

Postanowienie z dnia 22 lipca 2003 r.

III RN 45/03

Uchwała zarządu gminy (miasta) w przedmiocie wypowiedzenia zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych ma charakter cywilnoprawny (art. 20 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), a tym samym nie może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w dniu 8 stycznia 2002 r.).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lipca 2003 r. sprawy ze skargi Bronisława T., Bożeny Z., Wojciecha Z., Renaty Ł., Moniki K., Haliny K., Bartłomieja K., Krystyny G., Zbigniewa G. na uchwałę Zarządu Miasta W. z dnia 8 stycznia 2002 r. [...] w przedmiocie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 21 października 2002 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 21 października 2002 r. [...] odrzucił skargę Bożeny i Wojciecha Z., Renaty Ł., Moniki, Haliny i Bartłomieja K., Bronisława T. oraz Krystyny i Zbigniewa G. na uchwałę Zarządu Miasta W. z dnia 8 stycznia 2002 r. [...] w przedmiocie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących

cych do wspólnot mieszkaniowych. W uzasadnieniu tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „zdaniem Sądu szczegółowo opisana wyżej uchwała ma charakter cywilnoprawnego oświadczenia woli, zmierzającego do wypowiedzenia umowy zarządu nieruchomością wspólną, dokonanego przez organ kolegialny, zatem nie podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...) nie jest uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, a do takich uchwał ma zastosowanie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 21 października 2002 r. [...], zarzucając temu postanowieniu rażące naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 2, art. 7 i art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł w szczególności, że - wbrew pogładowi prawnemu wyrażonemu przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia - należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała Zarządu Miasta W. „jest to uchwała z zakresu administracji publicznej, skoro została podjęta w trybie ustawy o samorządzie gminnym i także w ramach władztwa gminy. Adresatami tej uchwały są wszystkie wspólnoty mieszkaniowe na terenie Gminy W. oraz właściciele lokali wyodrębnionych, zainteresowani utworzeniem takich wspólnot. W takich zatem okolicznościach uchwała ta podlega kognicji NSA bez względu na to, że została podjęta także w celu wywołania określonych skutków cywilnych. Uchwała taka może zatem być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 20 ust. 1 - 3 ustawy o NSA. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucając skargę na uchwałę Zarządu Miasta W. pominął treść art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przepis ten podaje de-

finicję pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”. Zaskarżona uchwała Zarządu Miasta W. mieści się w omawianym określeniu”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 20 ust. 3 ustawy o NSA stanowi, że ilekroć w ustawie tej mowa jest „o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach oraz o sprawach z zakresu administracji publicznej”, należy przez to rozumieć wszystkie załatwiane przez organy administracji publicznej (art. 20 ust. 2 ustawy o NSA), a więc także organy samorządu terytorialnego „akty, czynności, działania i sprawy, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”, co oznacza, że te ostatnie nie podlegają kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest podjęta na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w dniu 8 stycznia 2002 r.) uchwała Zarządu Miasta W. [...] z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych, mająca następujące brzmienie: „§ 1. Gmina W. wypowiada wspólnotom mieszkaniowym zarządzanie nieruchomościami wspólnymi, których jest zarządcą w oparciu o zapisy w umowach sprzedaży i wyodrębnienia własności poszczególnych lokali. § 2. Zobowiązuje się Pana Andrzeja K., Dyrektora Centrum Gospodarowania Komunalnym Zasobem Mieszkaniowym do zawiadomienia wspólnot mieszkaniowych o treści przedmiotowej uchwały w terminie do 28 lutego 2002 r. i zaproponowania wspólnotom mieszkaniowym terminu podpisania aktu notarialnego, zmieniającego zarząd wspólnoty. § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.” Potrzeba podjęcia powyższej uchwały została uzasadniona tym, że: po pierwsze - „do chwili wejścia w życie ustawy o własności lokali obowiązywał przepis art. 137 k.c., który stanowił, że umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokali powinna określać sposób zarządu nieruchomością wspólną. W związku z treścią art. 137 k.c. umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu zawarte do dnia 31.12. 1994 r. zawierały postanowienia, że zarząd nieruchomością wspólną będzie sprawowany przez dotychczasowego właściciela tzn. właściwą jednostkę organizacyjną gminy lub państwową osobę prawną. Przepis ten został uchylony. Ustawa o własności lokali nie zawiera przepisów przeję-

ściowych i nie odnosi się do sytuacji, w której wyodrębnienie lokalu nastąpiło przed wejściem jej w życie. Oznacza to, że postanowienia zawarte w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali wpisane do księgi wieczystej, zachowują ważność do czasu podjęcia stosownej uchwały z udziałem notariusza. W konsekwencji powyższego zarządcą wielu wspólnot mieszkaniowych jest Gmina W., co nie jest adekwatne do stanu faktycznego, skoro zarząd nimi sprawują prywatne spółki zarządzające. Realizację tego uregulowania wprowadza przepis art. 18 ustawy o własności lokali, który daje wspólnocie mieszkaniowej możliwość określenia sposobu zarządu nieruchomością wspólną, w szczególności powierzenie zarządu wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej, bądź wyboru zarządu spośród osób fizycznych.”; po drugie - „w myśl art. 184 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zarobkową wykonywana przez zarządców.”; po trzecie - „poza sferą użyteczności publicznej Gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: - istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, - występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. W związku z tym, że gmina może wykonywać tylko swoje zadania własne, do których nie należy zarządzanie nieruchomościami, a w/w przesłanki, brak jest podstaw do prowadzenia tej działalności. Stąd konieczność wypowiedzenia przez Gminę W. zarządzania, gdyż dalsze jego sprawowanie jest niezgodne z obecnie obowiązującym stanem prawnym i uniemożliwia wspólnocie wybór Zarządu.”

Otóż, zarówno treść zaskarżonej uchwały Zarządu Miasta W. [...] z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych, jak i jej prawne uzasadnienie (zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali - jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm. „1. Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowienia 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. 2a. Zmiana ustalonego w trybie ust. 1 sposobu zarządu nieruchomością wspólną może nastąpić

na podstawie uchwały właścicieli lokali zaprotokołowanej przez notariusza. Uchwała ta stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej”; a z kolei zgodnie z art. 184 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. „1. Zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przez zarządców na zasadach określonych w niniejszej ustawie. 2. Zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w trybie przepisów rozdziału 4 niniejszego działu oraz, z zastrzeżeniem art. 232 ust. 3, osoba fizyczna prowadząca bez posiadania licencji zawodowej działalność zawodową w zakresie zarządzania nieruchomościami. 3. Przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości, o których mowa w ust. 2”) wskazują jednoznacznie na to, że:

po pierwsze - w danym wypadku zarząd Gminy nie podejmował zaskarżonej uchwały w zakresie sprawowanej przezeń administracji publicznej (*imperium*), ale wyłącznie jako właściwy organ gminy będącej równocześnie osobą prawną prawa cywilnego (art. 11a pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 - w brzmieniu obowiązującym w dniu 8 stycznia 2002 r.), w celu wypowiedzenia zawartej przez nią notarialnej „umowy cywilnoprawnej” i to tylko w zakresie, w jakim na jej podstawie Gmina W. zobowiązywała się do tego, że „zarząd domem wielomieszkaniowym sprawować będzie właściwa administracja domów mieszkalnych” (por. § 5 umowy cywilnoprawnej zawartej w formie notarialnej [...]);

po drugie - zaskarżona uchwała zarządu Miasta W. [...] z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych miała charakter czynności, na mocy której organ kolegialny osoby prawnej (Gminy W.) ustalił treść oświadczenia woli, jakie w jego imieniu powinny następnie złożyć w obrocie cywilnoprawnym upoważnione osoby w celu wywołania zamierzonej zmiany dotychczasowych zobowiązań umownych; wynika stąd, że zaskarżona uchwała Zarządu Miasta W. sama przez się nie wywołała jeszcze skutku prawnego, bowiem skutek taki mogą wywołać dopiero stosowne oświadczenia osób upoważnionych działających w imieniu Zarządu Gminy: albo w wyniku zawarcia w formie aktu notarialnego stosownej umowy przez wszystkich właścicieli lokali (art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali), albo w wyniku

podjęcia stosownej uchwały przez właścicieli lokali, która zostanie zaprotokołowana przez notariusza (art. 18 ust. 2a ustawy o własności lokali);

po trzecie - w konsekwencji, powstałe w tym zakresie ewentualne spory należą do kognicji sądów powszechnych (art. 1 w związku z art. 24 - 26 ustawy o własności lokali oraz art. 177 Konstytucji RP).

Oznacza to, że zaskarżona uchwała Zarządu Miasta W. [...] z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie wypowiedzenia przez Gminę W. zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych nie dotyczy „spraw z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o NSA (uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2000 r., OPS 11/00 - ONSA 2001 nr 2, poz. 52) i dlatego nie może być ona zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co też trafnie orzekł ten Sąd w zaskarżonym postanowieniu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹² k.p.c. w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania oraz orzekł jak w sentencji wyroku.

=====