

KRAJOWA RADA SPÓŁDZIELCZA

NACZELNY ORGAN SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO

00-013 Warszawa, ul. Jasna 1, Skrytka pocztowa 16
e-mail: krs@krs.org.pl, http://www.krs.org.pl

tel. +48 22/596-43-00, +48 22/596-45-00
tel./fax +48 22/827-43-21

PP/ 47 / 15

Warszawa 18.02.2015r.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

Krajowa Rada Spółdzielcza jako naczelny organ spółdzielczy działając na podstawie art. 259 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 16.09.1982r. prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 Nr 188, poz. 1848) wnosi o podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści aktualnie obowiązujących przepisów w podanym poniżej zakresie tj.:

- **zmiany art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U.2013.1409 j.t.) poprzez dodanie ust. 5 w brzmieniu:**

„W przypadku, gdy w obszarze oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 ustawy prawo budowlane znajduje się nieruchomość wielolokalowa z prawami odrębnej własności do lokali lub spółdzielczymi prawami do lokali, o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 61 § 4 kpa organ właściwy w sprawie wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę zawiadamia jako stronę jedynie podmiot, który wykonuje zarząd tą nieruchomością zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15.12.2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U.2013.1222 j.t.), albo ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U.2000.80.903 j.t.)”.

- **zmiany art. 60 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2012.647 j.t.) poprzez dodanie ust. 1b w brzmieniu:**

„W przypadku, gdy decyzja o ustalenie warunków zabudowy wpływa na prawa związane z nieruchomością wielolokalową, do której ustanowiono prawa odrębnej własności do lokali lub spółdzielcze prawa do lokali, o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 61 § 4 kpa właściwy w sprawie organ zawiadamia jako stronę jedynie podmiot, który wykonuje zarząd tą nieruchomością zgodnie z przepisami ustawy dnia 15.12.2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U.2013.1222 j.t.), albo ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U.2000.80.903 j.t.)”.

Uzasadnienie:

Do Krajowej Rady Spółdzielczej docierają liczne sygnały od organizacji spółdzielczych, które w związku z prowadzeniem procesów inwestycyjnych, jako inwestorzy dostrzegają konieczność

zmiany przepisów aktualnie obowiązującej ustawy prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz o wydanie decyzji o warunkach zabudowy właściwe organy zawiadamiają wszystkich właścicieli działek sąsiednich, gdyż przysługuje im status strony postępowania. Jeżeli w sąsiedztwie planowanej inwestycji znajdują się nieruchomości wielolokalowe, do których zostały ustanowione prawa odrębnej własności lokali powstaje konieczność zawiadomienia niekiedy nawet kilkuset osób, gdyż każdy z właścicieli wyodrębnionego lokalu zawiadamiany jest indywidualnie. Działanie takie znacznie przedłuża całe postępowanie w sprawie wydania decyzji zwiększając dodatkowo jego koszty. Jest to działanie nieuzasadnione ponieważ oba rodzaje postępowań toczą się w trybie określonym przepisami ustawy kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisami tego aktu prawnego poszczególne osoby, które są zainteresowane wstąpieniem do postępowania administracyjnego w charakterze strony mogą to uczynić na podstawie indywidualnego zgłoszenia. Z takiego prawa może zatem także skorzystać każdy właściciel odrębnej własności lokalu znajdującego się na nieruchomości wielolokalowej.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę regulują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U.2013.1409 j.t.), a wydawanie decyzji o warunkach zabudowy ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2012.647 j.t.). Oba typy postępowań objęte są reżimem szeroko pojętej procedury administracyjnej i w kwestiach formalnych nie ujętych w w/w ustawach zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267 j.t.) – dalej kpa. Powoduje to, że:

- stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy jest zgodnie z art. 28 kpa, *„każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”*.
- stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę jest zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane: *„inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”*.
- w obu kategoriach w/w postępowań stosuje się ogólną normę art. 61 § 4 kpa, który stanowi, że: *„O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”*.

Dokonując analizy poszczególnych instytucji szeroko pojętego postępowania administracyjnego bardzo ważnym źródłem interpretacyjnym pozostaje orzecznictwo sądów administracyjnych. W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na jego pogląd w odniesieniu do problemu zawiadamiania potencjalnych stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy na nieruchomości znajdują się lokale zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe, lub wspólnoty mieszkaniowe:

- w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2001 r. (OPK 19/01) Sąd

stwierdził, że w celu uniknięcia sytuacji, w której w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wspólnoty mieszkaniowej powstałaby konieczność występowania wielu stron (właściciele poszczególnych lokali), odchodzi się od konieczności występowania każdego członka wspólnoty na rzecz działania organów wspólnoty w imieniu członków,

- w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2006 r., (II OSK 856/06) Sąd stwierdził, że w stosunkach zewnętrznych odnoszących się do nieruchomości wspólnej, wspólnotę reprezentuje jej zarząd. Oznacza to, że stroną w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu jest wspólnota, którą w postępowaniu reprezentuje zarząd,

- w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2007 r. (II OSK 1321/06) Sąd orzekł, że ustalenie kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę łączy się nierozzerwalnie z ustaleniem obszaru oddziaływania inwestycji. Organ powinien więc każdorazowo ustalić przepisy odrębne, które wprowadzają przewidujące w konkretnej sytuacji ograniczenia w swobodnym korzystaniu z nieruchomości, wprowadzone ze względu na powstanie w sąsiedztwie określonego obiektu budowlanego. Podstawę do uczestnictwa w charakterze strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dają tylko ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości wynikające z konkretnego przepisu prawa, tylko wówczas bowiem mamy do czynienia z istnieniem interesu prawnego. Ograniczenia, które nie są wynikiem istnienia przepisów prawnych, nie dają podstawy do uznania podmiotu za stronę takiego postępowania, ponieważ istnieje wówczas wyłącznie interes faktyczny.

- w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2007 r. (II OSK 1648/06) Sąd zauważył, że jeśli członek wspólnoty wykaże swój indywidualny, własny interes prawny, to istnieje podstawa, aby mógł wystąpić jako strona zainteresowana w postępowaniu administracyjnym w sprawie, w której może wystąpić także wspólnota. Aby członek wspólnoty mógł samodzielnie występować jako strona postępowania w sprawie pozwolenia na budowę musi istnieć przepis prawa, który ogranicza możliwości zagospodarowania jego mieszkania, będącego jego własnością. Zatem w sytuacjach, dla których zastrzeżona jest kompetencja wspólnoty mieszkaniowej, za członków wspólnoty działa wyłącznie wspólnota. Do sytuacji takich należy podejmowanie czynności odnoszących się do nieruchomości wspólnej. Oczywiście, z przepisów ustawy o własności lokali, a w szczególności z art. 21 i 22, wynika, że nie we wszystkich sytuacjach za członków wspólnoty mieszkaniowej działa wyłącznie wspólnota, bądź jej zarząd.

- w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2011 r., (II OSK 419/10) i wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r., (II OSK 627/06) Sąd stwierdził, że w postępowaniu administracyjnym do reprezentowania interesu podmiotu zbiorowego - ogółu właścicieli odrębnych lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową - co do zasady legitymację ma wspólnota mieszkaniowa, a nie poszczególni członkowie tej wspólnoty, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 29 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.). Tylko w wyjątkowych sytuacjach członek wspólnoty może

samodzielnie, niezależnie od wspólnoty, wystąpić jako strona postępowania. Może to mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy wykaże on swój indywidualny, własny interes. Tylko bowiem w takich wyjątkowych przypadkach możliwe jest odstępstwo od ogólnych zasad reprezentowania w postępowaniu administracyjnym podmiotów prawnych o charakterze zbiorowym, takich jak wspólnoty mieszkaniowe, czy spółdzielnie. Za indywidualny, odrębny od interesu wspólnoty mieszkaniowej interes prawny w rozumieniu wskazanym powyżej nie mogą bowiem zostać uznane argumenty o wpływie inwestycji na części wspólne całego budynku, jak również konieczność ingerencji inwestora w instalacje w tym budynku istniejące. W sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej interes właściciela lokalu, jako członka wspólnoty mieszkaniowej jest chroniony przez wspólnotę mieszkaniową działającą poprzez zarząd lub zarządcę ustanowionego w trybie art. 18 ust. 1 lub art. 18 ust. 3 ustawy o własności lokali. Z art. 6 i art. 21 ustawy o własności lokali wynika ponadto, że rozstrzygnięcia administracyjne załatwiające sprawy dotyczące nieruchomości wspólnej odnoszą się do praw i obowiązków wspólnoty mieszkaniowej. Dotyczy to także spraw prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy - Prawo budowlane.

Reasumując podane informacje Krajowa Rada Spółdzielcza uprzejmie prosi o przeanalizowanie przedmiotowego zagadnienia w celu podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Jak wskazano na wstępie opracowania w aktualnym stanie prawnym kwestię budzącą kontrowersje regulują przepisy ustawy prawo budowlane oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które pozostają w ścisłym związku z ogólną normą zawartą w art. 61 § 4 kpa. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają charakter ustrojowy znajdując zastosowanie niemal w każdym postępowaniu toczącym się w tym trybie. Z tego powodu pominięto możliwość zmiany art. 61 § 4 kpa w zakresie dotyczącym zawiadamiania stron o postępowaniu na rzecz wprowadzenia odpowiednich regulacji na zasadzie normy szczególnej w przepisach regulujących postępowanie o pozwolenie na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy. Naszym zdaniem konieczność wprowadzenia zmian potwierdza przywołane orzecznictwo sądów administracyjnych. Wynika z niego, że w postępowaniach administracyjnych poszczególni zainteresowani właściciele muszą wykazać w jaki sposób planowana inwestycja konkretnie dotyka ich indywidualnego interesu prawnego. Znajduje tym samym uzasadnienie pogląd, że w przypadku nieruchomości wielolokalowych stroną postępowania administracyjnego powinien być ex lege jedynie podmiot zarządzający nieruchomością. Jeżeli właściciele, czy też posiadacze praw do poszczególnych lokali będą uważali, że planowana inwestycja jest szczególnie dotkliwa dla ich praw do lokalu, wówczas na zasadach ogólnych kpa mogą samodzielnie zgłosić swoje uczestnictwo w postępowaniu w charakterze strony. Decyzję w tym przedmiocie podejmie ostatecznie organ, który na etapie wstępnym postępowania ocenia legitymację konkretnych osób w oparciu o właściwe przepisy prawa materialnego.

PREZES ZARZĄDU
Krajowej Rady Spółdzielczej

Alfred Domagalski