

**II OPS 2/12 - Uchwała NSA**

Data orzeczenia: 13.11.2012

Sąd: Naczelny Sąd Administracyjny

Sędziowie: Barbara Adamiak

Jan Paweł Tarno

Małgorzata Stahl

Maria Wiśniewska /sprawozdawca/

Roman Hauser /przewodniczący/

Włodzimierz Ryms

Zofia Flasińska /sprawozdawca/

## Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie :

Przewodniczący: sędzia NSA Roman Hauser

Sędziowie NSA: Barbara Adamiak

Zofia Flasińska (współsprawozdawca)

Włodzimierz Ryms

Małgorzata Stahl

Jan Paweł Tarno

Maria Wiśniewska (sprawozdawca)

Protokolant: Anna Sidorowska-Ciesielska

z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Anity Woźniak-Rzążewskiej po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2012 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

"Czy sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą 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?"

podjął następującą uchwałę:

**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.**

**Uzasadnienie**

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., Nr 270; poz.: zwanej dalej: P.p.s.a.), rozstrzygnięcia składowi

siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił o wyjaśnienie przepisów prawnych, które dotyczą zagadnienia prawnego "Czy sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomością 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.; zwanej dalej: ustawą 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 zlokalizowanych w budynku wielomieszkaniowym. Niektóre bowiem sądy zajmują w tym względzie stanowisko pozytywne i przyjmują, że spółdzielnia mieszkaniowa w zakresie sprawowanego zarządu uprawniona jest do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (tak np. NSA w wyroku z dnia 26 października 2009 r., II OSK 1666/08, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 marca 2011 r., II SA/Wr 629/10; WSA w Olsztynie w wyrokach z dnia 21 czerwca 2011 r., II SA/OI 295/11 i II SA/OI 293/11). Prezentowane jest także stanowisko odmienne, że uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przysługuje tylko podmiotowi upoważnionemu do podejmowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Zgodnie z tym stanowiskiem, art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie daje spółdzielni podstaw do sprawowania niczym nieograniczonego zarządu nieruchomością wspólną (tak np. NSA w wyrokach z dnia 18 listopada 2009 r., II OSK 1683/08 i II OSK 1684/08; WSA w Gliwicach w wyrokach z dnia 30 czerwca 2008 r., II SA/GI 912/07 i II SA/GI 913/07; WSA w Szczecinie w wyrokach z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Sz 1163/11, z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Sz 1151/11 i II SA/Sz 1165/11 oraz z dnia 18 stycznia 2012 r., II SA/Sz 1153/11).

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 zm.; zwaną dalej: ustawą 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, bowiem w praktyce 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.

Art. 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. Poza tym nie ma podstaw do domniemywania zakresu uprawnień spółdzielni

mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomością wspólną, a więc tą jej częścią, która stanowi współwłasność właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych. Domniemanie takie, prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej wobec nieruchomości wspólnej, wydaje się być sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności. Budzi zatem wątpliwości pogląd, że zarząd, o jakim mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zarządem nieograniczonym, uprawniającym także do podejmowania czynności przekraczających zwykły zarząd, chociaż przepis tej ustawy tego wprost nie przewiduje.

We wniosku podniesiono również, że przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; zwanej dalej: Prawem budowlanym) nie dają organom administracji publicznej uprawnień do rozstrzygania zagadnień z zakresu prawa prywatnego. Organy te bowiem są zobowiązane jedynie do egzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Taki właśnie charakter ma obowiązek, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego, dotyczący złożenia przez inwestora, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor, składając takie oświadczenie, musi być w pełni świadomy zakresu swoich uprawnień w ramach sprawowania zarządu powierzonego.

Mając na względzie opisaną wyżej rozbieżność w orzecznictwie, a także doniosłość przedstawionego zagadnienia prawnego oraz okoliczność, że zagadnienie to może rodzić konflikty społeczne, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za celowe złożenie wniosku o podjęcie stosownej uchwały.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, po zgłoszeniu swojego udziału w postępowaniu, opowiedział się za przyjęciem, że sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, nie uprawnia jej do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały, że sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową zarząd nieruchomością wspólną stanowiącymi współwłasność spółdzielni, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie uprawnia jej do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy - Prawo budowlane, w związku z czym potrzebne jest uzyskanie przez zarządcę zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:**

3. Zagadnienia będące przedmiotem uchwały należy poprzedzić analizą z perspektywy konstytucyjnej. Wszak wynik wykładni, jaki zostanie przyjęty przez Naczelny Sąd Administracyjny, przekłada się bowiem w sposób bezpośredni na poziom ochrony konstytucyjnie chronionych uprawnień właścicieli lokali wyodrębnionych. Z tego powodu Naczelny Sąd Administracyjny jest obowiązany do zastosowania w niniejszej sprawie tzw. prokonstytucyjnej metody wykładni prawa. Zgodnie z tą metodą w przypadku, gdy określony przepis daje kilka możliwości interpretacji należy przyjąć taki kierunek wykładni, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Jest to obowiązek sądu, wynikający z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji; por. postanowienie TK z dnia 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). Tzw. prokonstytucyjna interpretacja prawa jest jednym z rodzajów wykładni systemowej. Oznacza to, że błędne byłoby ograniczanie wykładni systemowej wyłącznie do ustawy, z której pochodzi interpretowany przepis, lub do innych ustaw regulujących daną dziedzinę prawa. Koniecznym elementem tego typu wykładni jest uwzględnienie również regulacji konstytucyjnych. Ponadto, z uwagi na zasadę nadrzędności Konstytucji, wykładnia prokonstytucyjna powinna mieć pierwszeństwo przed wykładnią funkcjonalną i celowościową, jak również wykładnią systemową wewnętrzną.

Jak już wskazywano wyżej, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której na gruncie przepisu prawnego - tj. art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - istnieje możliwość

odtworzenia, przy użyciu uznanych metod sądowej wykładni prawa, dwóch norm o różnych dyspozycjach. Zgodnie z pierwszym z wariantów użyty w tym przepisie termin "zarząd" należy rozumieć w sposób autonomiczny, co oznacza, że spółdzielnia może samodzielnie, tj. bez konieczności uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, podjąć decyzję o dokonaniu zarówno czynności zwykłego zarządu, jak też czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Natomiast zgodnie z drugim możliwym kierunkiem wykładni termin ten powinien być odczytywany z uwzględnieniem przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących współwłasności, co prowadzi do wniosku, że co do zasady do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu konieczne jest uzyskanie zgody pozostałych współwłaścicieli.

Z uwagi na niejednoznaczność art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach, obie normy są rekonstruowane w wyniku zastosowania pozajęzykowych metod wykładni. W takiej sytuacji rolą sądu jest dokonanie wyboru takiego kierunku wykładni, który w sposób możliwie najpełniejszy będzie uwzględniał normy, zasady i wartości konstytucyjne. Jeżeli sąd dojdzie do przekonania, że każdy z wykluczających się wariantów interpretacyjnych służy ochronie określonych wartości konstytucyjnych, to zadaniem sądu jest dokonanie – przy wykorzystaniu zasady proporcjonalności – odpowiedniego wyważenia wchodzących w grę wartości i udzielenie pierwszeństwa jednej z nich.

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 orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg uzyskania jednomyślności współwłaścicieli co do czynności rozporządzających rzeczą wspólną jest "jedną z naczelných zasad władztwa nad rzeczą wspólną" (wyrok TK z dnia 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 perspektywy powinna być prowadzona wykładnia art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Prowadzi to do następujących wniosków:

Po pierwsze, w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela – a z takim przypadkiem mamy do czynienia – sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą in dubio pro libertate. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniej.

Po drugie, sąd powinien mieć na uwadze to, że podmiotem upoważnionym do wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw jest ustawodawca (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W przypadku prawa własności zasada ta ma szczególne znaczenie. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 3 Konstytucji "własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy". Przepis ten nie jest prostym powtórzeniem ogólnej regulacji, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz oznacza, że zasada wyłączności ustawy w ograniczaniu prawa własności ma jeszcze szerszy zakres i powinna być respektowana w jeszcze większym stopniu niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych. Płynie z tego wniosek, że źródłem ograniczenia wolności lub prawa – a w szczególności prawa własności – może być tylko jednoznaczna decyzja parlamentu, odzwierciedlona w przepisie prawnym. Źródłem ograniczenia nie może być więc decyzja sądu czy innego organu stosującego prawo. A z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia, jeżeli sąd – mając do dyspozycji przepis dający kilka możliwości wykładni – przyjąłby wykładnię rozszerzającą zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. Stwierdzenie przez NSA, że w sytuacji, o której mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu nie wymaga uzyskania zgody współwłaścicieli – podczas gdy ten przepis daje także inną możliwość interpretacji – prowadziłoby do takiego skutku, że źródłem ograniczenia ochrony prawa własności nie byłaby jednoznaczna decyzja ustawodawcy, lecz orzeczenie sądowe. Zabieg taki nie mieściłby się w granicach sądowej wykładni prawa, albowiem



naruszałby bezwzględną zasadę wyłączności ustawy w ograniczaniu prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po trzecie, nawet gdyby przyjąć, że sąd może zastosować w sprawie ten z wariantów wykładni, który prowadzi do ograniczenia wolności lub prawa jednostki, powinno to nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności, tj. tylko w razie konieczności zapewnienia ochrony innej wartości konstytucyjnej. W uzasadnieniu orzeczenia należy wówczas wskazać wartość konstytucyjną, której ochrona przemawia za niezbędnością przyjęcia wykładni ograniczającej daną wolność lub prawo oraz przesłanki, jakimi kierował się sąd przyznając silniejszą ochronę jednej z wchodzących w grę wartości.

Dokonując wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach nie da się zidentyfikować wartości konstytucyjnej, której ochrona uzasadniałaby konieczność poświęcenia jednego z uprawnień składających się na treść prawa własności właścicieli wyodrębnionych lokali. Wartością taką nie jest w szczególności potrzeba usprawnienia działalności spółdzielni czy wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Nie budzi wątpliwości, że przyjęcie wykładni tego przepisu ustawy, zgodnie z którą spółdzielnia nie potrzebuje zgody pozostałych współwłaścicieli na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd, znacznie by upraszczało i przyspieszało procedurę zarządzania nieruchomością wspólną. Nie jest to jednak wartość, która uzasadniałaby całkowite pozbawienie współwłaścicieli wyodrębnionych lokali jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich – zwłaszcza zważywszy na fakt, że nie wynika to jednoznacznie z woli ustawodawcy. Koniecznym kompromisem, zapewniającym prawidłowe wyważenie kolidujących ze sobą interesów (sprawność zarządzania nieruchomością wspólną – uprawnienia współwłaścicieli), jest wynikająca z art. 199 k.c. możliwość wydania przez sąd rozstrzygnięcia zastępującego zgodę współwłaścicieli, którzy są przeciwni określonej czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu. Rozwiązanie to – nie pozbawiając współwłaścicieli prawa do udziału w zarządzie rzeczą wspólną – jednocześnie wyklucza możliwość nieuzasadnionego paraliżowania zarządu nieruchomością wspólną przez poszczególnych współwłaścicieli.

Kolejnym przepisem Konstytucji, który powinien zostać uwzględniony w rozstrzygnięciu niniejszej sprawy, jest art. 64 ust. 2. Przepis ten stanowi, że "Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej". Oznacza to m.in. zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej właścicieli, chyba że przemawia za tym konieczność ochrony określonej wartości konstytucyjnej. Zakaz, o którym mowa, jest skierowany nie tylko do ustawodawcy, lecz również do organów stosujących prawo, w tym sądów. W konsekwencji niedopuszczalne jest, aby na skutek dokonanej przez sąd wykładni przepisu prawnego dochodziło do faworyzowania czy dyskryminacji określonej grupy właścicieli. A taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby NSA przyjął, iż zarząd spółdzielczy nie obejmuje konieczności uzyskania zgody właścicieli lokali na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Wykładnia taka prowadziłaby do nieuzasadnionego uprzywilejowania spółdzielni mieszkaniowej względem pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej. Należy przypomnieć, że w obecnych warunkach ustrojowych Konstytucja nie daje żadnych podstaw dla stosowania rozwiązań preferujących ochronę własności spółdzielczej w relacji z własnością prywatną osób fizycznych (zob. np. wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00). Oznacza to, że w razie wątpliwości należy przyjąć taki kierunek wykładni, który zapewnia równość uprawnień współwłaścicieli.

Ponadto przyjęcie zasady, że spółdzielnia mieszkaniowa może podejmować bez zgody pozostałych współwłaścicieli czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania właścicieli lokali, będących członkami spółdzielni mieszkaniowej, względem właścicieli, którzy nie należą do spółdzielni. Taka interpretacja oznacza bowiem, że ci pierwsi mają znacznie większy wpływ na gospodarowanie nieruchomością wspólną (poprzez organy spółdzielni) niż współwłaściciele niebędący członkami. Uzależnienie zakresu uprawnień współwłaścicieli od przynależności do spółdzielni mieszkaniowej należy zaś uznać za arbitralne i tym samym niedopuszczalne kryterium różnicowania (por. wyrok TK z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03).

Wyrokiem z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust.

3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten wyrok TK nie dostarcza jednak argumentów, które mogłyby być bezpośrednio wykorzystane dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Przedmiotem kontroli TK była bowiem skarga konstytucyjna, w której skarżący błędnie – na skutek nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – podniósł, że mechanizm zarządzania nieruchomością przez spółdzielnię, przewidziany w art. 27 ust. 2 ww. ustawy, ma charakter bezwzględny i nie można od niego odstąpić (zob. też postanowienia TK z dnia 18 października 2005 r. i z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 60/05). Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się natomiast problemem zakresu zarządu spółdzielczego, o którym mówi zdanie pierwsze art. 27 ust. 2. W szczególności w przywołanym wyroku TK nie wypowiedział się w przedmiocie zgodności z Konstytucją tego wariantu wykładni, zgodnie z którym ww. przepis zakłada brak konieczności uzyskania zgody właścicieli lokali na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu.

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.

#### 4. Należy wskazać kilka uwag porządkujących dalsze rozważania.

Po pierwsze, z treści zagadnienia prawnego objętego wnioskiem wynika, że dotyczy on sytuacji, w której zostały wyodrębnione lokale mieszkalne w nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności spółdzielni mieszkaniowej, przy czym spółdzielnia ta na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych sprawuje zarząd w odniesieniu do nieruchomości wspólnej. Przepis ten stanowi, że "zarząd nieruchomościąmi wspólnymi stanowiącymi współwłasność 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; 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". Istotą systemu zarządu uregulowanego w art. 27 ust. 2 u.s.m. jest więc sprawowanie ex lege przez spółdzielnię zarządu nieruchomością wspólną jako zarządu powierzonego.

W związku z tym uregulowaniem podkreśla się, że skoro art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wyłączył stosowania art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, to dopuszczalne jest ustalenie przez właścicieli lokali innego, niż to przewiduje art. 27 ust. 2, sposobu zarządu nieruchomością wspólną lub powierzenie zarządu tą nieruchomością komuś innemu niż spółdzielnia (innej osobie prawnej lub fizycznej). Wymaga to jednak spełnienia dwóch warunków: po pierwsze, umowa taka musi być zawarta przez wszystkich właścicieli lokali w danej nieruchomości; po drugie, umowa wymaga formy aktu notarialnego. Odnosnie do tego, czy na podstawie takiej umowy można zarząd nieruchomością wspólną powierzyć także spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli nie wszystkie lokale mieszkalne zostały wyodrębnione, należy opowiedzieć się za poglądem, że nie sposób wykluczyć takiej możliwości. Tym samym wykonywałaby ona wówczas zarząd nie na podstawie ustawowej (art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.m.), lecz na podstawie umowy powierzającej jej wykonywanie zarządu. Byłby to zatem zarząd wykonywany w powszechnym reżimie zarządu nieruchomością wspólną.

Marginesowo należy zauważyć, że w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali nie przewidziano, ażeby podstawy wykonywania zarządu nieruchomością wspólną mogły mieć charakter "mieszany" tj. umowno-ustawowy, czyli w odniesieniu do lokali wyodrębnionych – umowny, a do lokali niewyodrębnionych – ustawowy.

Po drugie, niezbędne jest wyjaśnienie samego pojęcia nieruchomości wspólnej. Otóż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o własności lokali, samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, mogą stanowić odrębne nieruchomości. W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Powiązanie to ma

charakter przymusowy i musi trwać, dopóki istnieje odrębna własność lokalu (art. 3 ust.1 ustawy o własności lokali). Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.

W polskim prawie występują trzy ustawowe modele zarządu nieruchomością wielomieszkaniową z wyodrębnioną własnością choćby jednego lokalu, nienależącego do dotychczasowego właściciela nieruchomości:

- 1) na podstawie ustawy o własności lokali (jeżeli lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi jest więcej niż siedem - art. 20 i n. ustawy o własności lokali),
- 2) według przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego (dla małych budynków, w których liczba samodzielnych lokali – wyodrębnionych i niewyodrębnionych nie przekracza siedmiu - art. 19 ustawy o własności lokali),
- 3) na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Po trzecie, wyjaśnienie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga szkicowego chociażby scharakteryzowania wchodzących w rachubę zasad zarządzania nieruchomością wspólną w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa pozostaje współwłaścicielem tej nieruchomości. Na gruncie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mogą bowiem występować zasadnicze różnice w sytuacji prawnej zarówno lokali położonych w tym samym budynku, jak i osób uprawnionych do zajmowania tych lokali. W szczególności lokale mogą być przedmiotem praw spółdzielczych lub przedmiotem odrębnej własności przysługującej spółdzielni albo podmiotom będącym jej członkami lub niebędącym członkami spółdzielni. Taki stan rzeczy stwarza konieczność zwrócenia uwagi na zasady zarządu nieruchomością wspólną w razie przysługiwania odrębnej własności lokali podmiotom będącym lub niebędącym członkami spółdzielni, a w pozostałym zakresie – przysługiwania spółdzielni mieszkaniowej praw do lokali niewyodrębnionych.

Jak trafnie to ujął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 140), w potencjalnej "kolizji" mogą tu występować dwie ustawy, określające swoje reżimy zarządu nieruchomością wspólną: ustawa o własności lokali i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawodawca w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozstrzygnął o wyborze spółdzielczego (nie zaś powszechnego) reżimu zarządu nieruchomością wspólną, w ramach którego spółdzielnia sprawuje zarząd taki z mocy ustawy, tak jak zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej wyłączną własność. Wprowadzie stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy, "w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3" – co mogłoby ewentualnie wskazywać na poddanie omawianej sfery stosunków unormowaniom ustawy o własności lokali, jednak zakres stosowania przepisów o zarządzie nieruchomością wspólną określa nie przytoczony ustęp 1 art. 27, lecz ust. 2 tego artykułu, rozstrzygający o bardzo wąskim stosowaniu odpowiednich dla tej materii przepisów ustawy o własności lokali.

Innymi słowy, w spółdzielniach mieszkaniowych w zasadzie nie stosuje się tych przepisów ustawy o własności lokali, które dotyczą zarządu nieruchomością wspólną, a w tym także i tych, które dotyczą funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej, powołanej głównie w tym celu, aby właściciele lokali mogli sprawnie zarządzać nieruchomością wspólną. Wyłączenie stosowania także tych przepisów ustawy o własności lokali jest w spółdzielniach mieszkaniowych zrozumiałe, gdyż w innym wypadku dochodziłoby do stosowania dwóch systemów dotyczących zarządzania tą samą nieruchomością – systemu właściwego dla spółdzielni i systemu właściwego dla wspólnoty mieszkaniowej. Jest oczywiste, że taka sytuacja prawna byłaby źródłem trudności w zarządzaniu wspólną nieruchomością. Ustawodawca zdecydował, że w odniesieniu do nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej, w razie pojawienia się innych, niż spółdzielnia właścicieli lokali, stosuje się w powyższym zakresie przede wszystkim procedury spółdzielcze, a zatem przewidziane w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

5. 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". Odesłanie do treści art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali oznacza, jak już nadmieniono, 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, na przykład przez powierzenie zarządu osobie fizycznej albo prawnej. 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. Oznacza to, że omawiana formuła wyraża generalną zasadę wykonywania zarządu na podstawie ustawy, po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku, należącym dotychczas w całości do spółdzielni mieszkaniowej, natomiast sytuacjami wyjątkowymi są opisane wyżej wypadki, w których spółdzielnia pozostaje współwłaścicielką nieruchomości wspólnej, lecz nie sprawuje czynności zarządu. Stanowcze brzmienie tej formuły "zarząd (...) jest wykonywany" wskazuje, że wykonywanie zarządu nieruchomością wspólną stanowi obowiązek spółdzielni mieszkaniowej.

Nie ulega wątpliwości, że pojęcie zarządu, o którym mowa jest w art. 27 ust. 2 u.s.m., występuje w dwóch różnych znaczeniach, mianowicie w znaczeniu funkcjonalnym oraz w znaczeniu podmiotowym. Zauważyć jednak należy, że ustawodawca zaniechał bliższego określenia zakresu funkcjonalnego (przedmiotowego) zarządu wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową z mocy ustawy w odniesieniu do nieruchomości wspólnej. Chodziłoby tu o zarządzanie nieruchomością wspólną, czyli podejmowanie czynności faktycznych i prawnych (w tym także procesowych) koniecznych dla utrzymania tej nieruchomości.

W prawie cywilnym czynności zarządu dotyczące rzeczy wspólnej dzielą się na czynności zwykłego zarządu oraz przekraczające zakres zwykłego zarządu. Według dominującego zapatrywania, czynności zwykłego zarządu to takie, które mają na celu załatwienie bieżących spraw związanych z eksploatacją rzeczy i utrzymaniem jej w stanie niepogorszonym w ramach aktualnego jej przeznaczenia. Należą do nich w szczególności: bieżące administrowanie nieruchomością wspólną, wynajmowanie lokali, pobieranie czynszu, instalacja kanalizacji, odnowienie elewacji budynku oraz, choć jest to dyskusyjne, podział rzeczy *quoad usum*. Pozostałe czynności zarządu należą do kategorii czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, a ich dokonanie jest objęte szczególnym reżimem prawnym.

W przeciwieństwie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu zostały *expressis verbis* uregulowane, aczkolwiek odmiennie, w ustawie o własności lokali i w Kodeksie cywilnym. Jak wynika z art. 22 ust. 1 ustawy o własności lokali, powołany przez właścicieli lokali zarząd (w znaczeniu podmiotowym) samodzielnie podejmuje czynności zwykłego zarządu; "samodzielnie", tzn. bez konieczności uzyskiwania zgody właścicieli lokali wyrażonej w uchwale. Odnośnie do zarządu nieruchomością wspólną w ustawie o własności lokali pozostawiono właścicielom nieruchomości lokalowych swobodę kształtowania sposobu zarządzania tą nieruchomością w drodze umowy ustanawiającej odrębną własność lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego przez właścicieli lokali, a w zakresie zmiany tak wprowadzonego systemu umownego - na podstawie uchwały właścicieli lokali zaprotokołowanej przez notariusza (art. 18 ust. 1 i 2a ustawy o własności lokali). Umowa ta nie jest jednak obligatoryjna. Jeżeli jej nie zawarto, zastosowanie ma system zarządzania wynikający z ustawy - w wypadku nieruchomości obejmujących osiem i więcej lokali wyodrębnionych lub niewyodrębnionych (art. 20 i n. ustawy o własności lokali) albo stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla współwłasności nieruchomości w Kodeksie cywilnym i Kodeksie postępowania cywilnego - w wypadku nieruchomości obejmującej nie więcej niż siedem lokali (art. 19 ustawy o własności lokali). W tej ostatniej sytuacji wspólnota mieszkaniowa nie dysponuje organami i zarządzanie nią opiera się na bezpośrednim udziale właścicieli lokali w zarządzaniu. W sprawach zwykłego zarządu decyduje większość właścicieli (liczona udziałami), a w sprawach przekraczających zwykły zarząd - wszyscy właściciele. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co



najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który rozstrzyga mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli (art. 199 K.c.).

Inaczej kwestię zwykłego zarządu unormowano w Kodeksie cywilnym, albowiem według art. 201, do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli, a w braku takiej zgody każdy ze współwłaścicieli może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności. W wypadku wspólnot mieszkaniowych większych (powyżej siedmiu lokali; art. 19 u.w.l.), do dokonania czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu wymagana jest zgoda większości współwłaścicieli nieruchomości wspólnej wyrażona w uchwale (art. 22 ust. 2 u.w.l.). Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.w.l., uchwały 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.

Z powyższego wynika, że podjęcie uchwały upoważniającej zarząd wspólnoty do określonego działania w sprawie przekraczającej zakres zwykłego zarządu nie musi być zgodne z wolą każdego członka wspólnoty, a tryb podejmowania decyzji w tych sprawach różni się od tego, który ustalony został w art. 199 K.c. dla czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. W myśl bowiem art. 199 zdanie pierwsze K.c., który ma zastosowanie również do tzw. małych wspólnot mieszkaniowych (art. 19 u.w.l.), 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 rozstrzyga, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Wskazany w kodeksie cywilnym sposób wykonywania zarządu rzeczą wspólną przez współwłaścicieli nie ma charakteru wyłącznego, bowiem regulujące go przepisy nie stanowią norm o charakterze *iuris cogentis*. Współwłaściciele mogą określić inaczej, niż przepisy Kodeksu cywilnego sposób wykonywania zarządu, przykładowo powierzyć go jednemu ze współwłaścicieli, a skuteczność umowy ustanawiającej określony sposób sprawowania zarządu nie wymaga zachowania żadnej szczególnej formy dla tej czynności. Umowa powierzająca wykonywanie zarządu jednemu ze współwłaścicieli wyłącza uprawnienia pozostałych współwłaścicieli do sprawowania zarządu, określone w art. 199–202 k.c. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II CSK 218/06, LEX nr 62702).

W ustawie o własności lokali wymieniono przykładowo czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (art. 22 ust. 3 u.w.l.). Odrębną kwestią pozostaje, że niektóre z nich w ogóle nie należą do kategorii czynności zarządu nieruchomością wspólną. 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.

Trzeba podkreślić, że wskazane przepisy ustawy o własności lokali mają charakter względnie obowiązujący. Stosuje się je bowiem tylko wtedy, gdy sposobu zarządu nie określono w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali, w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego albo w uchwale zaprotokołowanej przez notariusza (art. 18 ust. 3 w związku z ust. 1 u.w.l.).

Tymczasem, jak to zilustrowano wyżej, przewidziane w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozwiązanie odnoszące się do zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni jest bardzo lakoniczne i enigmatyczne. Przede wszystkim brak wyraźnego unormowania zakresu zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową – *verba legis* – "jak zarząd powierzony". Dlatego też w związku z wyjaśnianym zagadnieniem prawnym powstają dwa pytania: czy pojęcie tego zarządu obejmuje zarówno czynności zwykłego zarządu, jak i przekraczające zakres zwykłego zarządu, a w razie odpowiedzi negatywnej – czy spółdzielnia mieszkaniowa mimo wszystko jest uprawniona do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Powstaje też pytanie niejako wstępne, a mianowicie, czy dysponowanie nieruchomością wspólną na cele budowlane jest w ogóle czynnością z zakresu zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą m.in.

współwłasność spółdzielni mieszkaniowej. Upřednio podkreślono, że w prawie cywilnym czynności zarządu dotyczące rzeczy wspólnej dzielą się na czynności zwykłego zarządu oraz przekraczające zakres zwykłego zarządu. Trzeba jednak zauważyć, że w podstawowym dla prawa cywilnego akcie normatywnym, którym jest Kodeks cywilny, ustawodawca nie zdefiniował pojęcia czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, pozostawiając wyjaśnienie tego zagadnienia doktrynie i orzecznictwu.

Odpowiadając na powyższe pytanie, należy uwzględnić okoliczność, że dysponowanie nieruchomością na cele budowlane zmierza do zrealizowania na nieruchomości wspólnej określonych robót budowlanych (wymagających z reguły pozwolenia na budowę). Z drugiej strony należy mieć na względzie, że zarząd (zarządzanie) rzeczą wspólną, obejmuje permanentny cykl zachowań i działań współwłaścicieli w procesie gospodarczym rzeczą wspólną, a istotą tego zarządu jest podejmowanie wszelkich decyzji i dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących przedmiotu wspólnego prawa, koniecznych lub przydatnych w toku gospodarowania rzeczą w warunkach zwykłych i ekstremalnych, obejmujących sferę utrzymania, zabezpieczenia i eksploatacji rzeczy. W doktrynie przyjmuje się, że do czynności zwykłego zarządu należy załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją i utrzymaniem rzeczy w stanie niepogorszonym w ramach aktualnego przeznaczenia. Inne zaś czynności mieszczą się w kategorii przekraczających zakres zwykłego zarządu (zob. E. Gniewek, w: System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, tom 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003, s. 439-442). 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. Dzięczek Własność lokali. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, Warszawa 2012, s. 25 i n.). Wobec takiego stanu rzeczy, jest oczywiste, że dysponowanie nieruchomością wspólną na cele budowlane można i należy zakwalifikować jako czynność łączącą się ściśle z zarządzaniem tą nieruchomością.

6. Trzeba zaznaczyć, że powoływanie się przez spółdzielnię mieszkaniową zarządzającą nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, 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, ale także wykonywanie robót budowlanych w istniejącej już zabudowie. Stosownie zaś do art. 32 ust. 4 pkt 2 tego Prawa, pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Definicję pojęcia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zawiera art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego i wynika z niej, że przez prawo to należy rozumieć tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. 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. Oznacza to, 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 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. 61 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), to spółdzielnia w ramach sprawowanego zarządu ma prawo do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w tym zakresie.

7. W związku z tym, że w przepisie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego mowa jest m.in. o tytule prawnym w postaci zarządu, konieczne jest wyjaśnienie tego terminu. Językowa wykładnia wskazanego sformułowania mogłaby prowadzić do przekonania, że jakkolwiek zarząd uprawia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Byłby to jednak wniosek błędny. Zlokalizowanie zarządu wśród praw rzeczowych, mianowicie obok prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonego prawa rzeczowego świadczy bowiem, że chodzi tu o zarząd nieruchomością stanowiącą 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Takie stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2005 r., OSK 1914/04, LEX nr 195011). Stosownie do art. 43 powyższej ustawy, trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (ust. 1), a jednostka organizacyjna 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).

Uzupełniając można zauważyć, że treść art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego pozostaje niezmieniona od chwili wejścia w życie tego aktu prawnego, tj. od dnia 1 stycznia 1995 r. W tej dacie zakres uprawnień jednostek, którym oddano w zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy, wobec tych nieruchomości określały przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Uprawnienia te sprecyzowane były w Rozdziale 4 zatytułowanym: "Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub własność gminy", w szczególności zaś w art. 33 tej ustawy. Z ówczesnego ujęcia redakcyjnego tego artykułu wynikało, że państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej zarządzają wydzielonymi im i nabytymi gruntami, wraz z położonymi na nich budynkami i urządzeniami związanymi trwale z gruntami, stanowiącymi odpowiednio własność Skarbu Państwa lub własność gminy (ust. 1). Państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej uzyskują grunty stanowiące własność Skarbu Państwa w zarząd na podstawie decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej lub na podstawie zawartej, za zezwoleniem tego organu, umowy o przekazaniu między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej albo umowy, o której mowa w art. 9 ust. 2. Przepis ten stosuje się odpowiednio do komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (ust. 2). Natomiast państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej korzystają z nieruchomości będącej w ich zarządzie zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. W tym zakresie mogą zgodnie z przepisami szczególnymi dokonywać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić nowe budowle (ust. 3).

Mimo więc zmiany w tym względzie stanu prawnego w zakresie omawianej kwestii, należy przyjąć, że pojęcie zarządu, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w żadnym razie nie obejmuje zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Oznacza to, że spółdzielnia mieszkaniowa realizując prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, powinna powołać się na tytuł prawny w postaci własności danej nieruchomości. Tym samym z całą mocą wyłania się zagadnienie prawne rozpoznawane przez Naczelny Sąd Administracyjny, a przytoczone w części wstępnej uchwały. Jego sedno sprowadza się do pytania, czy spółdzielnia mieszkaniowa w ramach sprawowania z mocy ustawy zarządu nieruchomością wspólną jako zarządu powierzonego (art. 27 ust. 2 u.s.m.) powinna uzyskać zgodę właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, na podjęcie robót budowlanych.

8. Uwzględniając wszystkie wcześniej poczynione rozważania Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że odpowiedź na tak 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 wyłączone zostało zastosowanie, 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 rozwiązanie przedstawionego zagadnienia należy szukać w Kodeksie cywilnym. Stosownie zresztą do art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali, w zakresie nie uregulowanym 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. 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.

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. 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 celem wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

9. Z wymienionych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.