

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 58/5-6(665-666), 210-213

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

PRAWO DYSPONOWANIA NIERUCHOMOŚCIĄ WSPÓLNĄ NA CELE BUDOWLANE W RAMACH SPRAWOWANEGO PRZEZ SPÓŁDZIELNIĘ ZARZĄDU

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego następujące zagadnienie prawne: „Czy sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni, o którym mowa w 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 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 przez zarządcę zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności?”

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że w orzecznictwie sądów administracyjnych (a także i w doktrynie) występuje rozbieżność co do oceny istnienia uprawnienia spółdzielni mieszkaniowej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jeżeli z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę występuje spółdzielnia, 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.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych lub u.s.m.), jako jednostka zarządzająca nieruchomością wspólną. Chodzi zatem o sytuację, w której spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje zarząd powierzony po wyodrębnieniu własności części lokali znajdujących się w budynku wielomieszkaniowym.

Niektóre sądy zajmują w tym względzie stanowisko pozytywne i przyjmują, że spółdzielnia mieszkaniowa w zakresie sprawowanego zarządu uprawniona jest do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, inne zajmują stanowisko odmienne, że uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przysługuje tylko podmiotowi upoważnionemu do podejmowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Mając na względzie opisaną wyżej rozbieżność w orzecznictwie, a także doniosłość przedstawionego zagadnienia prawnego oraz okoliczność, że zagadnienie to może ro-

dzieć konflikty społeczne, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za celowe złożenie wniosku o podjęcie stosownej uchwały.

Uzasadniając wątpliwości powstające w związku z zagadnieniem objętym wnioskiem, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślił, że utrzymujące się w orzecznictwie rozbieżności wynikają z tego, że art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie pozwala na ustalenie zakresu zarządu, jaki ustawodawca powierzył spółdzielni mieszkaniowej. Powołany przepis nie określa bowiem zakresu zarządu, ale odsyła do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali lub u.w.l.). Natomiast wskazany przepis stanowi, że właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Przepis ten również nie określa zakresu zarządu powierzonego, w praktyce bowiem zakres uprawnień zarządcy precyzuje umowa. W konsekwencji zagadnienie działania zarządcy w imieniu właścicieli lokali i zakresu takiego upoważnienia sprowadza się w istocie do treści umowy lub uchwały właścicieli, przewidzianych w art. 18 ust. 1 i ust. 2a ustawy o własności lokali.

Artykuł 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawiera wyraźne wyłączenie możliwości zastosowania zasad odnoszących się do sposobu zarządu określonych w ustawie o własności lokali, co – zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – uzasadnia pogląd, uwzględniający w takim wypadku zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali odesłanie do regulacji Kodeksu cywilnego.

Stosownie do tego przepisu w zakresie nieuregulowanym ustawą o własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Odesłanie to prowadzi zaś do wniosku, że spółdzielnia mieszkaniowa w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a więc także w sprawach dotyczących dysponowania nieruchomością na cele budowlane, obowiązana jest uzyskać zgodę wszystkich właścicieli lokali (art. 199 k.c), chyba że w umowach o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego inaczej został określony zakres zarządu powierzonego spółdzielni mieszkaniowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Przechodząc do analizy konstytucyjnej norm wynikających z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że jednym z uprawnień, które składają się na treść prawa własności, jest uprawnienie każdego z współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności. Można dodać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg uzyskania jednomyślności współwłaścicieli co do czynności rozporządzających rzeczą wspólną jest „jedną z naczelných zasad władztwa nad rzeczą wspólną” (wyrok TK z 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 12/11). Prowadzi to do wniosku, że uprawnienie współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą wspólną, jako istotny element treści prawa własności, podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że norma, zgodnie z którą tylko jeden ze współwłaścicieli może, niezależnie od woli pozostałych, podjąć decyzję o dokonaniu czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, jest normą ograniczającą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe pozostałych współwłaścicieli. Z tej per-

spektywy powinna być prowadzona wykładnia art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Z przedstawionych wyżej przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że spośród dwóch wchodzących w grę wariantów wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pełniejszą realizację norm konstytucyjnych (tj. art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 64 ust. 2 Konstytucji) zapewnia takie rozumienie ww. przepisu, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa nie jest upoważniona do dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu bez uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości wspólnej.

Podstawowe znaczenie w kształtowaniu systemu zarządu nieruchomością wspólną, której współwłaścicielką jest spółdzielnia mieszkaniowa, ma art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m., przesądzający, że „Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 241 i art. 26”. Ze względu na formułę normatywną art. 27 ust. 2 u.s.m. należy wyraźnie zaakcentować okoliczność, że realizowanie zarządu „jak zarządu powierzonego” następuje nie na podstawie umowy, lecz wynika z ustawy (zarząd *ex lege*). Ustawowe źródło wykonywania zarządu nieruchomością wspólną powoduje, że nie zachodzi potrzeba zawierania umowy w przedmiocie zarządzania nieruchomością.

W ustawie o własności lokali wymieniono przykładowo czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (art. 22 ust. 3 u.w.l.). Czynnościami przekraczającymi zakres zwykłego zarządu są m.in. zmiana przeznaczenia części nieruchomości wspólnej, udzielenie zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, dokonanie podziału nieruchomości wspólnej oraz udzielenie zgody na podział nieruchomości gruntowej zabudowanej więcej niż jednym budynkiem mieszkalnym i związane z tym zmiany udziałów w nieruchomości wspólnej.

Uwzględniając poczynione rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że odpowiedź na postawione pytanie zależy od rodzaju robót budowlanych (czynności dotyczącej nieruchomości wspólnej), podejmowanych w konkretnej sytuacji przez spółdzielnię mieszkaniową.

Ponieważ z samego sformułowania art. 27 ust. 2 u.s.m. nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, a jednocześnie w przepisie tym kategorycznie wyłączono możliwość zastosowania, nawet tylko odpowiedniego, ustawy o własności lokali, poza art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które dotyczą umownego zarządu nieruchomością wspólną, należy podzielić pogląd, że rozwiązania przedstawionego zagadnienia należy szukać w Kodeksie cywilnym. Stosownie zresztą do art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali, w zakresie nieuregulowanym tą ustawą, do własności lokali stosuje się przepisy tego Kodeksu. Chodziłoby więc o te przepisy Kodeksu cywilnego, które dotyczą instytucji współwłasności. Powołane przepisy regulują m.in. kwestię zarządu nieruchomością wspólną. Z art. 199 Kodeksu cywilnego wynika zaś, że na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, a w braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

Zastosowanie powyższego przepisu Kodeksu cywilnego w odniesieniu do zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wymaga uprzedniej oceny charakteru czynności podejmowanej przez spółdzielnię mieszkaniową, to znaczy ustalenia, czy rodzaj robót budowlanych przekracza zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy też mieści się w ramach zarządu zwykłego. Czynności przekraczające zwykły zarząd to – poza rozporządzaniem nieruchomością wspólną i jej obciążaniem – m.in. modernizacja i większy remont, nadbudowa i przebudowa, podział nieruchomości i łączenie lokali (R. Dżiczek, *Własność lokali. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2012, s. 25 i n.). 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 art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, powstaje pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody wszystkich współwłaścicieli tej nieruchomości, zgodnie z art. 199 k.c.

Natomiast jeżeli realizacja zamierzenia budowlanego nie stanowi czynności przekraczającej zakresu zwykłego zarządu, to spółdzielnia mieszkaniowa posiada uprawnienie do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane bez konieczności uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli. Jak już wskazano wcześniej, przyjmuje się, że do czynności, które nie przekraczają zakresu zwykłego zarządu, należy załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją i utrzymaniem rzeczy w stanie niepogorszonym w ramach aktualnego przeznaczenia. Przenosząc tę definicję na grunt przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, należy stwierdzić, że chodzi o czynności „związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych”, o których to czynnościach mowa m.in. w art. 4 ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy. W konsekwencji wykonując zarząd nieruchomością wspólną w powyższym zakresie – np. w razie potrzeby dokonania remontu czy konserwacji, koniecznych dla właściwej eksploatacji nieruchomości wspólnej lub utrzymania jej w odpowiednim stanie – spółdzielnia nie ma obowiązku uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli w celu wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Z wymienionych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę z 13 listopada 2012 r., sygn. II OPS 2/12, następującej treści: „Wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: 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 (tekst jedn.: 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”.