

w momencie odrzucenia skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Mimo tego zobowiązania współwłaściciele nie przedłożyli jednak ekspertyzy, a organ miał podstawę prawną, aby wobec tego zaniechania zlecić jej wykonanie na ich koszt. Omawiane postępowanie nie dotyczyło kwestii merytorycznych związanych z tym, czy i kiedy powstał mur oraz jakie prace wykonywano na przedmiotowej nieruchomości, ani też nie dotyczyło zasadności i jakości sporządzonej w sprawie ekspertyzy. Przedmiotem sprawy był wyłącznie zwrot kosztów. Zatem skoro zobowiązani nie wykonali obowiązku przedłożenia takiej ekspertyzy,

to konsekwencją tego zaniechania jest poniesienie kosztu jej sporządzenia na podstawie zlecenia udzielonego przez organ. Być może uzyskując ekspertyzę na wolnym rynku i aktywnie uczestnicząc we wcześniejszym stadium postępowania, udałooby się taki koszt zmniejszyć.

adv. Andrzej Kulak

Kancelaria adwokacka w Poznaniu: prawo cywilne,
proces budowlany, nieruchomości i prawo gospodarcze
kontakt@kulak-kancelaria.pl

Status strony postępowania w sprawach regulowanych przepisami ustawy Prawo budowlane¹ a mających związek z nieruchomością wspólną – na przykładzie wyroku NSA

W wyroku z dnia 18 marca 2021 r.² Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż zasadą jest, że w sprawach z zakresu prawa budowlanego mających związek z nieruchomością wspólną, stroną postępowania jest wyłącznie wspólnota mieszkaniowa, którą reprezentuje zarząd, a jako wyjątek – uznanie za stronę tego postępowania, niezależnie od występującej w tym postępowaniu wspólnoty, właściciela lokalu, który wykaże się własnym, indywidualnym interesem prawnym. Pogląd ten odpowiednio dotyczy także spółdzielni mieszkaniowych.

Stan faktyczny. Postępowanie przed organami Nadzoru Budowlanego

Decyzją wydaną w sprawie wojewoda umorzył – wszczęte na wniosek skarżących właścicieli lokali – postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji prezydenta miasta, którą zatwierdzono projekt budowlany i udzieleno spółdzielni mieszkaniowej pozwolenia na budowę sieci wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej, gazowniczej, teletechnicznej i elektroenergetycznej w związku z planowaną zabudową mieszkaniową z garażem podziemnym i usługami.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli niektórzy z właścicieli lokali, działając jako współużytkownicy

wieczyści działki, których udział w gruncie związany był z prawem odrębnej własności lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku zlokalizowanym na tej działce. Działka ta stanowiła część wspólną nieruchomości, w ramach której funkcjonowała spółdzielnia.

Po rozpoznaniu wniesionego odwołania Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję wojewody. W ocenie organu II instancji w sprawie istotny był bowiem fakt, iż właściciele indywidualnych lokali nie brali udziału w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast okoliczności prawne wskazywane przez wnioskodawców nie dawały podstaw do ustalenia istnienia w rozpozna-

wanej sprawie po ich stronie interesu prawnego, który uzasadniałby przyznanie tym podmiotom przymiotu strony postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Odnosząc się bowiem do istoty zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową, GINB odwołał się do treści art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych³, art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴ i art. 48 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze⁵ oraz wyroku NSA o sygn. akt: II OSK 694/10. W oparciu o powyższe akty organ odwoławczy doszedł do wniosku, że na gruncie przedmiotowej sprawy zarząd nieruchomością wspólną sprawowała spółdzielnia mieszkaniowa.

W ocenie GINB warunkiem uznania podmiotu – uprawnionego do nieruchomości wspólnej z tytułu posiadania prawa odrębnej własności danego lokalu – za stronę postępowania jest wykazanie, że planowana inwestycja będzie wpływać na ten konkretny lokal oraz godzić w uprawnienia dotyczące korzystania z niego. Podmiot taki musi więc wykazać posiadanie swego indywidualnego interesu prawnego, którego nie wywodzi się jednak z samego faktu bycia współwłaścicielem nieruchomości wspólnej, lecz z faktu, iż jego lokal znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 p.b. Innymi słowy: że dane przedsięwzięcie dotyczy również lokalu stanowiącego jego odrębną własność. Zdaniem organu odwoławczego analiza projektu zagospodarowania terenu wykazała, że sporna inwestycja nie dotyczyła lokali mieszkalnych należących do skarżących. Projektowane przedsięwzięcie w żadnym wypadku nie obejmowało swym zakresem tych lokali. Również sami skarżący nie wykazali swojego indywidualnego interesu prawnego w kwestionowaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z uwzględnieniem powyższego – skoro zaskarżona decyzja o pozwoleniu na budowę nie dotyczyła interesu prawnego wnioskodawców – podmioty te nie mogły zostać uznane za strony postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tejże decyzji, a postępowanie w sprawie należało umorzyć.

Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Powyższa decyzja została zaskarżona przez jedną z właścielek indywidualnego lokalu, której zdaniem niewątpliwie posiadała ona interes prawy w kwestionowaniu wadliwego rozstrzygnięcia, tj. decyzji o pozwoleniu na budowę.

W odpowiedzi na skargę GINB oraz spółdzielnia wniosły o jej oddalenie.

Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym

Wyrokiem⁶ wydanym w sprawie WSA oddalił skargę. W ocenie sądu przedmiotowa inwestycja w żaden sposób nie oddziaływała na lokal mieszkalny stanowiący własność skarżącej właścicielki. W tym też zakresie skarżąca nie przedstawiła żadnych dowodów, które by wskazywały na takie oddziaływanie.

Niezależnie od powyższego WSA poczynił jednak zastrzeżenie, iż należałoby rozważyć, czy interesu tego można było jednak poszukiwać we współużytkowaniu wieczystym działki gruntu, na której realizowania miała być inwestycja. WSA wskazał w tym zakresie, iż przepisy prawa nie różnicują użytkowania wieczystego związaneego z własnością lokalu w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy od zwykłego użytkowania wieczystego (art. 28 ust. 2 p.b.). Wobec tego – skoro inwestycja dotyczyła również przedmiotowej działki będącej we współużytkowaniu wieczystym m.in. skarżącej właścicielki – nie można było uznać, że nie miała ona interesu prawnego w tym postępowaniu. Problem polegał jednak na tym, czy w takim postępowaniu mogła ona występować samodzielnie, czy też do reprezentowania wszystkich współużytkowników wieczystych wyłącznie uprawniona była spółdzielnia mieszkaniowa. W ocenie sądu administracyjnego za kluczowe w tej materii należało uznać stanowisko NSA wyrażone w uchwale o sygn. akt: II OPS 2/15. Zgodnie z powyższą uchwałą, zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., obejmuje jedynie czynności w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Przez „nieruchomości wspólne” należy z kolei rozumieć grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, tj. zgodnie z rozumieniem tego pojęcia przyjętym w art. 3 ust. 2 u.w.l. w zw. z art. 27 ust. 1 i 2 u.s.m. Z akt administracyjnych sprawy wynikało natomiast, że przedmiotem inwestycji objętej decyzją o pozwoleniu na budowę była budowa sieci wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej, gazowniczej, teletechnicznej i elektroenergetycznej m.in. na przedmiotowej działce w związku z planowaną zabudową mieszkaniową z garażem podziemnym i usługami.

Mając zatem na uwadze to, że – co do zasady skarżąca właścicielka lokalu nie była pozbawiona możliwości udziału w przedmiotowym postępowaniu, rzeczą

organu administracji II instancji winno być ustalenie, czy wskazana wyżej inwestycja mieściła się w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości stanowiącej przedmiot współużytkowania. Tylko wówczas bowiem – jak wyjaśnił to WSA – zarząd nieruchomością wspólną sprawowany przez spółdzielnię uniemożliwiłby osobisty udział skarżącej w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Skarga kasacyjna

Skargi kasacyjne od wyroku sądu administracyjnego I instancji wnieśli Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz spółdzielnia.

Zaskarżonemu wyrokowi GINB zarzucił naruszenie prawa materialnego, poprzez błędne przyjęcie, że charakter robót budowlanych prowadzonych na działce nie mieścił się w zakresie pojęcia „eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej” składających się na treść zarządu nieruchomością wspólną, a wobec powyższego nie pozbawiał skarżącą właścicielki lokalu możliwości udziału w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas gdy prawidłowa wykładnia obowiązujących przepisów powinna prowadzić do wniosku, że zakres wspomnianych robót uzasadniał sprawowanie zarządu nieruchomością wspólną i reprezentowanie współużytkowników wieczystych nieruchomości wspólnej jedynie przez spółdzielnię mieszkaniową oraz wykluczał samodzielny udział skarżącej właścicielki w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z kolei, zdaniem skarżącej spółdzielni, sąd administracyjny dokonał błędnej wykładni art. 27 ust. 2 u.s.m.⁷, wskutek czego w sposób niezasadny uznał, że sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni – a o którym mowa w tym przepisie – nie uprawniał spółdzielni do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 p.b., bez uzyskania przez zarządcę zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Po rozpoznaniu wniesionych skarg kasacyjnych, NSA wyrokiem uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę na decyzję GINB. Zdaniem NSA obie skargi kasacyjne zasługiwały na uwzględnienie.

→ WAŻNE!

Na podmiocie, który powołuje się na przysługujący mu tytuł prawny do gruntu, ciąży obowiązek wykazania własnego indywidualnego interesu prawnego, co w sytuacji, gdy zarząd nieruchomością wspólną sprawuje zarząd spółdzielni, to on reprezentuje taki podmiot na zewnątrz.

Jak podkreślono w uzasadnieniu wydanego wyroku, w orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym przyjęto jako zasadę, że w sprawach z zakresu prawa budowlanego mających związek z nieruchomością wspólną, stroną postępowania jest wyłącznie wspólnota mieszkaniowa, którą reprezentuje zarząd, a jako wyjątek – uznano za stronę tego postępowania, niezależnie od występującej w tym postępowaniu wspólnoty, właściciela lokalu, który wykaże się własnym, indywidualnym interesem prawnym. W związku z treścią art. 27 ust. 2 u.s.m. pogląd ten odpowiednio dotyczy także spółdzielni mieszkaniowych. Zdaniem NSA z powyższego wynikała zatem konkluzja, że to na podmiocie, który powołuje się na przysługujący mu tytuł prawny do gruntu, ciąży obowiązek wykazania własnego indywidualnego interesu prawnego, co w tego rodzaju sprawach, w sytuacji, gdy zarząd nieruchomością wspólną sprawuje zarząd spółdzielni, nawet z uwagi na przysługujące danemu podmiotowi prawo do nieruchomości, to on reprezentuje taki podmiot na zewnątrz. Stąd też wykazanie przez dany podmiot, że realizacja danej inwestycji dotyczy jego interesu prawnego, nie może zostać oparte tylko na wskazaniu, że temu podmiotowi przysługuje np. prawo do gruntu (jak w rozpoznawanej sprawie – udział w prawie użytkowania wieczystego działki, stanowiącej część wspólną nieruchomości będącej w zarządzie spółdzielni, ale związany z odrębną własnością lokalu mieszkalnego skarżącej właścicielki). Wobec tego oba organy administracyjne słusznie oceniły, że kwestionowana przez skarżącą właścicielkę inwestycja dotycząca budowy infrastruktury technicznej nie dotyczyła lokalu mieszkalnego skarżącej, a tym samym skarżąca ta nie wykazała swojego indywidualnego interesu prawnego w kwestionowaniu w postępowaniu nieważnościowym decyzji o pozwoleniu na budowę. W uzupełnieniu tego stanowiska NSA wskazał, iż skarżąca właścicielka lokalu nie mogłaby samodzielnie dysponować prawem do gruntu, ponieważ z istoty prawnej przysługujący jej udział w gruncie związany był z odrębną własnością lokalu mieszkalnego i w konsekwencji taki grunt wchodził w skład nieruchomości wspólnej. Stąd też należało wziąć pod uwagę wymagane prawem odpowiednie formy zarządzania nieruchomością wspólną – w tej sprawie przez spółdzielnię mieszkaniową.

W tym miejscu NSA zwrócił uwagę, iż przed dniem 9 września 2017 r. w odniesieniu do poprzedniego brzmienia art. 27 ust. 2 u.s.m. – który miał znaczenie z punktu widzenia oceny legalności zaskarżonej decyzji GINB kontrolowanej na datę jej wydania (tj. 2016 r.) – w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalili się poglądy, zgodnie z którym kwestia zarządzania nieruchomością przez spółdzielnię mieszkaniową nie rozróżniała, czy mamy do czynienia z czynnościami dotyczącymi zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy też czynnościami przekraczającymi zwykły zarząd. Wobec tego przyjmowano, że spółdzielnia mieszkaniowa jest uprawniona do sprawowania obu rodzajów zarządu, zatem zarząd powierzony – o którym mowa w art. 27 u.s.m. – obejmował zarówno czynności zwykłego zarządu, jak i te, które przekraczają zakres zwykłego zarządu w odniesieniu do nieruchomości wspólnej⁸. Natomiast, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do dysponowania przez spółdzielnię mieszkaniową nieruchomością wspólną na cele budowlane jako zasadę prawną przyjęto, że kwestię zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię ograniczono do czynności w zakresie „eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej”.

Jak zwrócił też uwagę NSA, spółdzielnia uzyskała przy tym – w drodze postanowienia wydanego przez właściwy sąd rejonowy – prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdzie przesądziło, że budowa planowanej infrastruktury technicznej polegała m.in. na modernizacji dotychczasowej sieci, która istniała od lat 60. XX w. i w związku z tym istniała przyczyna temporalna, która uzasadnia dokonanie takiej modernizacji. Realizacja tej inwestycji przez spółdzielnię mieściła się zatem w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej (niezależnie od tego, że inwestycja ta była związana także z planowaną zabudową mieszkaniową z garażem podziemnym i usługami na sąsiedniej działce), co – wbrew ocenie WSA – nie wymagało z kolei przeprowadzenia dodatkowo postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy. Brak uwzględnienia tej okoliczności przez organ odwoławczy nie miał jednak istotnego wpływu na wynik sprawy w sytuacji, gdy skarżąca właścicielka lokalu w rozpoznawanej sprawie nie wykazała skutecznie swojego indywidualnego interesu prawnego w kwestionowaniu w postępowaniu nieważnościowym decyzji o pozwoleniu na budowę. Okolicznością wskazującą na istnienie tego interesu nie było jedynie powołanie się, iż przedmiotowa inwestycja miała

prowadzić w przyszłości do powstania sąsiedniej zabudowy.

W konsekwencji słuszne okazały się zarzuty zarówno GINB, jak i spółdzielni, iż stan faktyczny i prawny sprawy dawał podstawy do stwierdzenia, że planowana inwestycja – której dotyczyło postępowanie nieważnościowe – mieściła się w zakresie pojęcia „eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej”. Powyższe skutkowało przyjęciem, iż skarżąca właścicielka lokalu w odpowiednich postępowaniach związanych z przedmiotową inwestycją nie mogła występować samodzielnie, a tym samym skutecznie kwestionować legalności decyzji, a widoczny w rozpoznawanej sprawie konflikt interesów należało rozpatrywać jedynie w kategoriach wewnątrzorganizacyjnych w ramach relacji spółdzielni z podmiotami, którym przysługiwała odrębna własność lokalowa, w tym określona forma współwłasności w gruncie.

Mając powyższe na względzie, skoro uwzględnieniu podlegały zarzuty obu skarg kasacyjnych i jednocześnie wypowiedziana powyżej ocena w tym zakresie przemawiała za uznaniem wadliwości oceny zawartej w zaskarżonym wyroku, to NSA uprawniony był do uchylecia zaskarżonego wyroku i oddalenia skargi „zwykłej” na zaskarżoną decyzję GINB.

Agnieszka Żelazna

Radca prawny, LexCertus Kancelaria Radcy Prawnego
Agnieszka Żelazna
zelazna@lexcertus.pl

Przypisy:

- ¹ Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm., dalej jako: p.b.
- ² Sygn. akt: II OSK 1673/18.
- ³ Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1465 z późn. zm., dalej jako: u.s.m.
- ⁴ Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1910 z późn. zm., dalej jako: u.w.l.
- ⁵ Tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 648 z późn. zm., dalej jako p.s.
- ⁶ Sygn. akt: VII SA/Wa 2765/16.
- ⁷ Zgodnie z którym zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., z zastrzeżeniem jednakże art. 241 i art. 26 u.s.m. Przepisów u.w.l. o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art. 22 oraz art. 29 ust. 1 i 1a u.w.l., które stosuje się odpowiednio.
- ⁸ *Vide* uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt: III CZP 122/13; postan. Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt: I CSK 255/17.