

Wyrok z dnia 6 listopada 1997 r.

III RN 32/97

Prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane powstaje na podstawie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, mimo iż prawo to nie zostało ujawnione w księdze wieczystej, jeżeli z treści umowy wynika, że jej przedmiot został wydany użytkownikowi wieczystemu, a właściciel gruntu jeszcze przed wydaniem pozwolenia na budowę wyraził zgodę na dysponowanie gruntem na cele budowlane.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 6 listopada 1997 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy W.-M. na decyzję Prezydenta W. z dnia 15 maja 1996 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 1996 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Prokurator Generalny w rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 1996 r. [...] oddalającego skargę Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy W.-M. na decyzję Prezydenta W. z dnia 15 maja 1996 r. [...] zatwierdzającą projekt budowlany wraz z projektem zagospodarowania działki i terenu oraz zezwalającą Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej „P” na budowę budynku mieszkalnego przy ul. K r ó g N. w W., zarzucił zaskarżonemu

wyrokwowi rażąco naruszenie:

1. art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.),
2. art. 19 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego,
3. art. 156 § 1 pkt 4 w związku z art. 28 KPA,
4. art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. Nr 10 poz. 48 ze zm.).

Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

W ocenie Prokuratora Generalnego Spółdzielnia Mieszkaniowa nie miała uprawnień do dysponowania terenem na cele budowlane. Umowa z dnia 19 stycznia 1996 r. o oddaniu działki nr 7/3 w wieczyste użytkowanie Spółdzielni została bowiem zawarta z naruszeniem prawa a ponadto w dacie orzekania przez, Sąd w Sądzie Rejonowym dla W.-M. znajdował się nierozpoznany pozew Prezydenta W., w którym żądał rozwiązania tej umowy. Sąd Administracyjny, przyjmując do wiadomości, że pozew ten zostanie wycofany, nie ustalił jednakże, co było podstawą skierowania pozwu i dlaczego zostanie cofnięty.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że w tej sytuacji oparcie się przez Sąd na treści umowy notarialnej i domniemaniu, że gmina C., działając przez swoje organy, wyraziła zgodę na usytuowanie przedmiotowego budynku w granicy działki nr 7/2, a następnie zgodę tę wyraziła wyartykułowała w pozwoleniu na budowę, rażąco narusza prawo.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie jest trafny pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zgoda właściciela gruntu na dysponowanie terenem przez Spółdzielnię została wydana w pozwoleniu na budowę przez właściwy organ, tj. Prezydenta W. Zgodę taką mógł bowiem wyrazić tylko Zarząd Dzielnicy M. po zasięgnięciu opinii Rady Dzielnicy.

Prokurator Generalny przyjął, że prawo użytkowania wieczystego działki nr 7/3 nie powstało, bowiem w dacie wydania pozwolenia na budowę nie było wpisane do księgi wieczystej, a prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie

można domniemywać. Tymczasem umowa notarialna z dnia 19 stycznia 1996 r. nie ustanowiła żadnego stosunku obligacyjnego między Spółdzielnią ?P.@ a Zarządem Dzielnicy M., z którego wynikałoby prawo do dysponowania przez Spółdzielnię terenem na cele budowlane.

W ocenie Prokuratora Generalnego Sąd mógł odmówić uwzględnienia skutków umowy notarialnej, ponieważ przy jej zawieraniu popełniono oczywiste błędy polegające na tym, że:

uchwała Zarządu dzielnicy M. [...] z dnia 17 listopada 1995 r. o oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste przy ul. N. dotyczy działki nr 7/2; działka ta objęta była także wykazem [...] z dnia 21 października 1995 r.; aktem notarialnym ze stycznia 1996 r. oddano tymczasem działkę nr 7/3,

- sporządzono akt notarialny, mimo że w księdze wieczystej [...] nie zostało ujawnione prawo własności Gminy C. będącej stroną czynności prawnej,

- do aktu notarialnego nie dołączono opinii urbanistyczno-architektonicznej, z której wynikałoby, że działka 7/3 może być wykorzystana jako samodzielna, odrębna działka budowlana, a jest to koniecznym warunkiem oddania jej w użytkowanie wieczyste bez przetargu na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Rozporządzenie częścią działki nr 7 w sytuacji, gdy nie rozpoznano wniosków byłego właściciela części działki nr 7 a posiadacza całej działki - Janusza S. złożonych na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy narusza, zdaniem Prokuratora Generalnego, prawo jego następców prawnych, a skierowanie decyzji o pozwoleniu na budowę do nieżyjącego już Janusza S., zamiast do strony, tj. Katarzyny G.-C. wypełnia dyspozycję art. 156 § 1 pkt 4 KPA.

W ocenie Prokuratora Generalnego wyrażenie zgody konserwatora zabytków w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nasuwa poważne wątpliwości, czy taka zgoda jest skuteczna i wystarczająca. Należy przyjąć, że taka zgoda powinna być wydana w odrębnym postępowaniu administracyjnym, którego nie przeprowadzono.

Sąd Najwyższy zważył ,co następuje:

Nie jest trafny zarzut rażącego naruszenia art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Należy podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że wobec braku ujawnienia w księdze wieczystej umowy wieczystego użytkownika umowa ta nie wywołała skutków prawnych w zakresie uprawnień rzeczowych inwestora do gruntu, to jednak zgodnie z przepisem art. 3 pkt 11 tej ustawy prawo do dysponowania terenem nie ogranicza się wyłącznie do uprawnień rzeczowych do gruntu objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę. Z treści tych przepisów wynika bowiem, że prawo do dysponowania terenem na cele budowlane to nie tylko tytuł prawny inwestora do władania nieruchomością wywodzący się z prawa rzeczowego, ale również prawo do władania nieruchomością wynikające ze stosunku zobowiązaniowego. Z postanowień umowy notarialnej z dnia 19 stycznia 1996 r., w szczególności zaś z § 4 tej umowy, zgodnie z którym nastąpiło wydanie przedmiotu umowy oraz z pism odnoszących się do zgody na zbliżenie inwestycji do granic działki 7/2 [...] wynika, że już na etapie postępowania o pozwolenie na budowę właściciel gruntu zezwolił Spółdzielni na dysponowanie działką nr 7/3 na cele budowlane. Należy zatem przyjąć, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powstaje na podstawie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, mimo że prawo to nie zostało ujawnione w księdze wieczystej, jeżeli z treści tej umowy wynika, że przedmiot umowy został wydany użytkownikowi wieczystemu, a właściciel gruntu jeszcze przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę wyraził zgodę na dysponowanie gruntem na cele budowlane.

W związku z powyższym nie jest także trafny zarzut naruszenia art. 19 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), zgodnie z którym oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu do księgi wieczystej. Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził bowiem, że mimo braku wpisu do księgi wieczystej, który ma charakter konstytutywny, nastąpiło oddanie spornego gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa na Spółdzielnię. Przeciwnie, uwzględniając treść tego przepisu Sąd uznał, że umowa użytkownika wieczystego nie wywołała powyższych skutków praworzeczowych, co

uzasadnia wniosek, że powyższy zarzut jest nieusprawiedliwiony.

Zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 156 § 1 pkt 4 w związku z art. 28 KPA nie zasługuje na uwzględnienie. Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie wnikliwej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego prawidłowo przyjął, że Janusz S. ani jego następca prawny w czasie prowadzenia postępowania o pozwolenie na budowę i w dacie wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę nie mieli tytułu prawnego do gruntu obejmującego teren sąsiadujący z terenem planowanej inwestycji, nie byli też prawnymi właścicielami znajdującego się na działce budynku, stanowiącego część składową gruntu. Za pozbawiony podstaw należy zatem ocenić zarzut, że decyzja została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie.

Nie jest trafny zarzut naruszenia art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.). Przepis ten stanowiący, że bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian (ust. 1) przemieszczać zabytków nieruchomości z naruszeniem skomponowanego lub ustalonego tradycją układu terenowego ani też przenosić lub wnosić zabytków ruchomych z naruszeniem skomponowanych lub ustalonych tradycją wnętrza budownictwa świeckiego i sakralnego (ust. 2) nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, która dotyczy udzielenia pozwolenia na wzniesienie budynku mieszkalnego. Z tego względu nie jest zasadne powoływanie się przez wnoszącego rewizję nadzwyczajną na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 1996 r., III ARN 68/95 (OSNAPiUS 1996 nr 17 poz. 247), w którym stwierdzono, że: "Rozstrzygnięcie sprawy o zezwolenie na wykonanie robót budowlanych w obiekcie zabytkowym lub na terenie obiektu objętego ochroną zabytków może być podjęte po wydaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia na dokonywanie czynności, wymienionych w art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.), w odrębnym postępowaniu w formie decyzji, z wyłączeniem trybu przewidzianego w art. 106 KPA. Należy podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków wyrażona w formie postanowienia z dnia 11 marca 1996 r., w którym uzgodniono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z

wymaganiami art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) „akceptując zamierzenie rozbudowy domu mieszkalnego przy ul. N., róg K. - od strony N.” z zastrzeżeniem przewidzianych w postanowieniu warunków, jest wystarczająca do przyjęcia, iż pozwolenie na budowę nie zostało wydane z naruszeniem art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego. Trafnie bowiem wskazał Sąd, że skoro decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu została wydana po uzyskaniu stanowiska wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), to brak jest podstaw do przyjęcia, że wojewódzki konserwator zabytków powinien ponownie zająć stanowisko w tej kwestii w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji

=====