oceniając oświadczenie inwestora wskazane w art. 32 ust. 4 pkt. 2 p.b., można wskazać za WSA w Krakowie na dwie kwestie, które go dotyczą. Pierwsza – czy inwestor naprawdę ma tytuł do nieruchomości, który sam wskazał jako źródło prawa do dysponowania nieruchomością. Druga – czy ten tytuł spełnia wymogi z art. 3 pkt 11 p.b. W odniesieniu do pierwszej kwestii organ może poprzestać na przyjęciu domniemania zgodności oświadczenia z prawdą (jeżeli w toku postępowania nie zostaną sformułowane zarzuty, organ nie musi weryfikować tego domniemania). Z kolei druga kwestia zawsze powinna być przedmiotem oceny organu, dotyczy bowiem prawnej kwalifikacji określonego faktu<sup>30</sup>. Tym samym organ powinien badać złożone oświadczenie w przypadku, gdy wyjdą na jaw okoliczności (dowody) podważające wiarygodność tego oświadczenia<sup>31</sup>. Sądy przyjmujące dopuszczalność weryfikacji oświadczenia na etapie postępowania administracyjnego uznają, że stanowi ono dowód w tym postępowaniu. Oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością może stanowić dowód w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. W judykaturze można spotkać poglądy, że jego istota odpowiada oświadczeniom składanym w oparciu o art. 75 § 2 k.p.a.<sup>32</sup> W doktrynie prawa administracyjnego w stosunku do oświadczeń złożonych na podstawie tego przepisu dopuszcza się ich weryfikację w toku postępowania administracyjnego. Badanie prawdziwości złożonego oświadczenia jest zasadne zwłaszcza w przypadku sporu czy też zarzutów w tym zakresie. Oświadczenia te są środkami dowodowymi, które podlegają ocenie przez organ administracji publicznej na zasadach i w trybie wskazanym w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>33</sup>. Mimo że oświadczenie stanowi instytucję prawa budowlanego, to może stanowić równocześnie dowód w rozumieniu przepisów k.p.a. Oświadczenie wnioskodawcy jest zatem środkiem dowodowym, który podlega, tak jak inne zebrane dowody, ocenie przez organ administracji publicznej na zasadach i w trybie przewidzianych w k.p.a. Złożone przez inwestora oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane korzysta z domniemania jego prawdziwości, ale nie jest ono niewzruszalne<sup>34</sup>. Domniemanie to obowiązuje do momentu, gdy nie zostanie wzruszone innymi dowodami przedłożonymi przez strony postępowania<sup>35</sup>. Wtedy organ w toku postępowania musi zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. dokonywać oceny wszystkich zebranych dowodów, w tym

---

<sup>29</sup> Tak: wyrok NSA z 14 czerwca 2012 r., II OSK 507/11; wyrok NSA z 4 lipca 2017 r., II OSK 1831/16; wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2018 r., VII SA/Wa 987/17; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 7 lutego 2019 r., II SA/Go 481/18.

<sup>30</sup> Tak: wyrok WSA w Krakowie z 4 lutego 2020 r., II SA/Kr 1276/19.

<sup>31</sup> Tak: wyrok WSA w Rzeszowie z 4 lipca 2019 r., sygn. II SA/Rz 472/19; wyrok NSA z 19 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 764/17.

<sup>32</sup> Podobnie: A. Ossowska, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, WK 2016<sup>3</sup>, komentarz do art. 32. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2017 r., IV SA/Po 932/17.

<sup>33</sup> Por. A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 483–484.

<sup>34</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2017 r., IV SA/Po 932/17.

<sup>35</sup> Zob. S. Zwołak, *Sytuacja prawna...*, s. 38.



powyższego oświadczenia. W tym ujęciu oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ma charakteru materialnoprawnego, lecz jest czynnością dowodową prowadzącą do wykazania okoliczności spełnienia przesłanki wymaganej prawem materialnym<sup>36</sup>. Możliwe jest więc na podstawie zebranego materiału dowodowego uznanie przez organ, że oświadczenie jest nieprawdziwe, a tym samym brak jest spełnienia przez inwestora warunku, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. W konsekwencji organ powinien odmówić wydania pozwolenia na budowę.

Przywołane wyżej drugie stanowisko dotyczące dopuszczalności badania w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę przyjmuje, że nie ma podstaw do jego weryfikacji. Pogląd ten uznaje, że prawo budowlane stanowi wyłączną i kompletną regulację dotyczącą złożonego oświadczenia oraz jego skutków. Przepisy prawa budowlanego nie przewidują żadnego administracyjnego sposobu weryfikacji jego prawdziwości. W tym zakresie przepisy prawa budowlanego ograniczają postępowanie dowodowe. W świetle przywołanych wcześniej orzeczeń weryfikacja oświadczenia może nastąpić wyłącznie w trybie cywilnoprawnym lub karnym. W przypadku gdy organ poweźmie wątpliwości (np. na podstawie dowodów złożonych przez inne strony), może skierować wniosek do właściwych organów w celu weryfikacji złożonego oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością. Takie działanie w świetle poglądów doktryny nie wstrzymuje postępowania, bowiem nie mamy do czynienia z zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>37</sup> Rozstrzygnięcie co do prawdziwości oświadczenia może stanowić zagadnienie wstępne, stanowi to wszak warunek wydania pozwolenia na budowę.

Na marginesie należy wskazać, że czym innym będzie sytuacja, w której oświadczenie nie będzie zawierać wskazania konkretnej podstawy dysponowania nieruchomością (np. określenie wyłącznie jako podstawy dysponowania stosunku cywilnoprawnego, bez skonkretyzowania danych ją identyfikujących), braki co do obszaru objętego oświadczeniem bądź też będzie miało inne wady uniemożliwiające przyjęcie, że spełnia wymogi wskazane w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. W takiej sytuacji należy uznać, że nie zostało złożone oświadczenia w rozumieniu prawa budowlanego. Organ będzie więc zmuszony wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych poprzez złożenie prawidłowego oświadczenia. Taki sposób postępowania powinien być właściwy dla obu przyjętych w judykaturze sposobów postępowania co do dopuszczalności weryfikacji oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

---

<sup>36</sup> A. Grabowska-Toś, M. Sobol, *Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – glosa*, „Nieruchomości” 10(2011), s. 22.

<sup>37</sup> B. Majchrzak, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2005 r., VII SA/Wa 567/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2(2008), s. 47; S. Zwolak, *Sytuacja prawna...*, s. 38.

## Podsumowanie

Wskazane wyżej poglądy judykatury oraz doktryny dotyczące dopuszczalności weryfikacji oświadczenia inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pokazują, jak trudne zadanie staje przed organami, aby chronić właścicieli i interes osób trzecich w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Przyjęcie jednego z prezentowanych stanowisk będzie wpływało także na czas, w jakim może zakończyć się toczące postępowanie. Jak się jednak wydaje, mimo wszystko więcej argumentów przemawia za przyjęciem koncepcji dopuszczalności weryfikacji złożonego oświadczenia. Po pierwsze, chroni ona właścicieli przed niechcianą zabudową jego nieruchomości przez najemców, dzierżawców lub użytkowników<sup>38</sup>. Ochrona prawa własności nieruchomości jest konstytucyjną powinnością państwa, realizowaną poprzez faktyczne czynności organów administracji publicznej. Umożliwienie organowi architektonicznemu weryfikacji oświadczeń o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane realizuje powyższą zasadę, zrównując je z innymi dowodami w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. Po drugie, pozwala na weryfikację w toku postępowania administracyjnego, czy do złożenia nieprawdziwego oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością doszło przez inwestora świadomie czy bez winy inwestora. Po trzecie, za przyjęciem tej koncepcji przemawia również charakter prawny oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością jako oświadczenia wiedzy. Pozwala to wnioskodawcy na modyfikację złożonego oświadczenia o dysponowaniu w toku postępowania na każdym jego etapie. Tym samym, jeżeli zaistnieją braki lub gdy ujawnią się błędy, postępowanie będzie mogło być uzupełnione o właściwie złożone oświadczenie, lub uzupełnione o dokumenty stanowiące podstawę jego złożenia (np. poprzez dostarczenie umowy dzierżawy). Jeżeli powstaną jakiegokolwiek wątpliwości co do prawa, jakim dysponuje inwestor, to w tym wypadku ciężar dowodowy w wykazaniu, że dysponuje on prawem do nieruchomości, ciąży na inwestorze (wnioskodawcy). Rolą zaś organu w przypadku powstania wątpliwości jest wyłącznie ocena, czy złożone oświadczenie pierwotne lub zmodyfikowane spełnia warunki wynikające z przepisów prawa, tj. czy inwestorowi przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

## BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 33(2015).
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2(2006).
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna koncepcja wolności jednostki*, w: *Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym. Wybrane zagadnienia*, pod red. E. Kozerskiej, P. Sadowskiego, A. Szymańskiego, Toruń 2010.

---

<sup>38</sup> Tak: S. Zwolak, *Sytuacja prawna...*, s. 44.

- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- Grabowska-Toś A., Sobol M., *Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – glosa*, „Nieruchomości” 10(2011).
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1979.
- Jakimowicz W., *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, w: *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywistów*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Jędrzejewski S., *Nowe prawo budowlane. Objasnienia, akty prawne*, Toruń 1995.
- Kruszyńska-Kośmicka M., Kruś M., *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, w: *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. VI, pod red. B. Guzika, N. Buchowskiej, P. Wilińskiego, Poznań 2010.
- Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, w: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Praurników Administratywistów, Poznań 8–12 września 1997 roku. Referaty i glosy w dyskusji*, pod red. H. Bauera, Poznań 1997.
- Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.
- Małyś-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Maczyński A., *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2019.
- Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, WK 2016<sup>3</sup>.
- Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2020.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996.
- Suliński G., *Instytucja drogi koniecznej jako źródło oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, „Samorząd Terytorialny” 12(2015).
- Szewczyk M., *Geneza planowania przestrzennego*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2002.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 54(1972).
- Zwolak S., *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 3(2016).
- Zwolak S., *Sytuacja prawna inwestora w przypadku utraty prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 4(2020).

**THE LEGAL NATURE OF THE INVESTOR'S DECLARATION ON THE DISPOSAL  
OF THE PROPERTY FOR CONSTRUCTION PURPOSES  
- CIVIL LAW AND ADMINISTRATIVE ISSUES**

SUMMARY

The subject of the article is an analysis of the legal nature of the investor's declaration on the disposal of the property for construction purposes. Everyone is entitled to the right to develop real estate, provided that the construction intent complies with the law. The condition for obtaining a building permission is submission of the above statement by the investor. It creates a presumption that the investor has the right to dispose of the land and the possibility of carrying out construction works based on the obtained decision. For this reason, as a rule, it is sufficient for the authority to issue an administrative decision to approve a construction project and grant a building permit enabling the execution of construction works (building permit). That is why it is so important to assess the legal nature of declarations made by investors (applicants) on the right to dispose of real estate, not only in terms of civil law but also in the context of administrative proceedings. In the article, the author assumes that this is a statement of knowledge under civil law and also indicates the effects of such a qualification. In the case of administrative law, it assumes that the statement constitutes one of the evidence that should be assessed by the authority against the background of other evidence collected in the course of the building permit procedure.

**KEY WORDS:** construction law, disposal of real estate, construction, building permit, declaration, development right, investor