

II SA/Gd 430/15, Eksploatacja i utrzymanie instalacji dostarczania ciepłej wody użytkowej jako czynność zarządu nieruchomością wspólną. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

LEX nr 1948848

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 18 listopada 2015 r.

II SA/Gd 430/15

Eksploatacja i utrzymanie instalacji dostarczania ciepłej wody użytkowej jako czynność zarządu nieruchomością wspólną.

TEZA aktualna

1. Eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej obejmuje wszelkiego rodzaju roboty budowlane, które służą prawidłowej eksploatacji i utrzymaniu substancji budynkowej, co oznacza, że 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 p.b., jeżeli dotyczą eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, zarówno co do części budynku, jak i urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 9 p.b.

2. W sytuacji, gdy cała instalacja dostarczania ciepłej wody użytkowej stanowi jednolity układ obiegu czynnika grzewczego, wówczas instalacja ta jako całość stanowi część nieruchomości wspólnej.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Tamara Dziełakowska.

Sędziowie WSA: Janina Guśc (spr.), Dorota Jadwiszczok.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 2015 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi E. W. i Z. W. na decyzję Wojewody z dnia 21 maja 2015 r., nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

E. W. i Z. W. wniesli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na decyzję Wojewody z dnia 21 maja 2015 r. utrzymującą w mocy decyzję Starosty z dnia 30 marca 2015 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na wykonanie robót budowlanych polegających na realizacji instalacji centralnej, ciepłej wody użytkowej oraz demontażu części instalacji gazowej w 4 wielorodzinnych budynkach mieszkalnych: (...), (...), (...), (...) usytuowanych w S.G. przy ul. (...) na terenie działki nr (...) (obręb (...)).

Zaskarżoną decyzję podjęto w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Decyzją z dnia 30 marca 2015 r. Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na wykonanie robót budowlanych inwestorowi - Spółdzielni Mieszkaniowej "A" z siedzibą w S. G. polegających na realizacji centralnej instalacji ciepłej wody użytkowej oraz demontażu części instalacji gazowej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych o nr: (...), (...), (...), (...), usytuowanych przy ul. (...) w S. G., dz. nr (...) obr. (...).

W uzasadnieniu organ I instancji wyjaśnił, że badając zakres zarządu powierzonego spółdzielniom mieszkaniowym oraz rozbieżność interpretacyjną przepisu art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222), zwanej dalej u.s.m., przyjął, że planowana inwestycja wymaga zgody wszystkich właścicieli w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w przypadku jej braku, spółdzielnia jest zobowiązana wystąpić do sądu o wydanie rozstrzygnięcia, które uwzględni cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c). Spółdzielnia Mieszkaniowa "A" wypełniła to zobowiązanie przedstawiając postanowienie z dnia 7 listopada 2014 r. sygn. akt (...) Sądu Okręgowego w G. W toku postępowania Państwo E. i Z. Wrońscy wniesli uwagi do organu I instancji sugerując, że projekt budowlany złożony przez Spółdzielnię Mieszkaniową "A", który wprowadza nowy system uzyskania ciepłej wody użytkowej we wszystkich lokalach mieszkalnych i likwiduje gazowy podgrzewacz wody usytuowany w łazience ich mieszkania, jest wadliwy, albowiem narusza ich prawo własności.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyli E. i Z. W., zarzucając niewłaściwą interpretację postanowienia Sądu Okręgowego w G. z dnia 7 listopada 2014 r. Zdaniem odwołujących się wydane rozstrzygnięcie dotyczy tylko części wspólnych budynku, natomiast nie dotyczy ingerencji w części nieruchomości, które stanowią wyłączną własność właścicieli lokali. Jako właściciele lokalu nr (...) znajdującego się w budynku nr (...) przy ul. (...) oświadczyli, przywołując art. 1 pkt 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, że nie wyrażali zgody na dysponowanie ich własnością poprzez podpisanie stosownej umowy ze spółdzielnią. Podkreślili, że nie są przeciwni wykonaniu centralnej instalacji ciepłej wody w budynku, niemniej w swoim

lokalu chcą zachować istniejący w chwili obecnej sposób uzyskiwania ciepłej wody, co jest ich zdaniem technicznie możliwe. Ponadto E. i Z. W. zarzucili naruszenie art. 7 i 77 k.p.a., które zobowiązują organy administracji państwowej do stania na straży praworządności i podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Rozpatrując przedmiotową sprawę w trybie odwoławczym Wojewoda decyzją z dnia 21 maja 2015 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wyjaśniając motywy rozstrzygnięcia Wojewoda chronologicznie przedstawił zabiegi inwestora w wykazaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wychodząc od przepisu art. 27 ust. 2 u.s.m., Wojewoda wskazał, że w sytuacji, 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 u.s.m., to 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. 61 u.s.m.), to spółdzielnia w ramach sprawowanego zarządu ma prawo do dysponowania nieruchomością wspólną w tym zakresie. Powołując się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, Wojewoda wskazał, że ze sformułowania art. 27 ust. 2 u.s.m. nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, a jednocześnie w przepisie tym wyłączono możliwość zastosowania, nawet tylko odpowiedniego, ustawy o własności lokali poza art. 18 ust. 1 oraz 29 ust. 1 i 1a, które dotyczą umownego zarządu nieruchomością wspólną. To sugeruje, że rozwiązania przedstawionego zagadnienia należy szukać w Kodeksie cywilnym (uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS/2/12). We wskazanym wyroku NSA przyjął, że jeżeli 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 nieruchomości, zgodnie z art. 199 k.c. Natomiast jeżeli realizacja zamierzenia budowlanego nie stanowi czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, to spółdzielnia mieszkaniowa posiada uprawnienie do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, bez konieczności uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli.

Wobec tego Spółdzielnia Mieszkaniowa "A" wystąpiła do sądu o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną.

Postanowieniem z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt (...) Sąd Rejonowy w S. G. zezwolił Spółdzielni Mieszkaniowej "A" na ubieganie się o pozwolenie na wykonanie przedmiotowych robót budowlanych.

W wyniku rozpoznania apelacji E. i Z. W. Sąd Okręgowy w G. postanowieniem z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt (...), zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że oddalił wniosek Spółdzielni o

zezwoleń na ubieganie się o pozwolenie na budowę. Kluczowe znaczenie w sprawie miało określenie zakresu granic zarządu powierzonego spółdzielni mieszkaniowej w świetle art. 27 ust. 2 u.s.m. w stosunku do nieruchomości wspólnych stanowiących współwłasność spółdzielni oraz ustalenie, czy wobec właścicieli posiadających lokale mieszkalne wyodrębnione z zasobów tej Spółdzielni, znajdują zastosowanie uregulowania prawne zawarte w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.), zwanej dalej u.w.l., a w konsekwencji także art. 199 Kodeksu cywilnego. Sąd Okręgowy dostrzegając rozbieżności poglądów i trudności interpretacyjne wobec takiego sformułowania analizowanego przepisu doszedł do przekonania, że zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. poddany został reżimowi prawa spółdzielczego ze wszystkimi tego prawnymi następstwami. Sąd przywołał stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w uchwale z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. III CZP 100/08 (Lex nr 465362) oraz w wyroku z dnia 22 marca 2012 r., sygn. IV CNP 80/11 (Lex nr 1164747) stwierdzające, że spółdzielnia mieszkaniowa z mocy ustawy sprawuje zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność jej i innych właścicieli lokali, tak jak zarząd nieruchomościami stanowiącymi wyłącznie jej własność. Ustalając zakres zarządu powierzonego sprawowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Sąd Okręgowy uznał, że brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd ten odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Zbieżne stanowisko zostało zaprezentowane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., sygn. III CZP 122/13. Zatem spółdzielnia mieszkaniowa - jako zarządca nieruchomości wspólnej - może podejmować względem tej nieruchomości decyzje zarówno co do czynności mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu, jak i decyzje przekraczające zakres zwykłego zarządu. W konsekwencji Sąd Okręgowy stwierdził, że Spółdzielnia nie była zobligowana do uzyskania uprzedniej zgody właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych na wystąpienie o pozwolenie na budowę centralnej instalacji ciepłej wody użytkowej. Sąd Okręgowy uznał, że skoro przedmiotem postępowania było uzyskanie zgody Sądu na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną (ubieganie się o pozwolenie na budowę), przedmiotem prac, których dotyczyć ma pozwolenie na wykonanie nowej instalacji, w zakresie jakim ta zgoda jest potrzebna, mogą być tylko części wspólne nieruchomości. Dopiero w razie ingerencji w części nieruchomości, które stanowią wyłączną własność właścicieli lokalu, uruchamiać się mogą środki prawne służące ochronie własności, z których osoby, których prawo naruszono mogą skorzystać.

Wojewoda przytoczył również zapisy uchwały nr (...) r. z dnia 26 listopada 2012 r. Rady Nadzorczej Spółdzielni Mieszkaniowej "A" w S. G. w sprawie Regulaminu podziału obowiązków w zakresie napraw wewnątrz lokali pomiędzy S.M. "A" a użytkownikami lokali, zgodnie z którymi w rozdziale III § 5 określono, że do obowiązków Spółdzielni w zakresie napraw wewnątrz lokali należy naprawa i wymiana instalacji gazowej od gazomierza do odbiorników gazu w lokalu (pkt 5). W § 6 ustalono, że naprawy, o których mowa w § 5, finansowane są ze środków funduszu remontowego. W § 7 pkt 1 do napraw i wymian wewnątrz lokali nie zaliczonych do obowiązków Spółdzielni i obciążających użytkowników lokali, jako

szczególne obowiązki użytkownika lokalu zaliczono przegląd, konserwację, naprawę i wymianę urządzeń odbiorczych gazu. W rozdziale V zatytułowanym "Postanowienia końcowe" w § 19 pkt 4 ustalono, że użytkownik lokalu zobowiązany jest udostępnić lokal Spółdzielni w celu wykonania prac związanych z montażem lub wymianą instalacji obowiązkowych na inne instalacje obowiązkowe, w tym w szczególności: centralnego ogrzewania, zimnej wody, ciepłej wody, kanalizacyjnej, gazowej, telekomunikacyjnej, elektrycznej i domofonowej.

Wojewoda wskazał, że w myśl art. 3 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane obiekt budowlany to m.in. budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Wskazał przy tym na kanały wentylacyjne, dymowe i spalinowe, wykonane w ścianach budynku lub dobudowane do tych ścian wraz z ich wyposażeniem, służące do odprowadzania zanieczyszczonego powietrza z pomieszczeń, składające się na instalację będącą częścią składową budynku, pomimo odprowadzania powietrza czy spalin z poszczególnych lokali w budynku.

Tytułem podsumowania Wojewoda uznał, iż wniosek inwestora o pozwolenie na budowę jest kompletny, a dokumentacja zawierająca rozwiązania projektowe spełnia wszystkie wymagania wskazane w art. 35 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane oraz nie narusza art. 32 ust. 1 pkt 2 tej ustawy odnośnie wymaganych uzgodnień. Zakres i treść projektu budowlanego, zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy, dostosowane są do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Odnośnie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, organ wskazał, że Spółdzielnia Mieszkaniowa "A" ze S. G. w związku z treścią postanowienia Sądu Okręgowego w G. z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt (...), nie przedstawiła zgody oponujących właścicieli na przedmiotowe roboty budowlane. Nadto Wojewoda stwierdził, że krąg uczestników postępowania wyznaczono zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego.

W skardze na powyższą decyzję zarzucono naruszenie przepisów postępowania dające podstawę do wznowienia postępowania i wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Skarżący powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne zarzucili, że Spółdzielnia nie uzyskała ich zgody na demontaż instalacji gazowej, która według skarżących nie stanowi części wspólnej. Skarżący stwierdzili, że instalacja znajdująca się poza zaworem (poza licznikiem) służy wyłącznie do użytku właścicieli tego lokalu i Spółdzielnia nie może występować w tym zakresie jako inwestor. Skarżący zakwestionowali możliwość powołania się w niniejszym przypadku na uchwałę Rady Nadzorczej Spółdzielni Nr (...), która odnosi się do napraw, a nie do demontażu. Nadto, skarżący zakwestionowali ograniczenie kręgu stron postępowania, albowiem według nich ingerencja w instalacje gazową znajdującą się w poszczególnych lokalach stanowi o indywidualnym interesie właścicieli poszczególnych lokali, którzy nie brali udziału w postępowaniu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację sformułowaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontrolę zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Kontroli legalności w przedmiotowej sprawie poddano decyzję Wojewody z dnia 21 maja 2015 r. utrzymującą w mocy decyzję Starosty z dnia 30 marca 2015 r. udzielającą inwestorowi Spółdzielni Mieszkaniowej "A" w S. G. pozwolenia na wykonanie robót budowlanych polegających na realizacji instalacji centralnej, ciepłej wody użytkowej oraz demontażu części instalacji gazowej w czterech wielorodzinnych budynkach mieszkalnych nr (...) (...), (...) (...) w S. G. przy ul. (...), na działce nr (...), obręb (...). Spółdzielnia zamierzała zrealizować tę inwestycję w okresie 2013-2015 r. Wykonanie tego zadania inwestycyjnego, skutkującego likwidacją piecyków gazowych uzasadniano eliminacją potencjalnego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców budynku.

Materialnoprawną podstawę kwestionowanych decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409).

Przeprowadzone przez Sąd badanie zgodności z prawem zaskarżonych decyzji wykazało, że nie są one dotknięte uchybieniami uzasadniającymi ich wzruszenie. Sąd uznał, że organy orzekające rozstrzygając sprawę dokonały prawidłowych ustaleń faktycznych, procedowały w zgodzie z przepisami postępowania administracyjnego oraz prawidłowo powołały i zastosowały przepisy prawa budowlanego.

Kluczową dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy była kwestia uprawnienia inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego bez konieczności uzyskania zgody osób niebędących członkami Spółdzielni, którym przysługuje odrębna własność lokali. Skarżący bowiem jako właściciele lokalu nr (...) stanowiącego odrębną własność w jednym z budynków wielorodzinnych nr (...) objętych pozwoleniem na wykonanie robót budowlanych, kwestionują prawo Spółdzielni do dysponowania nieruchomością na cele budowlane twierdząc, że nie wyrazili zgody na prowadzenie robót budowlanych związanych ze zmianą instalacji w ich lokalu, który nie stanowi części wspólnej.

Zgodnie z 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. Oznacza to, że pozwolenie na budowę może być wydane temu, kto posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Przepis art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego stanowi, że przez prawo to należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa

własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Prawo to należy zatem oceniać według prawa cywilnego (por. wyrok NSA z 9 listopada 2005 r., II OSK 179/2005, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rozstrzygnięcie sprawy wymagało rozważenia:

- czy spółdzielnia winna uzyskać zgodę skarżących na realizację inwestycji w zakresie instalacji znajdującej się poza lokalem skarżących, stanowiącej niewątpliwie część nieruchomości wspólnej
- czy spółdzielnia winna uzyskać zgodę skarżących na realizację inwestycji, która znajduje się w lokalu skarżących, który to lokal stanowi przedmiot odrębnej własności.

W rozpoznawanej sprawie inwestor - Spółdzielnia Mieszkaniowa jest współwłaścicielem nieruchomości stanowiących budynki wielomieszkaniowe wspólnie z właścicielami poszczególnych lokali stanowiących odrębną własność. Do takich właścicieli zaliczają się m.in. skarżący. Zasady zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni reguluje art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222), zwanej dalej u.s.m. Przepis ten stanowi, że zarząd nieruchomością wspólną 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903), zwanej dalej u.w.l., choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 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.

Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność kilku osób, a tylko jeden ze współwłaścicieli ubiega się o udzielenie pozwolenia na budowę, pozwolenie na budowę może być wydane tylko tej osobie, która wystąpiła z wnioskiem w tej sprawie i która dysponuje zgodą pozostałych współwłaścicieli, jeżeli zgoda ta jest wymagana. W braku wymaganej zgody pozostałych współwłaścicieli inwestor, którego udziały w nieruchomości stanowią co najmniej połowę, może zwrócić się do sądu powszechnego o wydanie orzeczenia, które zastąpi tę zgodę (art. 199 k.c.). Postanowienie sądu stanowi wówczas tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wyłącznie w granicach określonych w tym postanowieniu, wyznaczających zakres robót budowlanych (wyrok NSA z 29 marca 1990 r., IV SA 33/90, LexisNexis nr 297927, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 35; wyrok NSA z 18 lipca 1983 r., I SA 471/83, LexisNexis nr 297792, ONSA 1983, Nr 1, poz. 59).

Spółdzielnia wystąpiła do sądu powszechnego o uzyskanie zezwolenia na ubieganie się o pozwolenie na wykonanie robót budowlanych w trybie art. 199 k.c., albowiem skarżący sprzeciwiali się tej inwestycji i nie wyrażali na nią zgody. Sąd cywilny I instancji postanowieniem z dnia 12 marca 2014 r. zezwolił na realizację przedmiotowej inwestycji zastępując zgodę skarżących w tym zakresie. Jednakże Sąd Okręgowy w G. uchylił powyższe postanowienie i oddalił wniosek zajmując stanowisko, że Spółdzielnia nie była

zobligowana do uzyskania uprzedniej zgody właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych na wystąpienie o pozwolenie na budowę centralnej instalacji ciepłej wody użytkowej. Sąd uznał bowiem, że w świetle przepisu art. 27 ust. 2 u.s.m. Spółdzielnia sprawuje tzw. zarząd powierzony, który odnosi się do wszelkiego rodzaju czynności dokonywanych w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, a zatem zarówno czynności zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczających zwykły zarząd. Na tej podstawie Spółdzielnia złożyła oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością budowlaną wynikającym z samej istoty wykonywanego przez nią zarządu powierzonego w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.s.m. Oświadczenie to jako środek dowodowy podlegał ocenie przez organ administracji publicznej na zasadach i w trybie wskazanym w k.p.a. Badanie to powinno zmierzać, w razie wątpliwości co do prawa inwestora, w kierunku ustalenia rzeczywistego stanu prawnego. Ciężar dowodu spoczywa na inwestorze, który powinien w tym celu przedstawić wypis z księgi wieczystej, wypis z rejestru gruntów, umowę cywilnoprawną czy inny dokument wykazujący jego uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W niniejszej sprawie Spółdzielnia powoływała się na postanowienie Sądu Okręgowego, z którego wynikało, że nie ma podstaw prawnych do ubiegania się przez Spółdzielnię o orzeczenie zastępujące zgodę współwłaścicieli na wykonanie robót budowlanych.

Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądowym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiły się rozbieżności poglądów prawnych dotyczących tego, czy - a jeżeli, to w jakim zakresie - spółdzielnie mieszkaniowe, sprawujące zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., mogą dysponować tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, bez konieczności uzyskania zgody osób nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którym przysługuje odrębna własność lokali. Wyrazem rozbieżności poglądów prawnych w tej kwestii jest uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie trzech sędziów, z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt III CZP 122/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt K 60/13, jak również uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12 (dostępna na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl).

W uchwale z dnia 19 października 2015 r., nr II OPS 2/15, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Uzasadniając powyższą tezę Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z mocy art. 27 ust. 2 u.s.m. pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a właścicielami nawiązuje się specyficzny stosunek prawny zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni i właścicieli odrębnych lokali. 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 natomiast potrzebne na gruncie Prawa budowlanego rozważanie, czy zarząd wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, o którym jest 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.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że 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, że 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.

W przypadku spółdzielni tytuł prawny do dysponowania nieruchomością wspólną obejmującą grunt i część budynku wraz z urządzeniami budowlanymi, wynika ze współwłasności. To zaś, jaka jest treść i zakres tego uprawnienia określają wzajemne prawa i obowiązki współwłaścicieli, którymi są spółdzielnia mieszkaniowa i właściciele lokali stanowiących odrębne nieruchomości, uregulowane w u.s.m. O zakresie uprawnień spółdzielni w ramach zarządu powierzonego decydują wzajemne prawa i obowiązki spółdzielni oraz właścicieli lokali stanowiących odrębne nieruchomości, związane z budynkiem w zakresie jego części wspólnych.

Zgodnie z 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. 61 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 należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając 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 spółdzielni spoczywają obowiązki w zakresie 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 właściciela poszczególnego lokalu. Eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej obejmuje wszelkiego rodzaju roboty budowlane, które służą prawidłowej eksploatacji i utrzymaniu substancji budynkowej, zarówno remont jak i przebudowę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego części budynku bądź urządzeń budowlanych.

Planowane prace dotyczą przebudowy instalacji, przebudowa ta polegać ma na likwidacji przewodu gazowego doprowadzającego gaz do piecyka oraz wykonaniu instalacji ciepłej wody użytkowej. Zmiana ta dotyczy kwestii związanych z eksploatacją budynku.

Eksploatacja budynku mieszkaniowego rozumiana jako wykorzystywanie potencjału tego obiektu niewątpliwie wymaga zapewnienia jego mieszkańcom ciepłej wody użytkowej. Przebudowa systemu jej dostarczania z gazowego na system dostarczania wody podgrzanej mieści się w zakresie pojęcia eksploatacji substancji budynkowej.

Inwestor posiada zatem tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie nieruchomości wspólnej.

Skarżący wskazywali, że niezależnie od obowiązku posiadania tytułu do nieruchomości wspólnej inwestor winien był uzyskać tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w takim zakresie w jakim prace mają być wykonane wewnątrz ich lokalu.

Wskazać należy, że złożony wniosek o pozwolenie na budowę był konsekwencją uchwały nr (...) Zebrania Przedstawicieli Członków Spółdzielni z dnia 26 czerwca 2010 r. w sprawie likwidacji piecyków gazowych na rzecz instalacji ciepłej wody.

Zgodnie z regulaminem do obowiązków Spółdzielni w zakresie napraw wewnątrz lokali należy naprawa i wymiana instalacji gazowej od gazomierza do odbiorników gazu w lokalu (pkt 5). W § 6 ustalono, że naprawy, o których mowa w § 5, finansowane są ze środków funduszu remontowego. W § 7 pkt 1 do napraw i wymian wewnątrz lokali nie zaliczonych do obowiązków Spółdzielni i obciążających użytkowników lokali, jako szczególne obowiązki użytkownika lokalu zaliczono przegląd, konserwację, naprawę i wymianę urządzeń odbiorczych gazu. Nadto w rozdziale V zatytułowanym "Postanowienia końcowe" w § 19 pkt 4 ustalono, że użytkownik lokalu zobowiązany jest udostępnić lokal Spółdzielni w

celu wykonania prac związanych z montażem lub wymianą instalacji obowiązkowych na inne instalacje obowiązkowe, w tym w szczególności: centralnego ogrzewania, zimnej wody, ciepłej wody, kanalizacyjnej, gazowej, telekomunikacyjnej, elektrycznej i domofonowej.

W Regulaminie przewidziano zatem obowiązek użytkownika lokalu udostępnienia lokalu Spółdzielni w celu wykonania prac związanych z montażem lub wymianą instalacji obowiązkowych na inne instalacje obowiązkowe, niezależny od prawa własności instalacji. W sytuacji istnienia uchwały o zmianie rodzaju instalacji użytkownik lokalu ma zatem obowiązek jego udostępnienia spółdzielni w celu wykonania prac. Nadto wskazać należy, że do instalacji mających charakter obowiązkowy w Regulaminie zaliczono m.in. instalację ciepłej wody a instalację gazową uznano za podlegającą naprawie i wymianie przez spółdzielnię także wewnątrz lokali od gazomierza do odbiorników gazu w lokalu.

Zdaniem Sądu, takie ustalenia regulaminu nakazują uznanie, że inwestor posiada tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wynikający z unormowań wewnątrzspółdzielczych.

Nawiązując do zarzutów skarżących odnośnie naruszenia przysługującego im prawa własności wskazać należy, że jak stwierdził w cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny właściciel lokalu niebędący członkiem spółdzielni może zaskarżyć do sądu uchwałę walnego zgromadzenia spółdzielni w takim zakresie, w jakim dotyczy ona jego prawa odrębnej własności lokalu (art. 24 u.s.m.). W wyroku tym Trybunał zwrócił uwagę na to, że ustawodawca w u.s.m. 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.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Sądu przyjęć należy, że instalacje których dotyczy wniosek pozostają w zakresie instalacji będącej nieruchomością wspólną. Za składniki tzw. współwłasności przymusowej należy uznać zarówno elementy instalacji znajdujące się poza poszczególnymi lokalami, jak i elementy instalacji znajdujące się w wydzielonych lokalach. Przy czym by były to elementy wspólne muszą to być takie elementy instalacji, które mają z punktu widzenia budynku charakter standardowy, związany z dostarczeniem w tym przypadku wody lub gazu do lokalu, do konkretnego wyznaczonego miejsca w lokalu, bez uwzględnienia szczegółowej aranżacji pomieszczeń wewnątrz lokalu, uzależnionej od woli jego

użytkownika.

Przedłożony wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę projekt budowlany obejmował inwestycję polegającą na wykonaniu wewnętrznej instalacji centralnej, ciepłej wody użytkowej wytwarzanej w węźle cieplnym zlokalizowanym w piwnicy oraz demontażu instalacji gazu zasilającej przepływowe podgrzewacze wody dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Z opisu inwestycji zawartego w projekcie budowlanym wynika, że w każdym mieszkaniu nastąpi montaż wodomierzy skrzydełkowych jednostrumieniowych do ciepłej wody oraz zaworów zwrotnych. Nastąpi demontaż gazowych podgrzewaczy wody wraz z instalacją oraz usunięte zostaną odcinki przewodów gazowych, a miejsca rozgałęzienia zostaną zaspawane.

Nieruchomość wspólną w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.w.l. stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Ocena, które części budynku podlegają takiej kwalifikacji, może powodować trudności. Ustawa posługuje się kryterium części, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Projektowana instalacja ciepłej wody użytkowej jest układem przewodów ciepłej wody w budynku wraz z armaturą i wyposażeniem, mających początek w miejscu połączenia z zaworem odcinającym tę instalację od węzła cieplnego lub przyłącza i koniec w punktach czerpalnych ciepłej wody. Natomiast instalacja gazowa jest układem przewodów gazowych w budynku wraz z armaturą, wyposażeniem i urządzeniami gazowymi, mającymi początek w miejscu połączenia przewodu z kurkiem głównym gazowym odcinającym tę instalację od przyłącza, a zakończenie na urządzeniach gazowych wraz z tymi urządzeniami.

Przedsięwzięcie polegające na wymianie grzewczej instalacji gazowej na instalację centralną ciepłej wody użytkowej miało mieć charakter całościowej zmiany o charakterze jakościowym. Nastąpić miała w skali całego budynku wielomieszkaniowego zmiana sposobu dostarczania ciepłej wody do poszczególnych lokali. Jako zmiana globalna musiała dotyczyć wszystkich lokali, zarówno wyodrębnionych, jak i stanowiących własność spółdzielczą. Wymiana doprowadzić miała do wprowadzenia jednolitego systemu dostarczania ciepłej wody, stanowiącego jeden wspólny system, obejmujący cały budynek. W sytuacji zatem, gdy cała instalacja dostarczania ciepłej wody użytkowej stanowi jednolity układ obiegu czynnika grzewczego, wówczas instalacja ta jako całość stanowi część nieruchomości wspólnej. Instalacja ciepłej wody użytkowej, jest instalacją służącą do użytku wszystkich właścicieli lokali. Z urządzeń takich korzystają wszyscy właściciele lokali w ten sposób, że podgrzana woda doprowadzana jest do przedmiotu ich własności. Wobec powyższego elementy tej instalacji znajdujące się poza poszczególnymi lokalami, jak i standardowe elementy instalacji znajdujące się w wydzielonych lokalach znajdujących się w budynku spółdzielni mieszkaniowej, stanowią w tym przypadku części wspólne nieruchomości. Taka ocenę potwierdza zapis Regulaminu traktujący instalację ciepłej wody jako instalację obowiązkową.

Podobnie ocenić należy kwestię instalacji gazowej. W orzecznictwie wyrażono różne poglądy odnośnie rozgraniczenia części wspólnych i odrębnych instalacji gazowej. Według pierwszego z nich nieruchomość

wspólną stanowi instalacja gazowa do indywidualnego licznika na wejściu do lokalu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 6 grudnia 2013 r., I ACa 773/13, Lex nr 1409201), a według drugiego części wspólną stanowi instalacja gazowa do zaworu odcinającego przy odbiornikach włącznie z nimi (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 16 października 2012 r., I ACa 543/12). W ocenie Sądu instalację gazową w budynku spółdzielczym należało traktować jako część nieruchomości wspólnej w całości, aż do odbiorników zamontowanych w lokalach. Przemawiają za tym względy użytkowe i względy bezpieczeństwa. Zwrócić należy uwagę, że instalacja gazowa w budynku, a zwłaszcza w budynkach wielomieszkańczych, jest instalacją newralgiczną, a utrzymanie jej we właściwym stanie technicznym ma charakter szczególnego priorytetu w świetle rozmiaru ewentualnych następstw awarii. Działania Spółdzielni w zakresie utrzymania tych urządzeń w pożądanym stanie technicznym, ich eksploatacji i remontach winny zależeć wyłącznie od czynników obiektywnych, a nie mogą być uzależnione od woli właścicieli wyodrębnionych lokali. Za nieruchomość wspólną uznać należało zatem instalację gazową do zaworu odcinającego przy odbiornikach gazu włącznie, gdyż wówczas zapewnione będą optymalne warunki dla utrzymania tej instalacji jako całości we właściwym stanie technicznym. W przeciwnym razie część instalacji znajdująca się w lokalu stanowiącym odrębną własność pozostałaby poza kontrolą wspólnoty, co zwiększyłoby niebezpieczeństwo wystąpienia awarii. Taka interpretacja znajduje potwierdzenie w zapisach Regulaminu, z których wynika, że Spółdzielnia ma obowiązek remontu instalacji gazowej aż do urządzeń odbiorczych.

W ocenie Sądu Spółdzielnia w sposób szczegółowy i wystarczający wykazała, że należyte wykonywanie zarządu powierzonego zgodnie z dyspozycją art. 27 ust. u.s.m. wymaga przeprowadzenia określonych w projekcie budowlanym robót budowlanych. Tym samym Spółdzielnia prawidłowo wykazała przysługujące jej prawo do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, co jest jednym z koniecznych warunków udzielenia pozwolenia na budowę.

Analiza postępowania przeprowadzonego przez organy administracji architektoniczno - budowlanej w przedmiotowej sprawie pozwala na stwierdzenie, że organy zgodnie ze swoimi kompetencjami i w wyznaczonym przez ustawę zakresie oceniły projektowaną inwestycję a uznając, że spełnia ona wszystkie wymogi przewidziane prawem nie mogły odmówić zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Decyzja Wojewody, jak i poprzedzająca ją decyzja Starosty są zgodne z prawem, nie naruszają bowiem ani przepisów materialnoprawnych, ani też przepisów procesowych.

Biorąc pod uwagę powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 151 p.p.s.a., oddalił skargę.