



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 22.03.2014

RPO-659942-IV-AD/10

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Na tle skarg, które wpływają do mojego Biura ujawnił się problem dotyczący wykładni art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623), który powoduje trudności z jednoznacznym ustaleniem przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, czy podmiot występujący w procesie inwestycyjnym o wydanie pozwolenia na budowę posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

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

Stosownie zaś do art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Definicję pojęcia „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” określa powołany na wstępie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, który stanowi, że przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Przepis ten, wśród tytułów uprawniających do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wymienia zarówno prawa rzeczowe: własność, ograniczone prawa rzeczowe jak też każdy stosunek zobowiązaniowy, który przewiduje uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Na wstępie zwrócić należy uwagę, że już sama gramatyczna wykładnia tego przepisu nasuwa wątpliwości, które mogą przekładać się na wadliwe odczytywanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej definicji zawartej w tym przepisie, a tym samym wpływać na wadliwość decyzji administracyjnych orzekających o pozwoleniu na budowę.

W art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego ustawodawca kolejno wymienia tytuły prawne uprawniające do dysponowania nieruchomością na cele budowlane tj. własność, użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe oddzielając je przecinkami, a dalszej części tego zdania po zastosowaniu spójnika „albo” wymienia kolejny tytuł prawny posługując się sformułowaniem: "stosunek zobowiązaniowy, przewidujący uprawnienie do wykonywania robót budowlanych".

O ile regulacja zawarta w tym przepisie, w zakresie, w jakim przewiduje, że zarówno własność jak też użytkowanie wieczyste uprawniają do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest odzwierciedleniem treści tych praw, jaką nadano im na gruncie prawa cywilnego, to istotne wątpliwości wzbudza wymienienie zarządu i ograniczonego prawa rzeczowego obok dwóch najsilniejszych i najpełniejszych praw rzeczowych, które z samej swej istoty uprawniają do zabudowy nieruchomości.

Aktualna redakcja art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego i wykładnia gramatyczna tego przepisu, który zawiera w swej treści spójnik „albo” (alternatywna rozłączna) wskazują że w pierwszej części tego przepisu wymieniono tytuły prawne, które bezwzględnie uprawniają do zabudowy nieruchomości, a w drugiej części zdania, następującej po spójniku „albo” wskazano, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać również z umowy, będącej źródłem stosunku zobowiązaniowego, jeżeli w treści umowy uprawnienie do zabudowy nieruchomości zostało przewidziane.

Treść art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego wzbudza także istotne zastrzeżenia w kontekście zmian legislacyjnych, jakie nastąpiły z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie uprawnień jednostek organizacyjnych gminy i Skarbu Państwa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Jak już wyżej wskazałam art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego wśród tytułów uprawniających do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wymienia również zarząd.

Literalna wykładnia art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego może prowadzić do wniosku, że każdy zarząd uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jednak takiej wykładni nie można zaakceptować w świetle konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności.

Celem budowlanym są zwykle takie działania, które wykraczają poza zakres bieżącego utrzymania nieruchomości, a tym samym stanowią czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Działania te wymagają- co do zasady - pozwolenia na budowę, które uzyskiwane jest po uprzednim złożeniu przez inwestora oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Przyjęcie założenia, że zarząd wymieniony w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego obejmuje każdy zarząd, prowadziłoby do sytuacji, w której pozwolenie na budowę, uzyskiwałyby każdy zarządca, niezależnie od zakresu uprawnień, jakie mu powierzono w ramach zarządu, a więc także zarządca, którego upoważniono jedynie do podejmowania czynności zwykłego zarządu. Nie ulega zaś wątpliwości, że realizacja celu budowlanego stanowi ingerencję w substancję rzeczy, a więc czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu, do podjęcia której zarządca musi uzyskać od właściciela rzeczy wyraźne umocowanie.

Wykładania historyczna art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego wskazuje, że celem ustawodawcy nie było przyznanie każdemu zarządcy uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a przez to nadanie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego treści niezgodnej z konstytucyjną ochroną prawa własności, tylko uwzględnienie w tym przepisie uprawnień, jakie posiadały w przeszłości jednostki organizacyjne gminy i Skarbu Państwa względem nieruchomości znajdujących się w ich zarządzie.

Należy zwrócić uwagę, że art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w wyżej powołanym brzmieniu, pozostaje niezmieniony od chwili wejścia w życie ustawy - Prawo budowlane z 1994 r. tj. od dnia 1 stycznia 1995 r. Wówczas zakres uprawnień jednostek, którym oddano w zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy wobec tych nieruchomości określały przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, 127 ze zm.). Uprawnienia te określał Rozdział 4 pt.:" Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub własność gminy", który obejmował m.in. art. 33. Przepis ten stanowił, że państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej zarządzają wydzielonymi im i nabytymi gruntami, wraz z położonymi na nich budynkami i urządzeniami związanymi trwale z gruntami, stanowiącymi odpowiednio własność Skarbu Państwa lub własność gminy (ust. 1). Państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej uzyskują grunty stanowiące własność Skarbu Państwa w zarząd na podstawie decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej lub na podstawie zawartej, za zezwoleniem tego organu, umowy

o przekazaniu między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej albo umowy, o której mowa w art. 9 ust. 2. Przepis ten stosuje się odpowiednio do komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (ust. 2). Państwowe jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 2 ust. 1a, otrzymują w zarząd grunty stanowiące własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ust. 2a). Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej korzystają z nieruchomości będącej w ich zarządzie zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. W tym zakresie mogą zgodnie z przepisami szczególnymi dokonywać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić nowe budowle (ust. 3).

W obowiązującym ówczesnie stanie prawnym mieliśmy zatem do czynienia z zarządem wykonywanym przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne uprawnione z mocy ustawy do zabudowy oraz wznoszenia nowych budowli na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Z treścią tego uprawnienia korespondował art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, który wymienia zarząd jako samodzielny tytuł uprawniający do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i wydaje się, że w tym kontekście należy odczytywać pojęcie zarządu wymienione w tym przepisie.

W dniu 1 stycznia 1998 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. pierwotny: Dz.U. Nr 115, poz. 741), która uchyliła ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Zgodnie z art. 199 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zarząd nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność gminy, sprawowany w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przez jednostki organizacyjne, przekształca się z tym dniem w trwały zarząd tych nieruchomości.

W myśl art. 43 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego. Wymóg uzyskania zgody organu nadzorującego nie dotyczy Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy (art. 43 ust. 4a ustawy).

Analiza powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że pojęcie zarząd, uregulowane w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego nie odpowiada regulacjom przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na gruncie tej ustawy państwowe i komunalne jednostki organizacyjne dysponują trwałym zarządem do nieruchomości, a realizacja celów budowlanych przez te jednostki możliwa jest dopiero po uzyskaniu zgody organu nadzorującego. Oznacza to, że w obowiązującym stanie prawnym nie wszystkim państwowym i komunalnym jednostkom organizacyjnym przysługuje samodzielne prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Natomiast zarząd wykonywany przez wymienione jednostki, w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, uprawniał je do samodzielnego decydowania o przeznaczeniu nieruchomości na cele budowlane, czego konsekwencją była regulacja zawarta w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, mająca znaczenie przy ubieganiu się o wydanie pozwolenia na budowę.

Pogląd sprowadzający się do uznania, że w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego mowa jest o zarządzie, jaki sprawowały państwowe i komunalne jednostki organizacyjne prezentowany jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 6 września 2005 r. (sygn. akt OSK 1914/04) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: *"usytuowanie zarządu wśród praw rzeczowych wskazuje, iż w przepisie tym chodzi o zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, przekształcony od 111998 r. w trwały zarząd unormowany w rozdziale 5 działu 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 VIII 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 46, poz. 543 z 2000 r. ze zm.)."*

Z uwagi na pozbawienie jednostek gminy i Skarbu Państwa samodzielnych uprawnień w zakresie dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pozostawienie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego w dotychczasowym brzmieniu, które wśród tytułów do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nadal wymienia zarząd, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Aktualna treść tego przepisu może prowadzić do sytuacji, w których przepis ten (w zakresie odnoszącym się do zarządu) będzie stosowany w sposób niezgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności, co będzie miało miejsce wówczas, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej, opierając się wyłącznie na gramatycznej wykładni art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, wyda pozwolenie na budowę podmiotowi sprawującemu zarząd nieruchomością w sytuacji, gdy nie będzie on posiadał na gruncie prawa cywilnego uprawnień umożliwiających realizację celów budowlanych.

Zwrócić należy również uwagę, że nieodpowiadająca aktualnym uprawnieniom jednostek organizacyjnych gminy i Skarbu Państwa, a także rozbieżna z treścią art. 3 pkt 11 Prawa

budowlanego jest także treść wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, stanowiącego załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120, poz. 1127). W treści wzoru powołanego oświadczenia oprócz tytułów uprawniających do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przewidzianych w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, wymienione zostało pojęcie trwały zarząd, zaś -jak już wyżej wskazano - art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego posługuje się pojęciem zarząd.

Podobne wątpliwości i zastrzeżenia wzbudza wymienienie ograniczonego prawa rzeczowego wśród tytułów prawnych uprawniających do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Na gruncie obowiązującego prawa żadne z ograniczonych praw rzeczowych, do których należą: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka (art. 244 k.c.) nie uprawnia z samej ich istoty do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. O ile zastaw i hipoteka z przyczyn oczywistych muszą zostać wyłączone z rozważań dotyczących dysponowania nieruchomością na cele budowlane,- to w przypadku użytkowania nieruchomości oraz służebności gruntowej możliwe jest wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane tylko w przypadku, gdy umowa przewiduje takie uprawnienie bądź też w sytuacji, gdy osoba uprawniona uzyska zgodę właściciela.

W mojej ocenie powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że regulacja art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, zawierająca określenie pojęcia „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, wymaga legislacyjnego uporządkowania poprzez wskazanie praw rzeczowych, które obejmują swym zakresem prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Na gruncie aktualnego stanu prawnego, który nie wymaga od wnioskodawców wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, poprzestając na wymogu złożenia oświadczenia w tej kwestii, niezwykle istotne jest takie ukształtowanie definicji prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, która po pierwsze pozwoli na sprawną weryfikację powołanego oświadczenia poprzez zestawienie jego treści z legalną definicją tego pojęcia, a po wtóre pozwoli organom administracji architektoniczno-budowlanej rozstrzygnąć wątpliwości w sytuacji, gdy w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę zakwestionowane zostanie przez osobę trzecią prawo wnioskodawcy do dysponowania nieruchomością na omawiane cele.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718) wprowadziła

istotną zmianę polegającą na zobowiązaniu inwestora do złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, rezygnując z obowiązku dokumentowania przez inwestora posiadania tego prawa. Złożenie przez inwestora nieprawdziwego oświadczenia w tym zakresie podlega odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 233 k. k. O ile samo oświadczenie wywiera skutki w sferze prawa publicznego, stanowi bowiem podstawę do wydania decyzji administracyjnej to już realizacja tej decyzji dotyka sfery prawa cywilnego, bowiem legitymuje określony podmiot do podjęcia działań polegających na ingerencji w substancję nieruchomości.

Ze względu na problemy, jakie na gruncie aktualnego brzmienia art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego występują z ustaleniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w tym także z ustaleniem uprawnień zarządcy do podejmowania działań budowlanych konieczne wydaje się zmodyfikowanie definicji zawartej w tym przepisie bądź też dokonanie zmiany jego redakcji, w taki sposób, aby możliwe było dokonanie jednoznacznej wykładni tego przepisu z zastosowaniem zasad logicznego rozumowania.

Chciałabym jednocześnie zwrócić uwagę Pana Ministra na kolejny problem, który wiąże się z problematyką istnienia po stronie zarządcy uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Na tle skarg kierowanych w ostatnim czasie do mojego Biura ujawnił się problem dotyczący ustalenia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w sytuacji, gdy z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę występuje spółdzielnia mieszkaniowa zarządzająca nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zra.).

Do rozstrzygnięcia tej kwestii nie może posłużyć art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, który w sposób nieuzasadniony zrównuje każdy zarząd z prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach z wniosku spółdzielni mieszkaniowej o wydanie pozwolenia na budowę, punkt wyjścia dla organów administracji architektoniczno-budowlanej do ustalenia tej okoliczności stanowi treść art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który przewiduje, że zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i la, które stosuje się odpowiednio. Przepisów

ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24¹ oraz art. 26. (art. 27 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, dotyczącego tej kwestii wykazała, że organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz sądy administracyjne we własnym zakresie dokonują wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i w różny sposób interpretują wymienione w tym przepisie pojęcie „zarząd” na potrzeby ustalenia czy spółdzielnia sprawująca zarząd nieruchomością wspólną przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Kwestia ta była dotąd przedmiotem rozważania w kilku orzeczeniach sądów administracyjnych, w których przedstawione zostały dwa poglądy. Pierwszy z tych poglądów sprowadza się do uznania, że spółdzielnia na podjęcie działań inwestycyjnych musi uzyskać zgodę wszystkich właścicieli lokali (*vide*: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. II SA/G1 913/07 i wydany na skutek skargi kasacyjnej od tego wyroku wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1683/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r. sygn. II SA/G1 912/07 i wydany na skutek skargi kasacyjnej od tego wyroku wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r. sygn. II OSK 1684/08).

Odmienny pogląd sprowadzający się do tezy, że spółdzielnia sprawuje zarząd obejmujący także umocowanie do czynności przekraczających zwykły zarząd i jest w zakresie tego zarządu uprawniona do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Bd 16/08, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny - po rozpoznaniu skargi kasacyjnej od tego wyroku - w wyroku z dnia 26 października 2009 r. sygn. II OSK 1666/08.

W mojej ocenie analiza art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie pozwala na ustalenie zakresu zarządu, jaki ustawodawca powierzył spółdzielni mieszkaniowej z mocy tego przepisu. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten nie określa zakresu zarządu, ale odsyła do zarządu, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Natomiast art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1995 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) stanowi, że właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej.

Również ten przepis nie określa zakresu zarządu powierzonego, bowiem w praktyce zakres uprawnień zarządcy precyzuje umowa. Zagadnienie działania zarządcy w imieniu właścicieli lokali i zakresu takiego upoważnienia sprowadza się w istocie do treści postanowień umowy lub

uchwały właścicieli, przewidzianych w art. 18 ust. 1 i ust. 2a ustawy o własności lokali (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2005 r., sygn. III CZP 62/05).

Ponieważ art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawiera wyraźne wyłączenie możliwości zastosowania zasad zarządu określonych w ustawie o własności lokali, uzasadniony wydaje się pogląd, który wskazuje w takim przypadku na odesłanie do regulacji Kodeksu cywilnego. Stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali w zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Takie zaś odesłanie prowadzi do wniosku, że spółdzielnia w sprawach przekraczających zwykły zarząd, a więc także w sprawach dotyczących dysponowania nieruchomością na cele budowlane, obowiązana jest uzyskać zgodę wszystkich właścicieli lokali (art. 199 k.c), chyba że w umowach o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego inaczej został określony zakres zarządu powierzonego spółdzielni mieszkaniowej. W mojej ocenie pogląd ten - na gruncie przedstawionego stanu prawnego i przy zastosowaniu obowiązujących metod wykładni - należy w pełni podzielić.

W mojej ocenie nie ma żadnych podstaw do tego, aby domniemywać zakres uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomością wspólną a więc tą jej częścią, która stanowi współwłasność właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych. Domniemanie takie, prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej wobec nieruchomości wspólnej, jako sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, musi zostać odrzucone. Błędny wydaje się tym samym pogląd przyjmujący, że zarząd o jakim mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zarządem nieograniczonym, uprawniającym także do podejmowania czynności przekraczających zwykły zarząd w sytuacji, gdy przepis tej ustawy tego wprost nie przewiduje.

Powyższe rozważanie skłaniają do wniosku, że bez odniesienia się do innych przepisów prawa bądź też umowy niemożliwe jest, jedynie w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, określenie zakresu zarządu powierzonego spółdzielni mieszkaniowej z mocy tego przepisu.

Problemy, jakie powoduje wykładnia art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz odmienne poglądy sądów administracyjnych prezentowane w wyżej powołanych orzeczeniach skłaniają do wniosku, że niezbędne są zmiany legislacyjne w tym zakresie. W mojej ocenie konieczne wydaje się jednoznaczne uregulowanie zakresu zarządu, jaki powierzony został spółdzielni mieszkaniowej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Podjęcie prac legislacyjnych jest również konieczne z uwagi na praktykę orzecniczą organów administracji architektoniczno-budowlanej, jaka kształtuje się w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na budowę na wniosek spółdzielni mieszkaniowych, sprawujących zarząd na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Niepokojące jest, że organy te we własnym zakresie dokonują wykładni tego przepisu i rozstrzygają wątpliwości co do zakresu zarządu, o jakim mowa w tym przepisie.

Nie ulega zaś wątpliwości, że przepisy Prawa budowlanego nie dają organom administracji publicznej uprawnień do rozstrzygania zagadnień, których natura jest domeną prawa prywatnego. Przepisy te zobowiązują organy do egzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym, a takim obowiązkiem w świetle przepisów Prawa budowlanego jest złożenie przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Celem zaś takiego oświadczenia jest bez wątpienia zapewnienie na gruncie Prawa budowlanego gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych.

W świetle powyższego wydaje się niezbędna zmiana stanu prawnego obowiązującego w omawianym zakresie, która przywróci spójność wskazanych wyżej regulacji i umożliwi ustalenie jednoznacznej definicji prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podjęcie działań legislacyjnych w tej sprawie jest także konieczne dla zachowania gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających do uporządkowania stanu prawnego we wskazanym zakresie i ukształtowania go w taki sposób, który nie będzie powodował wątpliwości interpretacyjnych.

Będę wdzięczna za poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым przez Pana Ministra w tej sprawie.

Laura Wyney Szwed

Jenő Jipou