

Wymóg uzyskania zgody wspólnoty mieszkaniowej na zmianę sposobu użytkowania lokalu

Dnia 16 stycznia 2008 r. Sąd Najwyższy w sprawie sygn. akt IV CSK 393/2007¹ wyraźnie rozgraniczył uprawnienia wspólnoty mieszkańców w przypadkach, w których konieczne jest dokonanie prac budowlanych ingerujących w część wspólną nieruchomości celem zmiany sposobu użytkowania lokalu oraz odnośnie samej zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego. Sąd stwierdził, iż: „Na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu muszą się zgodzić w uchwale właściciele lokali. Należy do nich przebudowa ściany nieruchomości wspólnej wymagająca pozwolenia na budowę. Właściciele nie mogą natomiast zakazać uchwałą zmiany sposobu użytkowania lokalu należącego do członka wspólnoty”.

Jest to na tyle jednoznaczne oświadczenie, że w zasadzie w miejscu tym wszelka dyskusja na temat konieczności uzyskania zgody wspólnoty mieszkańców, która powinna być wymagana w przypadku zmiany sposobu użytkowania, powinna się zakończyć. Rozgraniczenie to określone jest przez czynności budowlane wymagające pozwolenia na budowę i ingerujące w strukturę nieruchomości wspólnej. W tym zakresie orzeczenie to doskonale wpisuje się w treść art. 71 ustawy prawo budowlane² i zakreśla możliwość stawiania wymogów odnośnie konieczności uzyskiwania zgody wspólnoty przez krajowe organy administracyjne.

¹ Niepublikowane, sentencja w: Lex Polonica nr 1802613 oraz Rzeczpospolita 2008, nr 18, s. C5.

² T.j. Dz. U. 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.

I. Poprawne stosowanie art. 71, w kontekście uprawnień wspólnoty mieszkańców określonych w orzeczeniu Sądu Najwyższego, przez urzędy administracji przyjmujące zgłoszenia w sprawie zmiany sposobu użytkowania powinno więc polegać na wymaganiu co najwyżej złożenia oświadczenia o posiadanej zgodzie wspólnoty mieszkańców na zmiany budowlane dokonywane celem zmiany sposobu użytkowania, o ile oczywiście zmiana sposobu wiąże się z robotami budowlanymi oddziaływującymi na nieruchomości wspólną. Jeżeli zmiana sposobu użytkowania nie wiąże się z takimi działaniami, podniesienie żądań co do złożenia oświadczenia inwestora odnośnie posiadania zgody wspólnoty mieszkańców na zmianę sposobu użytkowania jest nieuzasadnione przepisami prawa.

Tym samym urząd administracji architektoniczno-budowlanej przyjmujący zgodnie z art. 71 zgłoszenie o zamierzonej zmianie sposobu użytkowania albo wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli zmiana ta wymaga przeprowadzenia robót adaptacyjnych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, nie może żądać w żadnym wypadku przedstawienia zgody wspólnoty mieszkańców na samą zmianę sposobu użytkowania. Nie uzasadnia tego absolutnie art. 71 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy (oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane), który nie powinien być, wobec ewidentnie literalnej interpretacji SN, interpretowany rozszerzająco. Jeżeli natomiast zmiana wiąże się z przeprowadzeniem robót adaptacyjnych to zgoda wspólnoty (jednakże nie na samą zmianę sposobu użytkowania lecz na roboty budowlane) może być wymagana (i urząd może oświadczenia odnośnie posiadania tej zgody wymagać), o ile prace adaptacyjne dotyczyć będą nieruchomości wspólnej (ściany nośne, powiększenie otworów okiennych i drzwiowych). Natomiast, co należy wyraźnie podkreślić, sama zmiana sposobu użytkowania zgodnie z art. 71 prawa budowlanego i zgodnie z jednoznacznym orzeczeniem Sądu Najwyższego w sprawie IV CSK 393/2007 nie podlega jakiegokolwiek ocenie ze

strony wspólnoty mieszkańców³. Urząd nie może więc wymagać jakichkolwiek oświadczeń, odnoszących się do stanowiska wspólnoty mieszkańców w tym zakresie, jeżeli zmiana sposobu użytkowania nie wiąże się z wykonywaniem prac budowlanych (i nic odmiennego nie wynika z przepisów szczególnych, które ewentualnie odnosić się mogą do działalności o szczególnym charakterze, która miałaby być podjęta w lokalu).

II. Sąd Najwyższy umieścił, zgodnie z wszelką logiką, sposób użytkowania lokalu i zmianę tego sposobu w zakresie czynności polegających na zwykłym korzystaniu z nieruchomości wspólnej. Innymi słowy użytkowanie własnego lokalu i nieruchomości wspólnej jak też zmiana użytkowania lokalu nie może być traktowane jako zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu kodeksu cywilnego⁴ i ustawy o własności lokali⁵ – nie jest wymagane dla tego typu czynności więc uzyskanie w formie uchwały zgody innych współwłaścicieli. Niezależnie od użytkowania i zmiany sposobu użytkowania lokalu jego właściciel (lub inne osoby mające tytuł prawny) korzystając z części wspólnej nie zmienia sposobu zarządu tą częścią. Co więcej korzystanie z części wspólnych jest w zasadzie zawsze takie samo, niezależnie od sposobu użytkowania lokali w budynku. Może jedynie zmieniać się częstotliwość korzystania z części wspólnych ale nie sposób korzystania. Częstotliwość korzystania (najczęściej poprzez proste przechodzenie przez części wspólne) zmieniać się będzie zresztą nie tylko wskutek zmiany sposobu użytkowania (lecz nawet wskutek czynności cywilnoprawnych zakładających użytkowanie w ten sam sposób – np. wynajęcie lokalu mieszkalnego osobie samotnej lub wielodzietnej rodzinie z pewnością wiązać się będzie z inną częstotliwością użytkowania części wspólnych, analogicznie osobom prowadzącym skromne i *au rebours* bogate życie towarzyskie) i na

³ Zob. wyraźna interpretacja art. 71 prawa budowlanego w tym zakresie: http://www.rp.pl/artukul/96615,187346_Zmiana_sposobu_uzytkowania_lokal_u.html/.

⁴ Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 ze zm.

pewno nie ma nic wspólnego z zarządem tymi częściami wspólnymi. Wyraźnie zresztą odnosi się do tego art. 206 kodeksu cywilnego podkreślający prawo każdego ze współwłaścicieli do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Władny określić to czy zakres korzystania z części wspólnej nie daje się pogodzić z korzystaniem zeń przez pozostałych współwłaścicieli jest oczywiście sąd. Wyraźnie również powyższa interpretacja Sądu Najwyższego zgodna jest z art. 12 ustawy o własności lokali. Art. 12 ust. 1 stanowi, iż: „Właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem”. Ustawodawca wyraźnie podkreślił ograniczenie prawa do korzystania jedynie z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem, zdając sobie sprawę z tego, że sposób użytkowania części wspólnych nie ulega zmianie i nie ma nań wpływu zmiana ewentualnego sposobu użytkowania poszczególnych lokali. Ustawa nie gwarantuje jakichkolwiek praw wspólnoty mieszkańców w zakresie ograniczania zmiany sposobu użytkowania lokalu. Natomiast, właśnie ze względu na ewentualne zwiększenie częstotliwości korzystania z części wspólnych w związku z przechodzeniem przez nie klientów do lokalu użytkowego ten sam art. 12 ust. 3 stanowi, iż: „Uchwała właścicieli może ustalić zwiększenie obciążenia z tego tytułu właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali”. Jest to jedyne uprawnienie wyraźnie wynikające z ustawy, które pozwala wspólnocie mieszkaniowej „monitorować” sposób użytkowania lokali. Warto zauważyć przy okazji, że zwiększenie tego obciążenia musi być uzasadnione. Uprawnienie to nie daje wspólnocie mieszkaniowej jakichkolwiek praw do decydowania o zmianie sposobu użytkowania lokali należących do indywidualnych właścicieli.

Właściciele poszczególnych lokali nabywając je stają się członkami wspólnoty mieszkańców jak również współwłaścicielami części wspólnych. W stosunku do wyodrębnionego lokalu są oczywiście wyłącznymi właścicielami. Ograniczenie dysponowa-

nia ich prawem do lokalu i używania go zgodnie z własnymi zamierzeniami, ustanowione na rzecz osób niemających w prawie tym udziału, wskutek stawiania przez urząd administracji lokalnej wymogów nieprzewidzianych przepisami polskiego prawa, to ograniczenie prawa własności – prawa jednego z „najświętszych” w demokratycznym państwie prawa. Stawianie więc wymogu uzyskania zgody wspólnoty mieszkańców na zmianę sposobu użytkowania lokalu należącego do jednego z członków wspólnoty stanowiłoby więc w gruncie rzeczy naruszenie Ulpianowej zasady *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*⁶.

Oczywiście odrębną kwestią byłaby zmiana sposobu użytkowania części wspólnej (a nie wyodrębnionego lokalu) – np. zamiast nieużywanej suszarni podejmowane są działania celem urządzenia biura do wynajęcia, zamiast wspólnej wózkowni zamierza się zrobić garaż. Wówczas to z oczywistych przyczyn wspólnota mieszkańców zmienia sposób użytkowania – jest więc wnioskodawcą dla administracji architektoniczno-budowlanej. Wymaganie zgody wówczas współwłaścicieli części wspólnych jest więc rzeczą oczywistą. Jednak jeżeli zmiana sposobu użytkowania dotyczy jedynie lokalu, to jego właściciel jest jedynym decydentem tej zmiany (w zakresie prawa do dysponowania lokalem objętym wnioskiem w rozumieniu ustawy prawo budowlane), korzystanie przez każdorazowego właściciela z części wspólnych nie uzasadnia prawa wspólnoty mieszkaniowej do decydowania o przeznaczeniu wyodrębnionego lokalu nie stanowiącego jej własności.

Jednakże życie w krajowej rzeczywistości niekiedy weryfikuje dość brutalnie nawet dalece trafne orzecznictwo Sądu Najwyższego. Pokazuje ono jednocześnie jak dalece urzędy administracji krajowej skażone są sposobem myślenia rodem z epoki, która zakończyła się 20 lat temu. Niezdolność do rozróżniania pomiędzy korzystaniem a zarządaniem rzeczą wspólną oraz chęć swoistego

⁶ Czy raczej w brzmieniu bardziej dostosowanym do sprawy *nemo sine lege certa ad decidendum de alieno decidere potest* – nikt nie może rozstrzygać o cudzej własności bez wyraźnego prawa do rozstrzygnięcia.

rozstrzygnięcia przez urzędy w sprawach przekraczających zakres ich kompetencji charakteryzuje niestety niektóre działania administracji architektoniczno-budowlanej.

III. Wydział Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta w jednym z istotnych miast wojewódzkich zażądał w sprawie, która stała się „inspiracją” dla tegoż tekstu, oświadczenia co do posiadania zgody wspólnoty mieszkańców na zmianę sposobu użytkowania lokalu – sposobu nie wiążącego się z jakimikolwiek zmianami architektonicznymi dotyczącymi lokalu. Argumentacja Urzędu Miasta była w sprawach tych co najmniej groteskowa. Urzędnik prowadzący sprawę stwierdził, iż zgoda wspólnoty mieszkaniowej na zmianę sposobu użytkowania jest zawsze konieczna ponieważ wskutek zmiany sposobu użytkowania może zmienić się liczba ludzi odwiedzających nieruchomość wspólną. Stwierdził również, iż prawnicy urzędu z pewnością znają orzeczenie Sądu Najwyższego i jeżeli go nie biorą pod uwagę to widocznie interpretacja prawna dokonana przez Sąd Najwyższy jest nietrafna.

Stawianie przez Wydział Architektury i Urbanistyki wymogów odnośnie zgody wspólnoty na zmianę sposobu użytkowania indywidualnego lokalu (a nie części wspólnych) stanowi przekazanie wspólnocie uprawnień do decydowania o cudzej własności, których nie posiada w świetle prawa polskiego. Zmiana sposobu użytkowania dotyka lokalu, a nie części wspólnych, które użytkowane są tak samo – co najwyżej korzystanie z ich niezmienionego sposobu użytkowania się zmieni – intensywność korzystania nie podlega jednak ocenie współwłaścicieli zgodnie z jednoznacznymi regułami kodeksu cywilnego. Żądanie takie stanowi więc naruszenie reguł kodeksu cywilnego odnoszących się do prawa własności, wyraźnie potwierdzonych w tym zakresie przez Sąd Najwyższy w opiniowanym orzeczeniu.

Za bezprawnym żądaniem Urzędu stoją zapewne dobre intencje, tj. chęć zapobieżenia ewentualnym sporom sąsiedzkim w ramach wspólnoty, które wyniknąć mogą na gruncie zmian sposobu użytkowania. Urząd nie powinien zapominać o tym, że nie jest sądem powszechnym i nie jest jego zadaniem zastępowanie są-

dów powszechnych poprzez zapobieganie czy też rozwiązywanie konfliktów sąsiedzkich, związanych z oddziaływaniem jednego lokalu na drugi, czy też konfliktów związanych z zarządaniem nieruchomością wspólną. Od tego są sądy powszechne, a administracyjna procedura dotycząca zmiany sposobu użytkowania nie odbiera współwłaścicielom części wspólnych możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem, jeżeli wskutek jakiegokolwiek sposobu (utrwalonego czy zmienianego) użytkowania lokalu ich korzystanie z części wspólnych obiektu ulega niekorzystnemu dla nich przeobrażeniu czy też z jakichkolwiek przyczyn uciążliwe staje się korzystanie z pomieszczeń stanowiących ich wyłączną własność. Urząd zapomina też, że wydając decyzję administracyjną nie rozstrzyga stanu własnościowego, czy też odnoszącego się do posiadania nieruchomości (choć zapewne wielu urzędników chciało by mieć takie kompetencje). Od tak paranoicznej interpretacji, jaką przyjął Urząd Miasta, jest tylko krok do ustaleń typu wprowadzenia konieczności oświadczenia, iż osoba, która ma zamiar użytkować lokal nie jest alkoholikiem, lub melomanem uwielbiającym głośno słuchać muzykę – przecież fakt, że osoba taka zamieszka w danym lokalu (w przypadku zmiany sposobu użytkowania z lokalu biurowego na mieszkalny) po dokonaniu zmiany z pewnością oddziaływać będzie negatywnie na sąsiadów. Co więcej każde dokonanie czynności cywilnoprawnych (np. najmu) dotyczących lokalu usługowego czy mieszkalnego może zmienić nie tylko liczbę osób odwiedzających nieruchomość wspólną lecz również liczbę osób korzystających „na stałe” z części wspólnych⁷ – fakt, że pozostaje to poza kontrolą administracji architektoniczno-budowlanej z pewnością dla urzędników dokonujących powyżej przedstawionej interpretacji musi być zatrważający. Podobnie jak szczególnie mocno niepokojące musi być pozostawanie poza kontrolą tego typu organów zdarzeń losowych

⁷ Oczywiście jeżeli staje się to uciążliwe dla użytkowników pozostałe lokale mają oni prawo korzystania z drogi sądowej. Organy administracji architektoniczno-budowlanej drogi tej nie zastępują ani też nie mają prawa przeciwdziałać prewencyjnie i bez podstaw prawnych powstawaniu takich sytuacji.

związanych ze śmiercią i narodzinami mieszkańców danego obiektu. Kontynuując powyższą ironię, można stwierdzić, że zapewne idealnym dla organów administracji architektoniczno-budowlanej rozwiązaniem byłoby stworzenie komórki w Wydziale Architektury rozwiązującej spory sąsiedzkie i spory wewnątrz wspólnoty mieszkańców, w której skład wchodziłoby onipotenti architekci – kto wie, biorąc pod uwagę rzekomy paraliż polskiego sądownictwa być może skuteczność ich orzekania byłaby oszołamiąca, co do zgodności jednakże takich „orzeczeń” z prawem polskim, biorąc pod uwagę stosowaną w omawianym przykładzie interpretację przepisów i „wnikliwą” analizę orzecznictwa SN, można już w zasadzie z góry się wypowiadać.

In fine finorum w sprawie stanowiącej inspirację do powyższej refleksji urząd przyjął interpretację zgodną z prawem i wynikającą z orzeczenia Sądu Najwyższego⁸, źle się jednak dzieje w państwie, którego administracja nie potrafi w czas interpretować przepisów prawa, definiować współwłasności i zapewniać ochrony prawa własności, stwarzając tym samym nieuzasadnione warunki dla ingerencji osób nieuprawnionych we własność inwestora.

Z punktu widzenia obowiązującego prawa określającego zasady funkcjonowania współwłasności budynków mieszkalnych dla części wspólnych nie ma żadnych różnic pomiędzy zmianą sposobu użytkowania, a zmianą intensywności użytkowania wydzielonego lokalu. O ile sposób (a nie intensywność) użytkowania części wspólnych nie ulega zmianie, wspólnota nie posiada jakichkolwiek praw do decydowania w tym zakresie (w taki sam sposób jak „prewencyjnie” nie może zabronić odwiedzania przez osoby postronne mieszkańców w ich prywatnych lokalach). W rozumieniu prawa administracyjnego obszar objęty wnioskiem w przypadku inwestycji zmieniającej sposób użytkowania lokalu bez zmian bu-

⁸ Poprzez decyzję uchylającą w trybie art. 132 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 104 kpa (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.) sprzeciw do zmiany sposobu użytkowania wyrażony w formie decyzji.

dowlanych w częściach wspólnych to tak naprawdę jedynie lokal (a nie części wspólne, których sposób użytkowania się nie zmienia), którego wyłącznym właścicielem jest inwestor, a nie wspólnota.

Jedyna zgoda, która może być wymagana na zmianę sposobu użytkowania indywidualnego, wydzielonego lokalu, to zgoda wyłącznego właściciela też lokalu. W sytuacjach wątpliwych (tzn. takich, w których prowadzący sprawę inspektor ma wątpliwości czy nie dochodzi przypadkiem, przy okazji zmiany sposobu użytkowania lokalu do zmiany sposobu użytkowania części wspólnych, podkreślam – sposobu użytkowania a nie intensywności korzystania) organy administracji architektoniczno-budowlanej mogą zażądać oświadczenia strony w tym zakresie. Odrębną sprawą są zmiany architektoniczne, dokonywane przy okazji zmiany sposobu użytkowania lokalu, oddziałujące na nieruchomości wspólną. Co wyraźnie zaznaczył Sąd Najwyższy konieczne jest w takiej i tylko takiej sytuacji wymaganie zgody wspólnoty mieszkańców na zmiany architektoniczne. Nawet wówczas nie można jednakże wymagać zgody wspólnoty na zmianę sposobu użytkowania indywidualnego, wyodrębnionego lokalu mieszkalnego⁹. *Nemo sibi ipse titulum adscribit* – Wspólnota nie może sobie przypisać takiego prawa, ani też bezpodstawnie nie może go uzyskać od organów administracji architektoniczno-budowlanej. Nikt nie może bowiem decydować o prawie, którego nie posiada – *nemo plus iuris...*

⁹ Ewidentnym błędem jest mieszanie tych pojęć przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, precyzyjnie i wyraźnie rozgraniczył to Sąd Najwyższy w omawianym orzeczeniu.

ABSTRACT

A requirement of obtaining a consent of the housing community to change the way of using the premises

Problems discussed in the article concern difficulties which are caused in practise and judicial decisions by an issue of a requirement to obtain a consent of the housing community to change of a way of using the premises.