

Jarosław R. ANTONIUK*

Roszczenie o przejęcie zarządu przez właściciela budynku pozostającego w zarządzie gminy

Obowiązujące w okresie poprzedniego ustroju regulacje prawne doprowadziły do sytuacji, w której w rękach jednostek samorządu terytorialnego – gmin, pozostała znaczna liczba nieruchomości, zwłaszcza budynków stanowiących prywatną własność. Sytuacja taka generuje konflikty pomiędzy właścicielami budynków a gminami na tle sprawowanego zarządu. Płaszczyznę sporu stanowi rozliczenie się gmin i właścicieli z poczynionych przez gminy nakładów oraz pobranych przez nie pożytków. Kres przymusowemu zarządowi gminy położyłby zwrot tychże nieruchomości właścicielom. Paradoksalnie wielu z nich, zwłaszcza z uwagi na stan nieruchomości, nie jest zainteresowanych w przejęciu zarządu budynkami. Celem przeciwdziałania takim sytuacjom ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (zwanej w dalszej części ZmNajLokU)¹ przyznał gminom roszczenie o przejęcie zarządu przez właściciela nieruchomości. Pomijając to, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości utrudni skorzystanie przez gminy z tego roszczenia, należy zastanowić się nad trybem, w jakim roszczenie gminy ma być rozpoznane przez sąd, właściwością miejscową i rzeczową sądu, a także współuczestnictwem w postępowaniu współwłaścicieli zarządzanej przez gminę nieruchomości.

* Autor jest adiunktem w Zakładzie Administracji i Podstaw Zarządzania Instytutu Zarządzania, Administracji i Logistyki na Wydziale Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej w Gliwicach, sędzią w Sądzie Rejonowym w Chorzowie.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 723.

Geneza zarządu przez gminy budynkami stanowiącymi własność prywatną i jego charakter

Już przepisy ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (zwanej dalej PrLok1959)² przewidywały w art. 70 ust. 1 możliwość przejmowania prywatnych budynków w zarząd państwowy. Stosownie do tej regulacji, zarządem właściwych organów administracji prezydium rad narodowych mogły być objęte budynki niestanowiące własności państwa, w sytuacji, gdy zarząd budynku nie był przez właściciela w ogóle sprawowany lub jeżeli właściciel nie sprawował zarządu w sposób należyty, co pociągało za sobą zagrożenie budynku. Niezależnie od tego istniała możliwość zwrócenia się przez właściciela do właściwego organu administracji z wnioskiem o objęcie budynku w zarząd tegoż organu.

Regulacja art. 70 ust. 1 PrLok1959 zastąpiona została z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (zwanej w dalszej części PrLok1974)³ jej art. 18 ust. 2, który w zasadzie stanowił powielenie art. 70 ust. 1 PrLok1959⁴. Z kolei przepis art. 18 ust. 2 PrLok1974, uprawniający terenowe organy administracji państwowej do obejmowania zarządem budynków niestanowiących własności jednostek gospodarki społecznej, zastąpiony został wskutek nowelizacji PrLok1974, która weszła w życie 12 października 1987 r., art. 25 ust. 2 PrLok1974, przewidującym w odniesieniu do terenowych organów administracji państwowej to samo uprawnienie w tych samych sytuacjach. Regulacje PrLok1974 stanowiły zatem kontynuację wcześniejszych unormowań PrLok1959.

Regulacje te utraciły moc z chwilą wejścia w życie 12 listopada 1994 r. przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (zwanej w dalszej części NajLokU)⁵. Nowa ustawa nie przewidywała w ogóle możliwości przejmowania w zarząd państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – gmin, w drodze decyzji administracyjnych, budynków prywatnych. Przewidywała natomiast, w art. 61 ust. 1, że z dniem wejścia w życie NajLokU do czynności jednostek zarządzających nieruchomościami, na mocy decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie art. 25 ust. 2 i 3 PrLok1974, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (zwanej w dalszej części KC)⁶ o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. W przypadku jednak przywró-

² Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227.

³ Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.

⁴ Odnośnie do analizy podówczas obowiązującej regulacji oraz *ratio legis* przepisów o zarządzie państwowym prywatnych budynków mieszkalnych: S. Mizera, *Podstawy prawne i warunki przejmowania w zarząd państwowy prywatnych domów czynszowych*, „Palestra” 1977, nr 5 (233), s. 46–53.

⁵ Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.

cenia zarządu właścicielowi, na skutek jego wniosku, złożonego w ciągu roku od chwili wejścia w życie NajLokU, na mocy art. 61 ust. 2 NajLokU, zniesieniu podlegały wzajemne rozliczenia pomiędzy jednostką zarządzającą budynkiem prywatnym a właścicielem z tytułu dochodów z nieruchomości i wydatków na eksploatację i remonty bieżące, jakie miały miejsce do momentu przywrócenia zarządu.

Jak z tego wynika, ustawodawca, uchylając podstawę prawną przejmowania w zarząd budynków prywatnych, nie zdecydował się na zniesienie tego zarządu. Zarząd ten trwał nadal, skoro w art. 61 ust. 2 NajLokU przewidziano szczególne skutki w zakresie rozliczenia dochodów i wydatków, na wypadek przywrócenia zarządu właścicielowi na jego wniosek, złożony w ciągu roku od dnia wejścia w życie NajLokU⁷. Ponadto, gdyby zarząd ten ustał, niepotrzebne byłoby ustanawianie, o czym niżej, w art. 7 ust. 1 ZmNajLokU roszczenia o jego przejęcie⁸.

Chociaż przejęcie budynków w zarząd następowało na podstawie decyzji administracyjnej, a zatem w drodze władczych działań organów administracji publicznej, a sam sposób sprawowania określały przepisy o charakterze administracyjnym, zawarte w aktach wykonawczych, w art. 61 ust. 1 NajLokU, ustawodawca uznał, że ocena zarządu sprawowanego przez gminy odbywać się winna, opierając się na regulacji KC o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Tym samym stosunek administracyjnoprawny, w którym gmina sprawowała zarząd prywatnym budynkiem, przekształcony został wolą ustawodawcy w stosunek cywilnoprawny.

Norma art. 61 ust. 1 NajLokU, odwołująca się przy ocenie działań czynności jednostek zarządzających nieruchomościami do regulacji KC o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia, obowiązywała do 10 lipca 2001 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (zwanej w dalszej części OchLokU)⁹, która nie zawiera analogicznej regulacji. Obecnie brakuje po uchyleniu art. 61 ust. 1 NajLokU regulacji wskazującej, według jakich przepisów należy oceniać działania jednostek organizacyjnych gminy polegające na zarządzaniu prywatnymi budynkami. Przyjąć jednak należy, pomimo braku stosowanej normy, iż dalsze działania gminy winny nadal być oceniane na podstawie przepisów art. 752 i n. KC o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia¹⁰.

⁷ J.R. Antoniuk, *Bezumowne zarządzanie przez gminy budynkami stanowiącymi prywatną własność jako prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2014, tom XII/3, s. 12.

⁸ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r., II OSK 1035/08, ONSAiWSA z 2010 r., nr 6, poz. 112 oraz w wyroku z dnia 1 lutego 2011 r., II OSK 208/10, LEX nr 965210.

⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm.

¹⁰ J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 13; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r., II OSK 1035/08, ONSAiWSA z 2010 r., nr 6, poz. 112 oraz w wyroku z dnia 1 lutego

Za taką oceną przemawia z jednej strony fakt, iż wcześniej ustawodawca w sposób wyraźny nakazywał oceniać zaistniałe zjawisko administrowania przez gminy prywatnymi budynkami przez pryzmat przepisów KC o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia, podobnie jak robi to w innych przypadkach (por. art. 713 zd. 2 KC), a z drugiej, iż przepisy te w sposób najbardziej adekwatny regulują zaistniały stan¹¹. Ponadto przepisy KC o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia mają charakter subsydiarny, tzn. znajdują zastosowanie, gdy stosunek prawny między stronami nie jest uregulowany w łączącej je umowie lub w odrębnych przepisach ustawy¹². Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku zarządzania przez gminy prywatnymi budynkami, bowiem stosunek pomiędzy gminą a właścicielami nieruchomości nie jest regulowany żadną umową pomiędzy nimi, ani też, po uchyceniu PrLok1974 i wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego, żadnymi regulacjami.

Podstawa prawna żądania przejęcia zarządu przez właściciela budynku

Ocena relacji pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości przez pryzmat przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia każe poszukiwać wśród tych norm podstawy do żądania przez gminę przejęcia od niej dotychczas sprawowanego zarządu. Jednakże podstawy takiej próżno szukać w regulacji art. 752–757 KC. Nie sposób bowiem takiego żądania wywieść z ani z art. 753 § 2 zd. 1 KC, który nakłada na prowadzącego cudze sprawy bez zlecenia obowiązek wydania wszystkiego, co uzyskał dla osoby, której sprawę prowadził, ani też z art. 753 § 2 zd. 2 KC, który uprawnia prowadzącego cudze sprawy bez zlecenia do żądania zwolnienia go z zobowiązań, które zaciągnął przy prowadzeniu sprawy we własnym imieniu.

Dlatego też ustawodawca – w art. 7 ust. 1 ZmNajLokU – umożliwił gminie występowanie przeciwko właścicielowi z roszczeniem o przejęcie od niej zarządu budynkiem. We wspomnianym przepisie przewidziano dla gminy roszczenie o przejęcie zarządu przez właściciela nieruchomości, do której stosuje się art. 61 NajLokU, jeżeli nie złożył on wniosku o przywrócenie zarządu do 31 grudnia 1998 r. Skuteczność dochodzenia tego roszczenia nie została przez ustawodawcę uzależniona od spełniania jakichkolwiek dodatkowych warunków, takich jak dokonanie wzajemnych rozliczeń pomię-

2011 r., II OSK 208/10, LEX nr 965210. Zob. też rozważania zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2018 r., III CA 1/18, Legalis nr 1799138.

¹¹ J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 13.

¹² Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 października 2004 r., I ACa 614/04, TPP z 2004 r., nr 3–4, s. 163.

dzy właścicielem a gminą z tytułu zarządu nieruchomością, sporządzenia określonej dokumentacji dotyczącej nieruchomości czy też opróżnienia budynku z lokatorów¹³.

Przepisy OchLokU uchylili co prawda art. 61 NajLokU, jednakże nie uchylili normy art. 7 ZmNajLokU. A zatem przepis ten nadal obowiązuje, co oznacza, że gminie przysługuje roszczenie o przejęcie zarządu przez właściciela. Wynika z tego, że dopóki zarząd, przejęty decyzją administracyjną wydaną na podstawie regulacji PrLok1959 lub PrLok1974 jest faktycznie wykonywany przez jednostkę organizacyjną gminy nieposiadającą osobowości prawnej, a gmina ta nie zrealizowała skutecznie roszczenia o przejęcie zarządu przez właściciela nieruchomości, dopóty ta jednostka organizacyjna jest zarządcą budynku¹⁴.

Tryb właściwy do rozpoznania roszczenia gminy o przejęcie zarządu

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 zd. 1 ZmNajLokU określeniem „roszczenie o przejęcie [...] zarządu” wskazuje, iż mamy do czynienia z uprawnieniem gminy polegającym na możliwości żądania od właściciela (właścicieli) budynku określonego zachowania, przejawiającego się w przejęciu od gminy dotychczas sprawowanego przez nią zarządu. Korelatem tego uprawnienia gminy jest obowiązek właściciela (właścicieli) budynku przejęcia od gminy zarządu budynkiem. Uznać zatem należy, iż roszczenie o przejęcie zarządu stanowi prawo podmiotowe gminy, które przyjęło normatywną postać roszczenia materialnoprawnego. Tym samym wykluczyć należy możliwość administracyjnoprawnej kwalifikacji uprawnienia gminy i będącego jego korelatem obowiązku właściciela (właścicieli) budynku na rzecz ich kwalifikacji cywilnoprawnej. Oznacza to, iż twierdzenie gminy o spoczywającym na konkretnym właścicielu (właścicielach) budynku obowiązku przejęcia od niej zarządu tym budynkiem stanowi roszczenie procesowe będące przedmiotem procesu cywilnego.

Skoro gmina dochodzić może realizacji przysługującego jej roszczenia materialnoprawnego na drodze postępowania cywilnego, poszukać należy w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytanie, czy następuje to na drodze procesu, czy też na drodze postępowania nieprocesowego. Ustawodawca w art. 7 ust. 1 ZmNajLokU nie zawarł żadnych wskazań odnośnie do trybu, w jakim następuje rozpoznanie roszczenia gminy. Kierując się zawartym

¹³ Por. wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi–Widzewa w Łodzi z dnia 13 grudnia 2016 r., II C 210/15, www.orzeczenia.widzew.sr.gov.pl.

¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r., II OSK 1035/08, ON-SAiWSA z 2010 r., nr 6, poz. 112 oraz w wyroku z dnia 1 lutego 2011 r., II OSK 208/10, LEX nr 965210.

w art. 13 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (zwanej w dalszej części KPC)¹⁵ domniemaniem procesu jako trybu właściwego do rozpoznania roszczenia procesowego, wobec braku regulacji nakazującej stosowanie do omawianego roszczenia przepisów o postępowaniu nieprocesowym, uznać należy, iż ocena żądania gminy przejęcia przez właściciela (właścicieli) zarządu nastąpić winna na drodze procesu.

Właściwość miejscowa i rzeczowa sądu właściwego do rozpoznania roszczenia gminy o przejęcie zarządu

Powództwo gminy o przejęcie zarządu wytoczone winno zostać przez sąd właściwy zarówno miejscowo, jaki i rzeczowo.

Oznaczenie sądu właściwego miejscowo winno nastąpić na podstawie przepisów o właściwości wyłącznej, a precyzyjnie – regulację art. 38 § 1 zd. 1 KPC. W myśl przywołanego przepisu powództwo o własność lub o inne prawa rzeczowe na nieruchomości, a także powództwo o posiadanie nieruchomości można wytoczyć wyłącznie przed sąd miejsca jej położenia. Nie budzi wątpliwości, iż gmina, jako zarządca prywatnego budynku, nie jest ani jego właścicielem, ani też jego posiadaczem samoistnym lub zależnym, ale dzierżycielem¹⁶. Gmina bowiem jako *negotiorum gestor* dzierży budynek należący do zastąpionych właścicieli¹⁷. Jednakże wbrew pozorom powództwo o przejęcie zarządu nie jest powództwem o przejęcie dzierżenia, ale powództwem o objęcie w posiadanie. Właściciel (właściciele) bowiem, przejmując zarząd od gminy, nie przejmuje od niej dzierżenia, gdyż nie włada on – w odróżnieniu od gminy – cudzą nieruchomością za kogoś innego, albowiem jest jej posiadaczem samoistnym. W rezultacie przejęcie przez właściciela (właścicieli) zarządu oznacza przejście władztwa nad budynkiem stanowiącego istotę przysługującego właścicielowi (właścicielom) posiadania samoistnego.

W literaturze wskazuje się, że w przypadku powództw „o posiadanie nieruchomości” chodzi o powództwa o roszczenia z tytułu naruszenia posiadania, dla których podstawę prawną stanowią art. 344 § 1 KC (roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń) i art. 347 KC

¹⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.

¹⁶ J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 18.

¹⁷ J. Ignatowicz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J.I. Bielski, Warszawa 1972, s. 776–777; A. Kunicki, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 838; J. Gołaczyński, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 85–86; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, Warszawa 2016, s. 796; J. Kozińska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, s. 820.

(roszczenie o wstrzymanie budowy), a które są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym, uregulowanym w art. 478-479 KPC¹⁸. Do właściwości określonej w art. 38 § 1 KPC nie należą natomiast sprawy o przeniesienie posiadania nieruchomości, np. przy sprzedaży (art. 535 KC), najmie (art. 659 § 1 KC) czy dzierżawie (art. 693 § 1 KC), gdyż prawo i odpowiadający mu obowiązek przeniesienia posiadania nie wynika tu z faktu naruszenia posiadania, a z łączącego strony stosunku prawnego i to jego charakter będzie decydować o właściwości sądu¹⁹. Podobne stanowisko prezentowane jest w judykaturze²⁰.

Skoro jednak art. 38 KPC zmierza do objęcia właściwością wyłączną sądu miejsca położenia nieruchomości (*forum rei sitae*) wszystkich powództw zmierzających do realizacji praw rzeczowych na nieruchomości, a więc również i powództwa o wydanie posiadania nieruchomości przysługującego z tytułu prawa własności²¹, o ile obowiązek ten nie wynika z łączącego strony stosunku prawnego, to uznać należy, iż regulacją tego przepisu objęte winno zostać także powództwo o przejęcie posiadania (zarządu) oparte o art. 7 ust. 1 ZmNajLokU. Brak jest bowiem pomiędzy gminą a właścicielem (właścicielami) budynku stosunku umownego, z którego wynikałby obowiązek objęcia przez właściciela (właścicieli) ponownie budynku w posiadanie, a obowiązku takiego nie przewiduje również kodeksowa regulacja *negotiorum gestio*, zawarta w art. 752–757 KC.

Rozważając z kolei właściwość rzeczową sądu, wykluczyć należy w pierwszej kolejności możliwość zastosowania do ustalania wartości przedmiotu sporu, determinującej w świetle art. 17 pkt 4 KPC tą właściwość art. 23 KPC, gdyż ten dotyczy jedynie spraw o istnienie, unieważnienie albo rozwiązanie umowy najmu lub dzierżawy oraz o wydanie albo odebranie przedmiotu najmu lub dzierżawy, a budynek będący w zarządzie gminy nie jest przedmiotem żadnej z tych umów pomiędzy gminą a właścicielem (właścicielami) budynku. Istotniejsze jednak jest, iż wykluczyć należy także moż-

¹⁸ M. Lisiewski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1969, s. 144; R. Flejszar, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2013, s. 195; J. Klimkowicz, T. Wiśniewski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Art. 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 190–191; E. Stefańska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–505*³⁸, red. M. Manowska, Warszawa 2015, s. 126; M. Jędrzejewska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 320; J. Rodziejewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–366*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Warszawa 2016, s. 209; M.P. Wójcik, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, s. 84.

¹⁹ M. Lisiewski, *op. cit.*, s. 144; R. Flejszar, *op. cit.*, s. 195; J. Klimkowicz, T. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 190–191; M. Jędrzejewska, *op. cit.*, s. 320.

²⁰ Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 sierpnia 1983 r., III CRN 167/83, OSNC z 1984 r., nr 4, poz. 58.

²¹ Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 17 maja 1956 r., II CZ 46/56, OSNCK 1957, nr 1, poz. 21.

liwość określania wartości przedmiotu sporu na podstawie art. 23² KPC, gdyż ten obejmuje jedynie powództwa o wydanie nieruchomości posiadanej bez tytułu prawnego lub na podstawie tytułu innego niż najem lub dzierżawa. Nie obejmuje zatem – w odróżnieniu od art. 23 KPC – spraw o odebranie nieruchomości, do których należy powództwo o przejęcie zarządu (odebranie) budynku przez jego właścicieli. W tej sytuacji w rachubę wchodzi dwa możliwe rozwiązania. Pierwsze polega na każdorazowym określaniu wartości przedmiotu sporu, opierając się na wartości podlegającego przejęciu (odebraniu) budynku, a drugie – na stosowaniu *per analogiam* art. 23² KPC. Opowiedzenie się za pierwszym z tych rozwiązań doprowadziłoby do sytuacji znacznej dysproporcji na niekorzyść gminy w określeniu wartości przedmiotu sporu pomiędzy sprawą o przejęcie zarządu a sprawą o wydanie pozostającej w zarządzie nieruchomości, skierowaną przez właściciela (właścicieli) budynku przeciwko gminie, w której wartość przedmiotu sporu określana będzie na podstawie wspomnianego art. 23² KPC. Pamiętać bowiem należy, iż określenie wartości przedmiotu sporu nie tylko służy określeniu właściwości rzeczowej sądu, ale także stanowi, stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²², podstawę do ustalania wysokości opłaty sądowej. Na uniknięcie takiej dysproporcji pozwoli zastosowanie drugiego z przedstawionych rozwiązań, tj. stosowanie w przypadku pozwu o przejęcie zarządu w drodze analogii art. 23² KPC i określenie wartości przedmiotu sporu w takiej sprawie na poziomie sumy odpowiadającej trzymiesięcznemu czynszowi najmu lub dzierżawy, ustalonemu z uwzględnieniem rodzaju budynku, jego powierzchni, stanu oraz sposobu korzystania z niego. W tym kontekście zasadne wydaje się, aby *de lege ferenda* norma art. 23² KPC obejmowała nie tylko powództwa o wydanie nieruchomości posiadanej bez tytułu prawnego lub na podstawie tytułu innego niż najem lub dzierżawa, ale także o odebranie nieruchomości posiadanej lub dzierżonej bez tytułu prawnego lub na podstawie tytułu innego niż najem lub dzierżawa, co wymaga jednakże ingerencji ustawodawcy.

Pozwany w sprawie o przejęcie zarządu

W świetle art. 7 ust. 1 ZmNajLokU nie może budzić wątpliwości, iż w sprawie o przejęcie zarządu legitymowani biernie są właściciel lub właściciele budynku. Zastanowić się jedynie należy, jaki charakter w tym przypadku ma współuczestnictwo w sporze po stronie pozwanej współwłaścicieli nieruchomości. Jak wynika z treści art. 200 KC, zarząd rzeczą wspólną jest nie tylko przywilejem, uprawnieniem współwłaściciela, ale na współwłaścicielach spoczywa obowiązek współdziałania w jego sprawo-

²² Dz.U. z 2019 r., poz. 785 ze zm.

waniu²³. Z obowiązku współdziałania współwłaścicieli w sprawowaniu zarządu wywieść należy spoczywający na nich wszystkich obowiązek przejęcia tego zarządu i władztwa nad budynkiem od gminy. Uznać zatem należy, iż w sprawie o przejęcie zarządu pomiędzy pozwanymi współwłaścicielami zachodzi współuczestnictwo konieczne. Gmina musi zatem skierować powództwo przeciwko wszystkim współwłaścicielom budynku, co z kolei wymusza na gminie podjęcie działań przed wytoczeniem powództwa w celu ustalenia tych osób i uregulowania stanu prawnego budynku.

Uwagi końcowe

Pokaźna liczba budynków pozostających w zarządzie gmin stanowi źródło konfliktów pomiędzy właścicielami budynków a gminami na tle sprawowanego zarządu, rozstrzyganych częstokroć dopiero na drodze sądowej. Właściciele oczekują rozliczenia się przez gminę z pobranych pożytków, zaś gminy oczekują od właścicieli zwrotu poczynionych nakładów. Podstawę ich rozliczenia stanowić będą w chwili obecnej przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia, objęte regulacją art. 752–757 KC. Rozliczenie zarządu po tylu latach jest nad wyraz skomplikowane, toteż w interesie gmin leży jak najszybszy zwrot budynków ich właścicielom. W wielu przypadkach konieczne jest uprzednie uregulowanie stanu prawnego budynków. Następnym tego zaś jest przekazanie zarządu właścicielom w drodze dobrowolnej, a jeżeli właściciele nie są zainteresowani zwrotem nieruchomości, gmina może skorzystać z roszczenia o przejęcie zarządu na podstawie art. 7 ust. 1 ZmNajLokU. Powództwo o przejęcie zarządu skierowane przeciwko wszystkim właścicielom budynku winno być wniesione do sądu właściwego rzeczowo wedle miejsca położenia zarządzanej przez gminę nieruchomości.

Bibliografia

Antoniuk J.R., *Bezumowne zarządzanie przez gminy budynkami stanowiącymi prywatną własność jako prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2014, tom XII/3.

Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, red. Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J.I. Bielski, Warszawa 1972.

²³ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 514; Z.K. Nowakowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 411; E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 686; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 398; P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. L. Osajda, Warszawa 2017, s. 289; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 600–601; K. Krziskowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018, s. 304.

- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, Warszawa 2016.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. L. Osajda, Warszawa 2017.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Art 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Warszawa 1969.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–505³⁸*, red. M. Manowska, Warszawa 2015.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016.
- Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Art. 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–366*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Warszawa 2016.
- Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017.
- Mizera S., *Podstawy prawne i warunki przejmowania w zarząd państwowy prywatnych domów czynszowych*, „Palestra” 1977, nr 5 (233).
- System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe, t.j. Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, t.j. Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 t.j. ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 723.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 785 ze zm.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1956 r., II CZ 46/56, OSNCK 1957, nr 1, poz. 21.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2009 r., II OSK 1035/08, ONSAiWSA z 2010 r., nr 6, poz. 112.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2011 r., II OSK 208/10, LEX nr 965210.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2004 r., I ACa 614/04, TPP z 2004 r., nr 3–4.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1983 r., III CRN 167/83, OSNC z 1984 r., nr 4, poz. 58.
- Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2018 r., III CA 1/18, Legalis nr 1799138.
- Wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi–Widzewa w Łodzi z dnia 13 grudnia 2016 r., II C 210/15, www.orzeczenia.widzew.sr.gov.pl.

THE OWNER'S CLAIM OF TAKING OVER THE ADMINISTRATION
OF A BUILDING MANAGED BY THE COMMUNE

Abstract: The article is devoted to the problem of enforced taking over by the owner of a building the administration of the property which so far has been managed by the commune. Firstly, the author discusses the legal regulations binding in the period of the People's Republic of Poland, which caused numerous properties, particularly public buildings, to remain in the possession of communes. To assess the legal relation between the commune and property's owners, which are currently of civil legal nature, the author suggests that the provisions of Articles 752–757 of the Polish Civil Code, which concern the management of another person's affairs without mandate (*negotiorum gestio*), should be applied. To put an end to conflicts over the administration between the owners of buildings and communes, the author indicates substantive legal claim of taking over the management by the building owner, granted to the commune by the legislator. The author considers under what procedure it should be recognized and presents the local and material jurisdiction, as well as the passive mandate in civil proceedings.

Keywords: CLAIM, MANAGEMENT, COMMUNE, PRIVATE PROPERTY