

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 lipca 2011 r.

II OSK 587/10

TEZA aktualna

Skoro z treści art. 81c ust 1 i 2 p.b. wynika, iż zobowiązanym do dostarczenia odpowiednich ocen technicznych może być właściciel obiektu budowlanego, a współwłaścicielami budynku są członkowie wspólnoty mieszkaniowej, to dopuszczalnym jest nałożenie obowiązku przedłożenia ocen kominiarskich na tych członków.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie: NSA Jacek Chlebny, del. WSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 27 lipca 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Miejskiej D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 października 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 339/09 w sprawie ze skargi Gminy Miejskiej D. na postanowienie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia (...) maja 2009 r. nr (...) w przedmiocie nałożenia obowiązku przedłożenia oceny kominiarskiej wentylacji nawiewno-wywiewnej i przewodów spalinowych oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 28 października 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we

Wrocławiu oddalił skargę Gminy Miejskiej Dzierżoniów na postanowienie Dolnośląskiego

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu z dnia (...) maja 2009 r. w przedmiocie nałożenia obowiązku przedłożenia oceny kominiarskiej wentylacji nawiewno-wywiewnej i przewodów spalinowych.

Zaskarżony wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Postanowieniem z dnia (...) kwietnia 2009 r. nr (...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Dzierżoniowie na podstawie art. 81c ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późno zm.) oraz art. 123 k.p.a. nałożył na imiennie wymienionych współwłaścicieli budynku mieszkalnego wielorodzinnego zlokalizowanego na os. (...) w Dzierżoniowie, w tym na Gminę Miejską Dzierżoniów, obowiązek dostarczenia w wyznaczonym terminie ocen kominiarskich dotyczących wentylacji nawiewno - wywiewnej i przewodów spalinowych, podłączonych do poszczególnych mieszkań. W uzasadnieniu podał, że jego wątpliwości co do stanu wentylacji nawiewno-wywiewnej oraz przewodów spalinowych, podłączonych do poszczególnych mieszkań, powstały w związku z pismem Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Dzierżoniowie.

W zażaleniu Gmina Miejska Dzierżoniów wskazując, że wynikający z art. 81c Prawa budowlanego obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz może być nałożony tylko na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, wywodziła, iż właścicielem budynku położonego na os. Słonecznym 7 w Dzierżoniowie jest funkcjonująca tam wspólnota mieszkaniowa i obowiązki dotyczące nieruchomości wspólnej powinny być nałożone na wspólnotę, a nie na wskazanych imiennie współwłaścicieli.

Postanowieniem z dnia (...) maja 2009 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu, po rozpatrzeniu powyższego zażalenia, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy postanowienie organu I instancji. W uzasadnieniu Wojewódzki Inspektor podał, że ustalony w niniejszej sprawie stan faktyczny uprawniał organ I instancji do wydania postanowienia na podstawie art. 81c Prawa budowlanego, a wyniki przedłożonej dokumentacji pozwolą temu organowi podjąć dalsze kroki zmierzające do wyjaśnienia zaistniałego w sprawie stanu faktycznego i podjęcia właściwego rozstrzygnięcia. Odnosząc się do argumentów zawartych w zażaleniu, dotyczących naruszenia art. 6 ustawy o własności lokali, organ II instancji stwierdził, że nie sposób zgodzić się z opinią skarżącej Gminy, że obowiązek nie został nałożony na wspólnotę, gdyż podmioty, które zobowiązano do wykonania "decyzji" tworzą wspólnotę mieszkaniową, ponieważ wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy samego prawa.

W ocenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zaskarżone rozstrzygnięcie wydane zostało zatem w oparciu o właściwą podstawę prawną, a treść nakazanych obowiązków mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w powołanej przez organ I instancji podstawie prawnej.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożyła Gmina Miejska Dzierżoniów wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Strona skarżąca podkreśliła, że nie kwestionowała merytorycznych podstaw wydania postanowienia, nie zarzucała

uchybień w kwestii dokonanych przez organ administracyjny ustaleń faktycznych, ale podważała tylko prawidłowość określenia strony postępowania, wykazując, że wskazanie imiennie poszczególnych współwłaścicieli jako strony zobowiązanej jest błędem. Stroną zobowiązaną powinna być bowiem wspólnota mieszkaniowa nieruchomości położonej na os. (...) w Dzierżoniowie, nie zaś poszczególni członkowie tejże wspólnoty.

Skarżąca Gmina wywodziła, że ponieważ w myśl przepisów ustawy o własności lokali wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy prawa i posiada zdolność sądową, tzn. zdolność do występowania w postępowaniu jako strona - obowiązki dotyczące nieruchomości wspólnej powinny zostać nałożone na wspólnotę, a nie na wskazanych imiennie współwłaścicieli.

W odpowiedzi na skargę Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację i wywody prawne zawarte w zaskarżonym postanowieniu.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że jeśli chodzi o sporną kwestię czy wydane w trybie art. 81c Prawa budowlanego postanowienie może być zaadresowane do imiennie wymienionych współwłaścicieli danego budynku - jak uważają organy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie, czy też jak uważa strona skarżąca postanowienie takie może być skierowane wyłącznie do wspólnoty mieszkaniowej tego budynku - wspólnota mieszkaniowa danego budynku nie jest właścicielem tego budynku, lecz jest podmiotem utworzonym przez ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Wynika to jednoznacznie z treści art. 6 ustawy o własności lokali. Wspólnotę mieszkaniową tworzą właściciele poszczególnych lokali, a więc współwłaściciele całej nieruchomości, w tym jej części wspólnych. Pomimo istnienia wspólnoty mieszkaniowej tworzące ją podmioty pozostają współwłaścicielami danej nieruchomości, gdyż powstanie wspólnoty nie pozbawia dotychczasowych właścicieli prawa własności.

W ocenie Sądu I instancji nie jest trafny zarzut, że obowiązki dotyczące nieruchomości wspólnej powinny zostać nałożone na wspólnotę, a nie mogą być one nałożone na wskazanych imiennie współwłaścicieli, gdyż w postępowaniu dotyczącym części wspólnej nieruchomości tylko wspólnota mieszkaniowa ma zdolność sądową. Części wspólne nieruchomości stanowią współwłasność podmiotów będących właścicielami poszczególnych lokali. Nie jest bowiem tak, jak wynikałoby to z twierdzeń strony skarżącej, że właściciele poszczególnych lokali nie są jednocześnie właścicielami (współwłaścicielami) części wspólnych, takich jak klatki schodowe, dachy itp., ewentualnie, że przestają nimi być z chwilą powstania wspólnoty mieszkaniowej. Utworzenie wspólnoty mieszkaniowej, jak już wyżej zaznaczano, nie uszczupla praw właścicielskich podmiotów tworzących tę wspólnotę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał za słuszne stanowisko strony skarżącej, która powołała się na orzecznictwo sądowe, że funkcją art. 6 ustawy o własności lokali jest uproszczenie obrotu prawnego poprzez umożliwienie wskazania w sporze jako strony postępowania wspólnoty mieszkaniowej, bez konieczności pozywania wszystkich jej członków. Podkreślił jednak Sąd I instancji, że jest to

możliwość, a nie obowiązek. Okoliczność posiadania przymiotu strony w rozumieniu art. 28 i 29 k.p.a. przez wspólnotę mieszkaniową, o której mowa w art. 6 ustawy o własności lokali, nie pozbawia takiego przymiotu członków tej wspólnoty, którzy zachowują własność danej nieruchomości. Wspólnota mieszkaniowa może być adresatem takiego postanowienia, jak zapadłe w niniejszej sprawie, ale nie musi, dlatego skierowanie przedmiotowego postanowienia do wszystkich imiennie wymienionych współwłaścicieli nie jest błędem nie pozbawia wspomnianego postanowienia wykonalności.

Skargę kasacyjną od wyżej wymienionego orzeczenia wniosła Gmina Miejska

Dzierżoniów reprezentowana przez radcę prawnego A. M. zaskarżając go w całości.

Sądowi pierwszej instancji zarzuciła w trybie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. naruszenie: prawa materialnego poprzez błędną wykładnię, tj. art. 81c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedno Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) poprzez nietrafne przyjęcie, że przepis ten dopuszcza możliwość wydania postanowienia zarówno zaadresowanego do imiennie wymienionych współwłaścicieli danego budynku, jak i skierowane wyłącznie do wspólnoty mieszkaniowej, nadto art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.) przez nietrafne przyjęcie iż, przepis ten przyznaje zdolność sądową nie tylko wspólnocie mieszkaniowej jako ogółowi właścicieli, ale też imiennie wskazanym właścicielom tworzącym tę wspólnotę i w sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej przyznaje im prawo do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. Sąd błędnie przyjął, iż funkcją tego przepisu jest uproszczenie obrotu prawnego ale sposób określenia strony postępowania jako "wspólnota mieszkaniowa" to możliwość, a nie obowiązek.

Ponadto zarzuciła naruszenie przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi, tj. naruszenie art. 29 i art. 30 k.p.a., przejawiające się w tym, że Sąd błędnie ustalił zdolność sądoadministracyjną strony zobowiązanej przyjmując, iż zdolność tą posiadają poszczególni członkowie wspólnoty mieszkaniowej w sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej.

Zważywszy na podniesione zarzuty pełnomocnik wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

W uzasadnieniu podniosła, że nie można zgodzić się z poglądem prezentowanym przez Sąd, iż pojęcie "wspólnota mieszkaniowa" jest jedynie synonimem pojęcia "ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości". Odrębność jednostki, jaką jest wspólnota mieszkaniowa, jej zdolność do czynności prawnych, odrębność jej majątku i odpowiedzialność wobec wierzycieli w praktyce oznacza, iż w obrocie cywilnoprawnym to wspólnota występuje jako strona. Z tych samych względów racjonalne jest uznanie odrębności majątku wspólnoty od majątku właścicieli lokali. Ustawodawca, chcąc uniknąć rozbudowanych, skomplikowanych stosunków, wykreował nowy podmiot, jakim jest wspólnota mieszkaniowa, przyznając jej zdolność prawną i sądową. Należy tu podkreślić, iż uznanie podmiotowości wspólnoty mieszkaniowej i jej prawa do posiadania własnego majątku, choć jest ściśle związane z

nieruchomością wspólną, nie narusza uprawnień właścicieli lokali. Są oni współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, którą wspólnota jedynie zarządza (patrz. glosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 2007 r. A.Mankiewicz).

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 1 w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w granicach ich zaskarżenia, a z urzędu bierze jedynie pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł okoliczności mogących wskazywać na nieważność postępowania wskazanych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Skarżąca gmina nie kwestionuje potrzeby sporządzenia wskazanych w zaskarżonym postanowieniu ocen kominiarskich dotyczących wentylacji nawiewno-wywiewnej i przewodów kominowych, bowiem wadliwości tych elementów budynku były prawdopodobnie przyczyną śmierci jednego z mieszkańców tego budynku. Zarzuca jedynie że organy nadzoru budowlanego jako adresata wykonania tego obowiązku wadliwie wskazały członków wspólnoty mieszkaniowej (w tym gminę) zamiast tej wspólnoty. Zatem prawidłowe rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależało od odpowiedzi na pytanie na które z tych podmiotów należało nałożyć ten obowiązek. Podstawą wydania kwestionowanych postanowień organów nadzoru budowlanego był przepis art. 81c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późno zm.), w myśl ust. 1 organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa budowlanego mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, informacji lub udostępnienia dokumentów: 1) związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego; 2) świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu albo jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym. Natomiast stosownie do ust. 2 tego artykułu, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na osoby, o których mowa w ust. 1, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Koszty ocen i ekspertyz ponosi osoba zobowiązana do ich dostarczenia. Organy nadzoru budowlanego obowiązek wykonania ocen kominiarskich nałożyła na współwłaścicieli budynku (członków wspólnoty), natomiast Gmina Miejska Dzierżoniów uważa, że tym właścicielem jest wspólnota mieszkaniowa.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali właścicielom wyodrębnionych w budynku lokali przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością ich lokali. Przy czym nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia które nie służą

wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Zatem niewątpliwym jest, że jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, właścicielami budynku w tym jego części wspólnych są właściciele poszczególnych lokali (członkowie wspólnoty) a nie wspólnota mieszkaniowa. Uregulowania tego nie zmienia treść art. 6 ustawy o własności lokali. Z przepisu tego wynika, że ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową, która może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy prawa, jednak podmioty ją tworzące pozostają współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, ponieważ powstanie wspólnoty nie pozbawia dotychczasowych właścicieli prawa własności. Wskazany art. 6 ustawy wbrew twierdzeniom Gminy nie wpływa na prawa właścicielskie, ma jedynie na celu uproszczenie obrotu prawnego, bez konieczności uczestniczenia w nim wszystkich członków wspólnoty, jest to jednak tylko możliwość a nie obowiązek udziału wspólnoty zamiast jej członków.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy że skoro z treści art. 81c ust. 1 i 2 Prawa budowlanego wynika, iż zobowiązanym do dostarczenia odpowiednich ocen technicznych może być właściciel obiektu budowlanego a współwłaścicielami budynku zlokalizowanego w Dzierżoniowie na osiedlu (...) są członkowie wspólnoty mieszkaniowej w tym Gmina Miejska Dzierżoniów to zasadnie Sąd pierwszej instancji uznał, iż dopuszczalnym było nałożenie obowiązku przedłożenia ocen kominiarskich na tych członków. Tym samym nie doszło do zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia art. 81c Prawa budowlanego i art. 6 ustawy o własności lokali.

Zgodzić się należy ze skarżącą Gminą co do tego, że wspólnota mieszkaniowa może być stroną postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Nie można zatem wykluczyć, że co do zasady także na wspólnotę można nakładać obowiązki na podstawie art. 81c Prawa budowlanego. Ta okoliczność nie może jednak podważyć prawidłowości kontrolowanego przez Sąd pierwszej instancji postanowienia a w konsekwencji wydanego przez ten Sąd wyroku. Przyznanie wspólnotom mieszkaniowym tzw. ułomnej osobowości prawnej oraz zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy skoro przepis prawa materialnego jakim jest art. 81c Prawa budowlanego wyraźnie wskazuje, że podmiotem nałożenia wskazanych w nim obowiązków mogą być min. właściciele (współwłaściciele) obiektu, a przepisy prawa (w tym wskazane w skardze kasacyjnej art. 29 i 30 k.p.a. w zw. z art. 33¹ Kodeksu cywilnego) nadające wspólnocie mieszkaniowej wskazane wyżej uprawnienia nie powodują, że wspólnota staje się właścicielem części wspólnych obiektu budowlanego należącego do członków wspólnoty. Jedynie utrata przez członków wspólnoty prawa własności części wspólnych budynku czyniłaby rozstrzygnięcie organów nadzoru budowlanego wadliwym.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed Sądami Administracyjnymi skargę kasacyjną jako nie mającą uzasadnionych podstaw, oddalił.