

**II OPS 2/15, Spółdzielnia mieszkaniowa jako podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. - Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Opublikowano: ONSAiWSA 2016/2/16, LEX nr 1814287, Prok.i Pr.-wkł. 2016/10/46, ZNSA 2016/2/119-122

**Uchwała**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**7 sędziów NSA W-wa**

**z dnia 19 października 2015 r.**

**II OPS 2/15**

**Spółdzielnia mieszkaniowa jako podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.**

**TEZA aktualna**

Spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny.

Sędziowie NSA: Maria Czapska-Górniewicz, Zofia Flasińska, Małgorzata Masternak-Kubiak, Jolanta Rudnicka (sprawozdawca), Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca), Małgorzata Stahl.

**Sentencja**

Naczelnny Sąd Administracyjny z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Bożeny Kiecol po rozpoznaniu w dniu 19 października 2015 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej, w

sprawie ze skargi G. Spółdzielni Mieszkaniowej na decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 października 2014 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2015 r.:

"Czy wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej?"

podjął następującą uchwałę:

Spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.

### **Uzasadnienie faktyczne**

(...) W uzasadnieniu postanowienia Sąd I instancji przedstawił następujący stan faktyczny sprawy.

Starosta G. po rozpoznaniu wniosku G. Spółdzielni Mieszkaniowej, na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 i 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), decyzją z 24 czerwca 2014 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę instalacji ciepłej wody użytkowej i cyrkulacji w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, położonych w G. przy ul. B., ul. R. i ul. P. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że przy rozstrzyganiu sprawy uwzględniono pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 27 marca 2014 r., III CZP 122/13, który dopuszcza podejmowanie przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej samodzielnie czynności dotyczących części wspólnej nieruchomości, w związku z czym spółdzielnia nie musi mieć zgody wszystkich właścicieli lokali.

Po rozpoznaniu sprawy na skutek odwołań Mariusza G. i Tomasza D. decyzją z 13 października 2014 r. Wojewoda Wielkopolski uchylił zaskarżoną decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu organ wskazał, że inwestorem w sprawie jest G. Spółdzielnia Mieszkaniowa (dalej: Spółdzielnia), a zgodnie z treścią art. 3 pkt 11 ustawy Prawo budowlane przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa

własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: u.s.m.), zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali - mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej. Organ przytoczył fragmenty uzasadnienia tej uchwały, w tym fragment, w którym stwierdzono: "Jeżeli w konkretnej sytuacji realizacja danego zamierzenia budowlanego może być zakwalifikowana jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu, to prawo spółdzielni mieszkaniowej do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, powstaje pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody wszystkich współwłaścicieli tej nieruchomości, zgodnie z art. 199 K.c.". Wojewoda Wielkopolski wskazał, że Sąd Najwyższy 27 marca 2014 r. podjął uchwałę o sygn. akt III CZP 122/13, zgodnie z którą: "Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną ( art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych)". Sąd Najwyższy w uchwale tej stwierdził, że w art. 27 ust. 2 u.s.m. został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego. Wojewoda, mając na względzie wyżej powołane uchwały, stwierdził, że prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy Prawo budowlane nie jest "zarząd powierzony" w rozumieniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, lecz własność (współwłasność), i na takie prawo (o ile spółdzielnia przysługuje) G. Spółdzielnia Mieszkaniowa powinna się powołać. Zgodnie z projektem budowlanym przedmiotowa inwestycja w części przebiega przez część wspólną (tj. w ścianach budynku), a w części przez poszczególne lokale mieszkalne. W ocenie Wojewody zatem organ I instancji, ponownie przeprowadzając postępowanie, powinien zbadać charakter własności poszczególnych lokali. W przypadku gdy inwestycja przechodzi przez lokal stanowiący odrębny przedmiot własności, inwestor powinien uzyskać zgodę właściciela na przeprowadzenie koniecznych prac, gdyż nie jest już to część wspólna budynku. W postępowaniu bezsporny jest udział jako strony inwestora, czyli G. Spółdzielni Mieszkaniowej, która jednocześnie, w ramach "zarządu powierzonego", reprezentuje pozostałych członków Spółdzielni oraz właścicieli lokali, przede wszystkim w sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej. W myśl art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stronami oprócz inwestora są właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Organ ustalił, że Mariusz G., Ewa G. i Tomasz D. dysponują tytułami w postaci

odrębnej własności lokali, jednakże ten fakt sam przez się nie uprawnia do uznania ich za stronę. Z projektu budowlanego wynika, że przedmiotowa instalacja będzie przeprowadzana w częściach wspólnych budynku (ścianach) oraz przez poszczególne lokale. Projektowane inwestycje dotyczą zatem nie tylko części wspólnych nieruchomości, ale także poszczególnych lokali. Istotny jest więc zakres planowanych robót. Jeśli będzie dotyczył również lokali stanowiących przedmiot odrębnej własności tych osób, np. będzie wpływał na możliwość swobodnego korzystania z lokalu czy będzie "wymuszał" zmiany związane z funkcjonowaniem lokalu, wymogami technicznymi albo będzie wymagał przebudowy czy innej ingerencji w substancję lokalu, to uzasadniony będzie przymiot strony w niniejszym postępowaniu.

Wojewoda wskazał ponadto, że organ I instancji, wydając zaskarżoną decyzję o pozwoleniu na budowę, nie przeprowadził odpowiedniego postępowania wyjaśniającego, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W konsekwencji zasadne jest zastosowanie art. 138 § 2 K.p.a. - uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Skargę na decyzję organu odwoławczego wniosła G. Spółdzielnia Mieszkaniowa, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, art. 199 i 206 Kodeksu cywilnego, a także art. 3 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2004 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; dalej: u.w.l.). Ponadto wskazano na naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 138 § 2 K.p.a., co miało wpływ na wynik sprawy. Zdaniem skarżącej Wojewoda błędnie przyjął, że Spółdzielnia jest zobowiązana uzyskać zgodę właścicieli lokali mieszkalnych, stanowiących odrębny przedmiot własności, w celu podjęcia robót budowlanych, które będą prowadzone w zakresie dotyczącym części wspólnych budynku. Zastosowanie przepisu art. 206 K.c. w odniesieniu do części wspólnych budynku nie znajduje uzasadnienia, ponieważ materia ta jest wystarczająco uregulowana w odpowiednich przepisach ustawy o własności lokali. Zgodnie z art. 3 ust. 1-2, art. 12 ust. 1-3 i art. 13 ust. 1-3 u.w.l. przymiot części wspólnych nieruchomości przysługuje niewątpliwie istniejącym w budynku instalacjom centralnego ogrzewania, wodociągowej, w tym instalacji ciepłej wody użytkowej, kanalizacyjnej itp. Części wspólne budynku nie tracą swojego charakteru przez to, że w całości lub części przebiegają przez poszczególne lokale mieszkalne. Nie jest w szczególności tak, że części wspólne na odcinku ich przebiegu przez poszczególne lokale stanowią części tych lokali, nie stanowią natomiast części wspólnych budynku. Takie bowiem ujęcie sprawy byłoby sprzeczne z istotą funkcjonowania budynków wielorodzinnych, które z założenia mają służyć wszystkim osobom z nich korzystającym, i w takim też zakresie ograniczają prawa własności przysługujące właścicielom poszczególnych lokali. Zdaniem strony skarżącej treść przepisu art. 13 ust. 2 wyraźnie stanowi dyspozycję zezwalającą zarządowi do dokonywania wskazanych w tym przepisie czynności, w których zakres niewątpliwie wchodzi prace objęte treścią pozwolenia na budowę. Nie jest zatem właściwe stanowisko wyrażone przez Wojewodę, zgodnie z którym ewentualna ingerencja w odniesieniu do poszczególnych lokali narusza prawo własności tych lokali i wymaga w związku z tym zgody właścicieli poszczególnych lokali mieszkalnych. Czynności te mogą być wykonywane w ramach zarządu

nieruchomością wspólną. W odniesieniu do zarządu nieruchomością wspólną ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wyklucza reżim przewidziany w ustawie o własności lokali, a jednocześnie nie odsyła do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego. Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 K.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Podstawa prawna ani luka prawna w tym zakresie nie istnieją. Brak jest więc podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Skarżąca powołała się na uchwałę Sądu Najwyższego z 27 marca 2014 r., III CZP 122/13. Według Spółdzielni wymiana instalacji gazowej - istniejącej w budynku - na instalację służącą do doprowadzenia do mieszkań ciepłej wody użytkowej odnosi się do części wspólnych nieruchomości, w związku z czym ewentualna zgoda lub brak zgody właścicieli lokali odrębnych nie ma żadnego znaczenia dla sprawy. Wymiana instalacji nie niesie ze sobą obowiązku ingerowania w prywatną własność właścicieli lokali mieszkalnych. Dlatego w ocenie Spółdzielni na tym etapie postępowania nie ma konieczności zajmowania się stanowiskiem wyrażanym przez właścicieli poszczególnych lokali mieszkalnych. Oczywiście jest bowiem, że bez zgody właścicieli Spółdzielnia nie będzie mogła dokonać wymiany instalacji w odniesieniu do konkretnych lokali odrębnych w takim zakresie, w jakim ta instalacja nie stanowiłaby części wspólnych. Natomiast przedmiotowe pozwolenie obejmuje prawo do wymiany instalacji w odniesieniu do nieruchomości wspólnych, którymi zarząd sprawuje Spółdzielnia.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w pierwszej kolejności wskazał, że zakres prac budowlanych polegających na budowie instalacji ciepłej wody użytkowej i cyrkulacji w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, położonych w G. przy ul. B., ul. R. i ul. P., pozwala na uznanie tych robót za przebudowę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Zaplanowane bowiem zostały roboty budowlane, które spowodują zmianę parametrów użytkowych budynku przez zastąpienie indywidualnych podgrzewaczy wody w mieszkaniach instalacją dostarczającą ciepłą wodę do lokali, a jednocześnie nie dotyczą one kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości bądź liczby kondygnacji budynków. Co za tym idzie, zrealizowanie instalacji ciepłej wody użytkowej i jej cyrkulacji w budynkach wykracza poza bieżące utrzymanie i eksploatację nieruchomości wspólnej i stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd tą nieruchomością. Ze znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej dokumentów wynika, że dysponujący prawem odrębnej własności lokalu mieszkalnego nr 3 znajdującego się w budynku położonym w G. przy ul. B. Mariusz G. oraz dysponujący prawem odrębnej własności lokalu mieszkalnego nr 7 znajdującego się w budynku położonym w G. przy ul. B. Tomasz D. nie wyrażają zgody na prowadzenie na nieruchomości wspólnej prac budowlanych, których dotyczy wniosek Spółdzielni o pozwolenie na budowę.

Rozpoznanie sprawy ze skargi Spółdzielni wymagałoby zatem zastosowania w sprawie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, gdyż w stanie faktycznym sprawy, gdy Spółdzielnia ubiega się o uzyskanie pozwolenia na budowę obejmującego prze budowę nieruchomości wspólnej, nie posiadając zgody pozostałych współwłaścicieli tej nieruchomości wspólnej na dysponowanie nią na cele budowlane, to rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego prawa Spółdzielni do samodzielnego (bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności) dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w zakresie wykraczającym poza zwykły zarząd nieruchomością wspólną będzie stanowiło zasadniczy aspekt sprawy, przesądzający o możliwych sposobach jej załatwienia. Dopiero odstępienie od zastosowania w sprawie wskazanej uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zaktualizuje konieczność ewentualnych dalszych rozważań odnośnie do kręgu stron postępowania w kontekście ingerencji planowanych prac dotyczących nieruchomości wspólnej w substancje lokali stanowiących odrębny przedmiot własności. Ponadto, niezależnie od innych występujących w sprawie zagadnień, to właśnie kwestia zastosowania w sprawie tej uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie miała zasadniczy wpływ na kształt wskazań Sądu I instancji co do dalszego postępowania i na rozstrzygnięcie sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, lecz w pełni zgadza się z uchwałą Sądu Najwyższego podjętą w składzie trzech sędziów z 27 marca 2014 r., III CZP 122/13. Po obszernym przytoczeniu motywów uchwały Sądu Najwyższego zawartych w jej uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny podniósł ponadto, że podjęcie przez Sąd Najwyższy powyższej uchwały, w której sentencji wskazano, iż "Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1222)", spowodowało sytuację, w której podtrzymanie przez sądy administracyjne stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 będzie prowadzić do nieakceptowanych z punktu widzenia praworządności skutków, polegających na uniemożliwieniu spółdzielniom mieszkaniowym podejmowania w administrowanych z mocy prawa nieruchomościach wspólnych jakichkolwiek robót budowlanych wykraczających poza zakres eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej w przypadku, gdy choć jeden z właścicieli lub współwłaścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności odmówi zgody na tego rodzaju roboty budowlane. Wobec treści uchwały Sądu Najwyższego z 27 marca 2014 r. spółdzielnia mieszkaniowa nie uzyska bowiem w takiej sytuacji orzeczenia sądu powszechnego, o jakim mowa w art. 199 K.c., i co za tym idzie - nie będzie w stanie wykazać prawa dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały: "Wykonywany przez spółdzielnię

mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali stanowiących odrębny przedmiot własności".

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, c o następuje:

W rozpoznawanej sprawie skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zwrócił się o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawnego w sytuacji, gdy nie podziela stanowiska zajętego w uchwale podjętej przez skład siedmiu sędziów NSA. Ten tryb zwrócenia się o podjęcie uchwały znajduje uzasadnienie w treści art. 269 § 1 P.p.s.a. i stanowi podstawę do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując do rozpoznania przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zagadnienie prawne, brał pod uwagę podnoszoną przez ten Sąd, istniejącą w orzecznictwie sądowym (Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) rozbieżność poglądów prawnych dotyczących tego, czy - a jeżeli tak, to w jakim zakresie - spółdzielnie mieszkaniowe sprawujące zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mogą dysponować tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, bez konieczności uzyskania zgody osób niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którym przysługuje odrębna własność lokali.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia powinno polegać, po pierwsze, na wyjaśnieniu charakteru i zakresu zarządu nieruchomością wspólną sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. w kontekście niezbędnego (zgodnie z art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego) wykazania prawa lub stosunku obligacyjnego, z którego wynikałoby uprawnienie spółdzielni do prowadzenia robót budowlanych na nieruchomości wspólnej, po drugie, na rozstrzygnięciu, czy powstały z mocy art. 27 ust. 2 u.s.m. zarząd jest uprawnieniem tożsamym z zarządem, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, a jeżeli nie, to po trzecie, jaki jest charakter prawny wzajemnych stosunków pomiędzy spółdzielnią a pozostałymi współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, którzy są właścicielami odrębnych lokali, nie będąc członkami tej spółdzielni.

Wyrazem rozbieżności poglądów prawnych w tej kwestii są: uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie trzech sędziów z 27 marca 2014 r., III CZP 122/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r., K 60/13, jak również uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12.

Sąd Najwyższy w powołanej uchwale rozstrzygnął przedstawione przez Sąd Okręgowy w Krakowie następujące zagadnienie prawne: "Czy sprawowany przez spółdzielnię zarząd nieruchomościami

wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni w ramach art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) uprawnia spółdzielnię do samodzielnego podejmowania decyzji odnośnie do tych nieruchomości także w zakresie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, czy też potrzebne jest pozyskiwanie przez spółdzielnię zgody każdego z współwłaścicieli zgodnie z art. 199 K.c.?" w sposób następujący:

"Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1222)". Jak wynika z uzasadnienia uchwały, Sąd ten przyjął, że:

"Zagadnienie prawne sprowadza się do tego, czy »zarząd powierzony« w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l. obejmuje wyłącznie czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu", i wskazał, iż "Sąd Najwyższy dotychczas nie wypowiedział się wyraźnie w tym zakresie, jedynie w wyroku z 22 marca 2012 r., IV CNP 80/11 (niepubl.) przyjął, że na podstawie art. 27 u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa z mocy ustawy sprawuje zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność jej i innych właścicieli lokali jak zarząd nieruchomościami stanowiącymi wyłącznie jej własność. Nie przesądził natomiast, w jakim zakresie jest wykonywany ten zarząd." Sąd Najwyższy, powołując się na swoje orzecznictwo przytoczone w uzasadnieniu uchwały, stwierdził, że treść art. 24<sup>1</sup>-27 u.s.m. wskazuje wyraźnie na preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, w których jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej. Przytoczył w uzasadnieniu pogląd, wyrażony w uchwale NSA z 13 listopada 2012 r. oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, że ochronę uprawnień właścicielskich należy postawić wyżej niż potrzebę usprawnienia działalności spółdzielni czy też wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną, wskazując jednak, iż orzecznictwo sądów administracyjnych w tej kwestii nie jest jednolite. Sąd Najwyższy podkreślił, że "interes wspólny ma podstawowe znaczenie również z punktu widzenia regulacji dotyczących sprawowania zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie ma przy tym podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu takiego zarządu. W art. 27 ust. 2 u.s.m. został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego, a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 u.w.l.", i stwierdził, że "we wszystkich powołanych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wspomina się ogólnie o zarządzie albo zarządzaniu, a więc bez rozróżnienia na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zakres zwykłego zarządu." Odnośnie do art. 199 K.c., na który powołano się w uzasadnieniu uchwały NSA, Sąd Najwyższy stwierdził, że "wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 K.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Stosownej podstawy prawnej w tym zakresie - jak już wyjaśniono - nie ma. Nie można też mówić o istnieniu luki prawnej, skoro



nie ma podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z art. 18 ust. 1 u.w.l., odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu".

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że ani w sentencji, ani w uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy nie wskazuje, co w takim razie - wobec przyjętej a priori niemożności stosowania art. 199 K.c. - uprawnia, zgodnie z sentencją uchwały Sądu Najwyższego, spółdzielnię mieszkaniową do samodzielnego dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Pojęcie "zwykły zarząd" i pojęcie "przekroczenie zwykłego zarządu" nie są bowiem znane ani ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, ani ustawie - Prawo spółdzielcze (która do tej instytucji odsyła wyłącznie w art. 25 § 2), wobec tego jest to instytucja prawa cywilnego (znana również ustawie o własności lokali).

W wyroku z 5 lutego 2015 r., K 60/13

, Trybunał Konstytucyjny przesądził o zgodności art. 27 ust. 2, 4 i 5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji oraz art. 27 ust. 2-5 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 58 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż "należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca poszukuje możliwości utrzymania równowagi między pozostającymi często w sprzeczności interesami spółdzielni mieszkaniowej, reprezentującej interesy członków tej spółdzielni, a interesami właścicieli wyodrębnionych lokali niebędących jej członkami. W takiej sytuacji nie do uniknięcia są pewnego rodzaju kolizje praw wynikające z nałożenia się na siebie korporacyjnego i własnościowego modelu zarządu w spółdzielni. To w zestawieniu z nieobligatoryjnym członkostwem osób zajmujących lokale spółdzielcze oraz zasadą jednopodmiotowości prawa do mieszkania spółdzielczego (lokatorskiego) i jednopodmiotowości członkostwa w ogólności owocuje sytuacjami: decydowania niekiedy o sprawach dotyczących większości przez mniejszość; decydowania przez członków niemieszkańców o sytuacji nieczłonków, lecz mieszkańców (właścicieli i beneficjentów spółdzielczego prawa własnościowego), a w pewnej konfiguracji może wystąpić pozbawienie właścicieli-mieszkańców niebędących członkami spółdzielni jakiegokolwiek udziału w zarządzie nieruchomością wspólną". Takie zaś stwierdzenie implikowało, zdaniem Trybunału, konieczność uznania, że "zaistniała kolizja powinna być rozstrzygana na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli art. 27 ust. 2 w związku z art. 24<sup>1</sup> ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.s.m. wskazał art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji stanowi, że »Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności«. Jak wielokrotnie zaznaczał Trybunał w swoim orzecznictwie, art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny (por. wyrok TK z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22). Dlatego każdy przepis prawa, którego skutkiem jest ograniczenie własności, winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok TK z 29

maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87). Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że »Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw«.» Powyższe, bardzo istotne stwierdzenie uzasadniało między innymi wnioski Trybunału, iż "w niniejszej sprawie należy wskazać, że uzasadnieniem ograniczenia prawa własności jest konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Skomplikowany układ stosunków właścicieli wyodrębnionych lokali i stosunków własnościowych spółdzielni, w tym także jej członków niebędących właścicielami zamieszkiwanych nieruchomości, wymagał stosownego wyważenia interesów wskazanych podmiotów".

Istotnym dla rozważenia kwestii związanych z przedstawionym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zagadnieniem prawnym jest następujące stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 2015 r.: "Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że na gruncie ustawy o własności lokali czynności nieprzekraczające zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie (art. 22 ust. 1 u.w.l.). Do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej (art. 22 ust. 2 u.w.l.).

Na podstawie art. 22 ust. 1 u.w.l. zarząd lub zarządca uprawniony jest do samodzielnego podejmowania czynności mieszczących się w granicach zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. Jedynie w zakresie czynności przekraczających zwykły zarząd wymagana jest uchwała właścicieli. Uchwały te, zgodnie z art. 23 ust. 2 u.w.l., zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów, chyba że w umowie lub w uchwale podjętej w tym trybie postanowiono, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos. W razie braku zgody wymaganej większości właścicieli lokali, zarząd lub zarządca może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli (art. 24 u.w.l.). Dla właścicieli wyodrębnionych lokali faktyczne skutki zarządzania przez spółdzielnię nieruchomością wspólną do czasu uzyskania przez nich większości będą w rzeczywistości zbliżone do tych, jakie wynikają ze stosowania przepisów ustawy o własności lokali. Nawet bowiem w odniesieniu do czynności przekraczających zwykły zarząd decyzje podejmowane są większością głosów liczoną według wielkości udziałów. Tak długo zatem, jak udziały spółdzielni będą stanowiły większość w nieruchomości wspólnej, będzie ona mogła wywierać decydujący wpływ zarówno na czynności zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. Dopiero gdy nastąpi wyodrębnienie odpowiedniej liczby lokali, których właściciele będą mieli większościowy udział w nieruchomości wspólnej, i nastąpi zmiana reżimu prawnego wykonywania zarządu, będzie możliwy ich realny wpływ na decyzje w zakresie zarządu nieruchomością wspólną. Tylko w takiej sytuacji będą w stanie podejmować decyzje odmienne od popieranych przez spółdzielnię".

Analizując zacytowany wyżej fragment uzasadnienia wyroku Trybunału, Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że Trybunał Konstytucyjny wskazał wyraźnie na fakt, iż czynności zwykłego zarządu i czynności zarząd ten przekraczające są uregulowane wyłącznie w przepisach ustawy o własności lokali, których stosowanie jest wyłączone na podstawie art. 27 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 3 u.s.m. w wypadku powstania zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 tej ustawy, w wypadku zaś zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez spółdzielnię "faktyczne skutki zarządzania przez spółdzielnię (...) będą w rzeczywistości zbliżone do tych, jakie wynikają ze stosowania przepisów ustawy o własności lokali" - czyli, jak wynika ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, nie tożsame. Trybunał uznał jednocześnie, że "w wyniku rezygnacji przez ustawodawcę z koncepcji związania prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, konsekwencją braku statusu członka spółdzielni będzie konieczność znoszenia wykonywania zarządu nieruchomością wspólną przez organy spółdzielni".

Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 orzekł, że "wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej". Uzasadnienie tej uchwały zawiera rozważania w zakresie prokonstytucyjnej wykładni wskazanych przepisów (ze szczególnym uwzględnieniem art. 27 ust. 2 u.s.m.), połączone z analizą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Prawa budowlanego, ustawy o własności lokali, ale także przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie zarządu rzeczą wspólną (współwłasności).

Mając na uwadze stanowisko Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w powołanych uchwale i wyroku, jak również treść uchwały NSA II OPS 2/12, Naczelny Sąd Administracyjny widzi potrzebę ponownego rozważenia zagadnienia prawnego, które dotyczy istoty pojęcia "zarząd powierzony". Na wstępie rozważań należy wyraźnie podkreślić, że skład orzekający w tej sprawie nie podziela poglądu, iż zarząd, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., jest zarządem rzeczą wspólną, o jakim mowa w art. 199 K.c., i rozważania o zarządzie zwykłym lub przekraczającym ten zakres w odniesieniu do zarządu "powierzonego" z art. 27 ust. 2 u.s.m., jak to przyjęto w uchwale NSA II OPS 2/12, nie mają istotnego znaczenia na gruncie Prawa budowlanego.

Treść zarządu rzeczą wspólną wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z 10 kwietnia 1991 r. - zasady prawnej - sygn. akt III CZP 76/90 (LexisNexis nr 298533, OSNCP 1991, nr 10-12, poz. 117, z glosami: L. Steckiego, OSP 1992, nr 9, poz. 203, A. Szpunara, PiP 1992, z. 7, s. 114, A. Lutkiewicz, OSP 1994, nr 2, poz. 25 i E. Mazur, "Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo-Ekonomia" 1993, nr 13, s. 261, oraz z omówieniem S. Dmowskiego, PS 1992, nr 10, s. 80). Zgodnie z tą uchwałą zarząd

obejmuje całokształt czynności prawnych i faktycznych współwłaścicieli, ale dotyczących majątku im wspólnego - wśród nich czynności, których treścią jest zarówno zobowiązanie się do zbycia prawa majątkowego stanowiącego składnik majątku wspólnego, jak i przeniesienie tego prawa na inną osobę (tak też S. Rudnicki: Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2013, kom. do art. 199 K.c.). Zarząd obejmuje też "całokształt czynności faktycznych i prawnych, które dotyczą tego majątku bezpośrednio lub pośrednio poprzez osiągnięty skutek gospodarczy" (uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z 25 marca 1994 r., III CZP 182/93, OSNCP 1994, nr 7-8, poz. 146, z glosami: A. Dyonika, "Monitor Prawniczy" 1994, nr 9, s. 271 i M. Bączyka, "Prawo Bankowe" 1994, nr 3, s. 42 oraz z omówieniem S. Dmowskiego, PS 1997, nr 3, s. 94). Tak rozumiany zarząd jest więc wykonywaniem uprawnień właścicielskich przez współwłaścicieli, a nie uprawnień zarządcy powołanego wolą stron lub ustawodawcy. Zarząd w rozumieniu art. 199-205 K.c. jest emanacją wykonywania uprawnień właściciela w tej szczególnej sytuacji, gdy prawo to przysługuje niepodzielnie kilku osobom. Należy wskazać, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wyłączyła w art. 27 ust. 2 zd. 2 dopuszczalność stosowania przyjętego w art. 22 u.w.l. rozróżnienia czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczających ten zakres; brak jest też w ustawie odesłania w tym zakresie do odpowiedniego stosowania art. 199-205 K.c.

W sytuacji, kiedy ustawodawca zamierza odwołać się do przepisów dotyczących współwłasności i zarządu współwłaścicieli, np. przez nakazanie ich odpowiedniego stosowania, to - z uwagi na zakres uprawnień właścicielskich i ich charakter - nie czyni tego w sposób dorozumiany, ale formułuje czytelne odesłanie (tak np. w art. 25 § 2 Prawa spółdzielczego: "Jeżeli zmarły członek pozostawił więcej niż jednego spadkobiercę, spadkobiercy powinni w celu wykonywania przechodzących na nich praw majątkowych zmarłego ustanowić wspólnego pełnomocnika lub wskazać zarządcę ustanowionego przez sąd przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną"). Nie o takim więc zarządzie, jak sprawowany przez współwłaścicieli rzeczy wspólnej w rozumieniu art. 199 i nast. K.c., stanowi art. 27 ust. 2 u.s.m.; powstały na podstawie tego przepisu zarząd nie przyznaje też zarządcy takich praw, jakie mają współwłaściciele (do zbycia składnika majątku wspólnego, przeniesienia praw na inną osobę itp.).

W takim wypadku, zgodnie z zasadami logicznego rozumowania, należy uznać, że powołany przepis u.s.m. wprowadza, zastępujące zgodne oświadczenia woli właścicieli odrębnych lokali (wymagane m.in. przy ustanawianiu zarządu na podstawie przepisów ustawy o własności lokali), powstanie z mocy prawa stosunku zarządu nieruchomością wspólną - w sytuacji, kiedy zarząd taki nie został uprzednio powierzony osobie trzeciej przez tych właścicieli.

"Powierzenie" zarządu implikuje bowiem, po pierwsze, przejście uprawnienia do zarządzania na osobę trzecią, po drugie, nawiązanie przez strony stosunku o charakterze stricte obligacyjnym, na podstawie zgodnych oświadczeń woli (jak np. w art. 18 ust. 1 u.w.l., art. 353<sup>1</sup> K.c.) albo też na mocy ustawy. W

innym bowiem wypadku mamy do czynienia z zarządem ustawowym jako uprawnieniem i obowiązkiem, który nie zostaje "powierzony", ale nałożony ex lege (tak np. art. 1 ust. 3 u.s.m.). - Należy ponadto zauważyć, że zasadniczym sposobem powstania zarządu zgodnie z art. 18 ust. 1 u.w.l. jest nawiązanie stosunku o charakterze cywilnoprawnym - umowy, w której określa się sposób sprawowania zarządu. Jeżeli więc ustawodawca nakazuje traktować zarząd z art. 27 ust. 2 u.s.m. "jak zarząd powierzony", to wprost wskazuje na cechy cywilnoprawne takiego stosunku. Należy przy tym pamiętać, że zasady dotyczące zwykłego zarządu i czynności zakres ten przekraczających obowiązują tylko w sytuacji, kiedy sposobu zarządu nie określono (odmiennie od wynikających z ustawy o własności lokali art. 33 u.w.l.) w umowie o powierzeniu zarządu lub uchwale zaprotokółowanej przez notariusza (art. 18 ust. 3 u.w.l.) i w związku z tym zastosowanie znajdują przepisy art. 21-32 u.w.l. Ustawowe odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności (a więc i do zwykłego, i do przekraczającego ten zakres zarządu) dotyczy wyłącznie takiego wypadku, gdy liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż siedem art. 19 u.w.l.

Użycie przez ustawodawcę w art. 27 ust. 2 u.s.m. spójnika "jak" i wprowadzanego przez ten spójnik wyrażenia porównawczego "zarząd powierzony" w kontekście faktu, iż ustawa reguluje jedynie samo powstanie zarządu i wskazuje osobę zarządcy oraz wyłącza stosowanie przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 zd. 2 u.s.m.), ma swoje znaczenie prawne. Wobec powyższego bowiem i wobec braku przepisów szczegółowych w u.s.m., regulujących taki zarząd sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową w imieniu właścicieli odrębnych lokali, należy uznać, że racjonalny ustawodawca nadał przedmiotowi tego szczególnego stosunku prawnego cechy cywilnoprawne, zobowiązaniowe ("jak zarząd powierzony"). Z mocy ustawy (art. 27 ust. 2 u.s.m.) pomiędzy właścicielami a spółdzielnią mieszkaniową zostaje nawiązany specyficzny stosunek prawny zarządu nieruchomościami wspólnymi (stanowiącymi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i właścicieli odrębnych lokali).

Tylko taka wykładnia teleologiczna, funkcjonalna i systemowa art. 27 ust. 2 u.s.m. pozwala w sposób przyjęty w demokratycznym państwie prawa uwzględnić zasady sprawiedliwości, słuszności, konsekwencje społeczne i ekonomiczne i wybrać taką interpretację, która będzie najkorzystniejsza i minimalizująca możliwe wątpliwości natury prawnej, zmierzając do osiągnięcia celu ustawowego powstającego zarządu, z uwzględnieniem funkcji art. 27 ust. 2 u.s.m. Przyjęcie takiej wykładni uwzględnia interesy tak członków spółdzielni, jak i właścicieli lokali stanowiących odrębną własność, niebędących członkami spółdzielni, minimalizując możliwości sporu w zakresie interesów członków spółdzielni i osób niebędących jej członkami. Pozwala także w sposób w miarę zobiektywizowany ustalić zakres praw i obowiązków zarządczych z art. 27 ust. 2 u.s.m., jak również czyni zbędnym prowadzone niekiedy rozważania na temat tego, czy w państwie demokratycznym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, możliwe - i potrzebne - jest przyznawanie większych uprawnień zorganizowanej grupie osób (spółdzielni mieszkaniowej) z pokrzywdzeniem grupy mniejszej (właścicieli odrębnych lokali).

Według zasady, wyrażonej m.in. w art. 42 § 3 Prawa spółdzielczego, spółdzielnia ma obowiązek działania na korzyść swych członków, zgodnego z dobrymi obyczajami, i dbania o interesy spółdzielni, a zarząd nieruchomościami spółdzielni jest jej ustawowym obowiązkiem (art. 1 ust. 3 u.s.m.). Ustawodawca przewidział więc normę prawną określającą obowiązki zarządcy w zakresie wskazanego działania, choć w tym obszarze dotyczą one wyłącznie zarządu mieniem spółdzielni.

W u.s.m. brak jest jednak wyraźnego zdefiniowania obowiązku spółdzielni zarządzającej majątkiem osób niebędących jej członkami. Przyjęcie wyżej wymienionych zasad wykładni prawa oraz demokratyczny i zgodny z Konstytucją porządek prawny nie dopuszczają uznania nieracjonalności ustawodawcy (a tym samym uznania, że ustawodawca przez pominięcie istotnych przedmiotowo elementów zarządu, określonego w art. 27 ust. 2 u.s.m., celowo, w imię jakiegokolwiek idei uprzywilejował jedną z grup społecznych - członków spółdzielni mieszkaniowych - kosztem właścicieli lokali, niebędących członkami spółdzielni). Wręcz przeciwnie - nakazują przyjmowanie a priori, że ustawodawca jest racjonalny. Dlatego też należy uznać, że brak w ustawie wyraźnego określenia obowiązków zarządcy w wypadku nawiązania zarządu na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. wymaga wyjaśnienia treści tego zarządu w drodze wykładni tego przepisu. Ustawodawca nałożył na spółdzielnię mieszkaniową ciężar pogodzenia interesów członków spółdzielni w ramach ustawowego zarządu mieniem spółdzielni i powierzonego mu ustawą zarządu nieruchomościami wspólnymi, stanowiącymi przedmiot współwłasności spółdzielni i właścicieli odrębnych lokali. Potencjalna i wymagająca oceny ad casum rozbieżność interesów obu tych grup może być uznana za efekt pewnej niedoskonałości uregulowań prawnych ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (na co zresztą wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 2015 r.: "ustawodawca poszukuje możliwości utrzymania równowagi między pozostającymi często w sprzeczności interesami spółdzielni mieszkaniowej, reprezentującej interesy członków tej spółdzielni, a interesami właścicieli wyodrębnionych lokali niebędących jej członkami. W takiej sytuacji nie do uniknięcia są pewnego rodzaju kolizje praw wynikające z nałożenia się na siebie korporacyjnego i własnościowego modelu zarządu w spółdzielni"). Z jednej strony bowiem spółdzielnia działa jako osoba prawna (art. 11 § 1 Prawa spółdzielczego), zobowiązana do ochrony majątku spółdzielni, będąc podmiotem tego prawa majątkowego, pozostającego jednakże prywatną własnością jej członków (art. 3 Prawa spółdzielczego), z drugiej zaś strony działa jak osoba prawna, której właściciele lokali, stanowiących odrębną własność, wołają ustawodawcy "powierzyli" zarząd ich określonym w ustawie mieniem (art. 27 ust. 2 u.s.m.).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istotnym problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest to, w jaki sposób spółdzielnia mieszkaniowa reprezentująca interesy swych członków, ale zarazem interesy osób niebędących członkami spółdzielni (z mocy ustawy i w zakresie nieruchomości wspólnych, będących współwłasnością spółdzielni) ma należycie wykonać swoje obowiązki, nie naruszając obowiązków wynikających z powierzonego z mocy ustawy zarządu nieruchomościami wspólnymi, stanowiącymi współwłasność spółdzielni i osób trzecich. Nie bez znaczenia pozostaje zrozumienie, jaki rodzaj mienia jest

przedmiotem zarządu powstającego na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Artykuł ten brzmi następująco:  
"Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24<sup>1</sup> i art. 26 . Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio". Jak wynika z dyspozycji wskazanego przepisu, przedmiotem zarządu są wyłącznie nieruchomości wspólne, stanowiące współwłasność spółdzielni i właściciele odrębnych lokali.

Przez "nieruchomości wspólne" należy rozumieć grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali - art. 3 ust. 2 u.w.l. w związku z art. 27 ust. 1 i 2 u.s.m.

Nieruchomościami wspólnymi nie są więc lokale stanowiące odrębną własność i w odniesieniu do tych lokali zarząd, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., nie jest sprawowany przez spółdzielnię.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wskazane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zagadnienie prawne, dotyczące wątpliwości odnośnie do uprawnienia spółdzielni do samodzielnego dysponowania nieruchomością na cele budowlane w sytuacji, w której spółdzielnia jest i współwłaścicielem nieruchomości wspólnej, i zarządcą jej części w udziałach przypadających właścicielom odrębnych lokali na mocy art. 27 ust. 2 u.s.m., nie było przedmiotem oceny Sądu Najwyższego w powołanej uchwale z 27 marca 2014 r. Uchwała ta dotyczyła bowiem szeroko rozumianej dopuszczalności samodzielnego podejmowania przez spółdzielnię mieszkaniową ogólnie pojętych czynności i to - jak to nazwał Sąd Najwyższy - przekraczających zakres zwykłego zarządu. Kwestii tej nie rozstrzygał również Trybunał Konstytucyjny.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że zgodnie z ustawową definicją, zawartą w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Należy więc w pełni podzielić pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, że powoływanie się przez spółdzielnię mieszkaniową, zarządzającą nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., na uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w praktyce może realizować się przede wszystkim w związku ze złożonym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub dokonaniem zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych. Zgodnie bowiem z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przy czym prawo zabudowy obejmuje nie tylko wznoszenie nowej zabudowy, lecz także wykonywanie robót budowlanych w istniejącej już zabudowie. Stosownie zaś do art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę może być

wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast według art. 30 ust. 2 oraz art. 33 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, rozumiane jako uprawnienie do wykonywania robót budowlanych wynikające z prawa własności (użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego), może odnosić się do różnego rodzaju robót budowlanych (zamierzeń budowlanych), a więc w każdym przypadku, gdy inwestor zamierza podjąć określone roboty budowlane, konieczne jest dokonanie oceny, czy z uwagi na rodzaj zamierzenia budowlanego inwestor dysponuje takim prawem do nieruchomości, które pozwala na wykonanie tego zamierzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zajął w uzasadnieniu powołanej uchwały stanowisko, że "gdy spółdzielnia mieszkaniowa jest współwłaścicielem części wspólnych nieruchomości (budynku, w którym wyodrębniono lokale będące własnością innych osób) i gdy spółdzielnia wykonuje zarząd taką nieruchomością na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zakres prawa spółdzielni do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zależy od tego, czy określone zamierzenie budowlane wynika z obowiązków i uprawnień spółdzielni sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi. Skoro na spółdzielni mieszkaniowej spoczywają obowiązki w zakresie eksploatacji i utrzymania oraz remontu budynku (art. 4 ust. 4 i art. 6<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), to spółdzielnia w ramach sprawowanego zarządu ma prawo do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w tym zakresie".

Odnosząc się do poczynionych w uzasadnieniu niniejszej uchwały uwag w zakresie charakteru prawnego zarządu, powstałego zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.m., i należytego wykonania obowiązków wpływających z takiego zarządu, należy przyjąć, że czynności dotyczące nieruchomości wspólnej o charakterze eksploatacyjnym, utrzymaniowym i remontowym mieszczą się ramach zadań spółdzielni. Trzeba jednak podkreślić, że dotyczy to wyłącznie nieruchomości wspólnej, a nie przedmiotu odrębnej własności, gdyż w takim zakresie ustawodawca nie przewidział powierzenia spółdzielni mieszkaniowej zarządu.

Ponieważ jednak w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego mowa jest m.in. o tytule prawnym w postaci zarządu, konieczne jest przypomnienie, że Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale II OPS 2/12 zasadnie uznał, iż językowa wykładnia wskazanego sformułowania mogłaby prowadzić do błędnego przekonania, że jakikolwiek zarząd uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zlokalizowanie zarządu wśród praw rzeczowych (prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonego prawa rzeczowego) świadczy, że chodzi tu o zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, przekształcony z dniem 1 stycznia 1998 r. w trwały zarząd unormowany w rozdziale 5 działu I ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami



(Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.). Takie stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 września 2005 r., OSK 1914/04 (Lex nr 195011). Stosownie do art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (ust. 1), jednostka organizacyjna zaś ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (ust. 2 pkt 2).

Należy więc przyjąć, że pojęcia zarządu, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w żadnym razie nie można utożsamiać z pojęciem zarządu sprawowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m.

Oznacza to, że spółdzielnia mieszkaniowa, wykazując prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, powinna powołać się na tytuł prawny w postaci np. własności danej nieruchomości, prawa użytkownika wieczystego całej nieruchomości, czy też innych tytułów, wymienionych w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, lub wykazać, że należyte wykonanie zobowiązań ze stosunku, jaki wynika z powstania zarządu ex lege, w trybie art. 27 ust. 2 u.s.m., wymaga przeprowadzenia określonych robót budowlanych w ramach starannego działania na rzecz i w interesie współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej.

W sprawie, w której przedstawiono do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, kluczowe znaczenie ma to, czy spółdzielnia mieszkaniowa ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 4 i art. 3 pkt 11 ustawy - Prawo budowlane. Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. W każdym przypadku konieczne jest więc dokonanie oceny, jakim prawem do nieruchomości dysponuje inwestor oraz czy z tego prawa wynika uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i wykonywania zamierzonych robót budowlanych na tej nieruchomości. O posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane inwestor składa oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, które dołącza do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego) albo do zgłoszenia budowy lub robót budowlanych (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). Z uwagi na powołane przepisy Prawa budowlanego wymaga wyjaśnienia, jakie uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przysługują spółdzielni mieszkaniowej w sytuacji, gdy przedsięwzięcie budowlane dotyczy nieruchomości wspólnej będącej częścią budynku, w którym są lokale będące własnością spółdzielni, a więc w sytuacji, gdy nieruchomość wspólna stanowi współwłasność spółdzielni i spółdzielnia z mocy ustawy wykonuje zarząd nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 u.s.m.).

Reasumując, tytuł prawny do dysponowania nieruchomością wspólną obejmującą grunt i część budynku

wraz z urządzeniami budowlanymi wynika ze współwłasności. To zaś, jakie są treść i zakres tego uprawnienia, określają wzajemne prawa i obowiązki współwłaścicieli, którymi są spółdzielnia mieszkaniowa i właściciele lokali stanowiących odrębne nieruchomości, uregulowane przede wszystkim w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. O tym więc, jaki jest zakres uprawnień spółdzielni w ramach wykonywania zarządu nieruchomością wspólną, decyduje to, jakie są wzajemne prawa i obowiązki spółdzielni oraz właścicieli lokali stanowiących odrębne nieruchomości, związane z budynkiem, w którym część budynku stanowi nieruchomość wspólną. Stosownie do art. 4 ust. 4 u.s.m. właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej służą pokrywaniu wydatków związanych z jej eksploatacją i utrzymaniem, a w części przekraczającej te wydatki przypadają właścicielom lokali proporcjonalnie do ich udziałów w nieruchomości wspólnej (art. 5 ust. 1 u.s.m.). Właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni mają obowiązek świadczenia na fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych, który jest przeznaczony na pokrycie kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi (art. 6 ust. 3 u.s.m.). W celu usunięcia awarii albo jeżeli budynek wymaga remontu lub przebudowy, spółdzielnia może żądać od osób korzystających z lokalu lub budynku jego udostępnienia w celu wykonania koniecznych robót (art. 6<sup>1</sup> ust. 1 i 2 u.s.m.). Również Prawo budowlane nakłada na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązki w zakresie użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego, a w szczególności utrzymania obiektu w należytych stanie technicznym i estetycznym, aby nie dopuścić do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego). Z tego wynika, że na właścicielu lokalu niebędącym członkiem spółdzielni, ale także na spółdzielni spoczywają obowiązki w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Skoro współwłaściciele mają obowiązki w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, to w tym zakresie spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje ustawowy zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie różnicuje działań spółdzielni mieszkaniowej, sprawującej zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., na czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Jest to zrozumiałe, jeżeli przyjmuje się, że zakres zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., dotyczy utrzymania i eksploatacji nieruchomości wspólnej. Nie ma podstaw do przyjęcia stanowiska, że spółdzielnia mieszkaniowa w ramach zarządu nieruchomością wspólną może realizować inne cele niż utrzymanie i eksploatacja nieruchomości wspólnej. Oznacza to, że należy odstąpić od poglądu przyjętego w uzasadnieniu uchwały z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, iż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową i konieczne jest stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych bowiem określa, że zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Z punktu widzenia Prawa budowlanego kryterium oceny, czy spółdzielnia mieszkaniowa posiada tytuł prawny do

dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, wynikający ze współwłasności i wykonywanego przez spółdzielnię z mocy ustawy zarządu nieruchomością wspólną, jest to, czy zamierzenie inwestycyjne dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, którą stanowią części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Nie jest więc potrzebne na gruncie Prawa budowlanego rozważanie, czy zarząd wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., obejmuje czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. W każdym przypadku natomiast, gdy spółdzielnia zamierza podjąć roboty budowlane dotyczące nieruchomości wspólnej, regulowane przepisami Prawa budowlanego, konieczne jest ustalenie, czy roboty te dotyczą eksploatacji i utrzymania części budynku i urządzeń stanowiących nieruchomość wspólną.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa, na czym polega eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej, którą stanowią część budynku i urządzenia niesłużące wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Można jednak przyjąć, że eksploatacja i utrzymanie takiej nieruchomości wspólnej obejmuje wszelkiego rodzaju roboty budowlane, które służą prawidłowej eksploatacji i utrzymaniu substancji budynkowej, co oznacza, iż spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną ma tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w zakresie robót budowlanych, które służą eksploatacji i utrzymaniu części budynku i urządzeń objętych współwłasnością. Roboty budowlane mogą więc obejmować nie tylko remont, ale także przebudowę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli dotyczą eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, zarówno co do części budynku, jak i urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego.

Za takim rozumieniem art. 27 ust. 2 u.s.m. w związku z przepisami Prawa budowlanego przemawia także to, że powierzenie zarządu nieruchomością wspólną spółdzielni mieszkaniowej jest ograniczeniem prawa własności pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, ale, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, jest to dopuszczalne z uwagi na konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Skomplikowany układ stosunków właścicieli wyodrębnionych lokali i stosunków własnościowych spółdzielni, w tym także jej członków niebędących właścicielami zamieszkiwanych nieruchomości, wymagał stosownego wyważenia interesów wskazanych podmiotów (s. 30 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r., K 60/13). Wyważenie tych interesów przemawia za tym, że działania spółdzielni wykonującej zarząd nieruchomością wspólną na gruncie Prawa budowlanego nie mogą wykraczać poza eksploatację i utrzymanie nieruchomości wspólnej, bez względu na to, czy działania te określą się jako czynności zwykłego zarządu, czy czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Istota sprawy tkwi zaś w tym, jakie czynności dotyczące robót budowlanych służą eksploatacji i utrzymaniu nieruchomości wspólnej.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością

na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości.