

Aleksandra Żmudzińska

Relacje między gminą jako właścicielem nieruchomości lokalowej a trwałym zarządcą w ramach wspólnoty mieszkaniowej – wybrane zagadnienia

1. Problematyka dotycząca wspólnot mieszkaniowych była już niejednokrotnie przedmiotem różnego rodzaju opracowań¹. Nadal jednak w praktyce wyłania się w związku z nią szereg wątpliwości. Wspólnota mieszkaniowa stanowi bowiem „zbiór” współwłaścicieli nieruchomości wspólnej będących jednocześnie właścicielami nieruchomości lokalowych. Z lokali będących przedmiotem ich własności korzystają nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne bądź też jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej. Przysługujący tym podmiotom tytuł prawny do lokalu może opierać się na umowie najmu zawartej z właścicielem lokalu. Coraz częściej jednak lokale te są także przedmiotem trwałego zarządu, na podstawie decyzji właściwego organu o wyposa-

¹ Np. A. G o l a, J. S u c h e c k i, *Najem i własność lokali – przepisy i komentarz*, Warszawa 2000; E. B o Ń c z a k - K u c h a r c z y k, *Własność lokali – wspólnoty mieszkaniowe*, Warszawa 2000, M. T e r t e l i s, *Wspólnota mieszkaniowa w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001; G. B i e n i e k, Z. M a r m a j, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Warszawa 1998; J. I g n a t o w i c z, *Komentarz do ustawy o własności lokali*, Warszawa 1995; E. G n i e w e k, *Wspólnota mieszkaniowa według ustawy o własności lokali*, Rejent 1995, nr 1, s. 34-46; M. N a z a r, *Status cywilnoprawny wspólnoty mieszkaniowej*, Rejent 2000, nr 4, s. 128-150; M. S t e f a Ń c z y k, M. W ę g r o w s k i, *Wspólnota mieszkaniowa – poradnik zarządzania*, Warszawa 2001; M. N a z a r, *Odrębna własność lokali (wybrane zagadnienia)*, PiP 1995, nr 10-11, s. 24-41.

zeniu w taką nieruchomości jednostki organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej.

Niestety, instytucja trwałego zarządu niezwykle rzadko, jak dotąd, była zarówno tematem zainteresowania przedstawicieli piśmiennictwa, jak i przedmiotem orzeczeń sądowych². Tymczasem jest ona źródłem licznych wątpliwości, zwłaszcza dotyczących jej charakteru prawnego. Udział trwałego zarządcy w obrocie prawnym sprawia, że konieczne jest określenie jego relacji z innymi podmiotami. W niniejszym opracowaniu problematyka ta przedstawiona zostanie w ramach stosunków łączących trwałego zarządcę z właścicielem lokalu oraz ze wspólnotą mieszkaniową. Rozważania w tym zakresie oparte zostaną na uregulowaniach zawartych w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³ i na podstawie jej przepisów wyjaśnione zostaną podstawowe pojęcia związane ze wspólnotami mieszkaniowymi, takie jak: nieruchomości lokalowa, nieruchomości wspólna, mała i duża wspólnota. W oparciu o powyższą regulację dokonam omówienia sposobu zarządu nieruchomością wspólną, a także przysługujących właścicielom lokali praw oraz nałożonych na nich obowiązków. Następnie przedstawię pojęcie trwałego zarządu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ wskazując na jego zakres podmiotowy i przedmiotowy. W oparciu o treść ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ dokonam analizy gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej. W dalszej kolejności, powołując się na regulację zawartą w ustawie z dnia 8 marca 1990 r.

² Głównie w ramach ogólnych opracowań dotyczących gospodarki nieruchomościami. Por. np. J. Szachułowicz, [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003 s. 150-156; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005 s. 234-249; R. Godlewski, H. Kisilowska, E. Kotowska, W. Nosek, J. Słoneczny, D. Wilkowska, A. Wodniak, C. Wodniak, M. Zakrzewska, *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2002, s. 98-104; M. Wolanin, *Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości*, Warszawa 2000, s. 97-109.

³ Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm., dalej: u.w.l.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., dalej: u.g.n.

⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

o samorządzie gminnym⁶, wyjaśnię kwestię reprezentacji gminy w ramach wspólnoty mieszkaniowej.

2. Ustawa o własności lokali przewiduje możliwość ustanowienia odrębnej od gruntu nieruchomości lokalowej⁷. Jednocześnie wymagania, które krępowałyby swobodę ustanawiania własności takiej nieruchomości, ograniczone zostały do minimum. Każdy lokal, bez względu na jego przeznaczenie, może być wyodrębniony jako samodzielna nieruchomość. Oznacza to, że odrębna własność lokalu może zostać ustanowiona zarówno w odniesieniu do lokalu mieszkalnego, jak i lokalu o innym przeznaczeniu⁸. Ponadto lokal może stanowić odrębną nieruchomość niezależnie od tego, czyją własnością jest budynek, z którego ma on być wyodrębniony. Może on zatem stanowić własność także Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Z chwilą przeniesienia na inny podmiot prawa odrębnej własności lokalu przez dotychczasowego właściciela nieruchomości budynkowej, powstaje *ex lege* wspólnota mieszkaniowa. W ten sposób przestaje istnieć nieruchomość „wyjściowa”⁹, z której nastąpiło wyodrębnienie lokalu, a jej miejsce zajmuje lokal wyodrębniony i nieruchomość wspólna¹⁰ oraz ogół lokali niewyodrębnionych¹¹.

Ustawa o własności lokali dokonuje podziału wspólnot mieszkaniowych na wspólnoty małe i duże. Kryterium tego podziału stanowi liczba lokali wchodzących w skład określonej nieruchomości budynkowej (art. 19 i 20 u.w.l.). Mała wspólnota obejmuje właścicieli nie więcej niż siedmiu lokali wyodrębnionych oraz niewyodrębnionych, czyli nadal należących

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.

⁷ Ustawową definicję lokalu samodzielnego zawiera art. 2 ust.1 u.w.l. Zgodnie z nią samodzielny lokal stanowi wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Oczywiście przepis ten winien być odpowiednio stosowany w odniesieniu do lokali przeznaczonych na cele inne niż mieszkaniowe.

⁸ Przepis przywołany w przypisie 7 winien być zatem odpowiednio stosowany w odniesieniu do lokali przeznaczonych na cele inne niż mieszkaniowe.

⁹ Określana również mianem nieruchomości „macierzystej”.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 u.w.l. nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.

¹¹ Por. M. N a z a r, *Odrębna własność lokali...*, s. 29.

do dotychczasowego właściciela budynku. Duża wspólnota istnieje wówczas, gdy w danej nieruchomości budynkowej znajduje się więcej niż siedem lokali. Powyższe rozróżnienie decyduje o przyjęciu przez wspólnotę mieszkaniową określonego sposobu wykonywania zarządu nieruchomością wspólną.

Stosownie do odesłania zawartego w art. 19 u.w.l. do zarządu nieruchomością wspólną małych wspólnot mieszkaniowych mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹² o współwłasności (art. 195-221 k.c.) oraz art. 606-608 i 611-616 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹³. Tymczasem zarządowi we wspólnotach dużych poświęcone zostały art. 20-32 u.w.l.

Unormowania zawarte w przywołanych przepisach kodeksu cywilnego wskazują, że w przypadku małych wspólnot mieszkaniowych zastosowanie znajduje koncepcja zarządu bezpośredniego, czyli sprawowanego wprost przez właścicieli lokali. Wola właścicieli lokali objawia się, zależnie od rodzaju czynności, albo jako zgodna wola wszystkich, albo jako wola większości właścicieli; wyjątkowo o dokonaniu określonej czynności może zdecydować wola jednego członka wspólnoty¹⁴. Małe wspólnoty mieszkaniowe nie posiadają zatem organu reprezentującego je na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali.

Jeżeli wspólnota mieszkaniowa dysponuje więcej niż siedmioma lokalami, zarząd jej nieruchomością wspólną jest sprawowany zgodnie z unormowaniem zawartym w art. 20-32 u.w.l. w sposób pośredni, tj. przez powołane do tego organy. W myśl wskazanych przepisów ustawy

¹² Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej: k.c.

¹³ Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm., dalej: k.p.c.

Zastosowanie odpowiednie, na co zwraca uwagę m.in. A. Doliwa, oznacza że niektóre przepisy kodeksu cywilnego stosowane są wprost (są to art. 199-209 k.c.), inne z modyfikacjami uwzględniającymi charakter nieruchomości wspólnej (np. art. 206 k.c., gdyż ustanowione w tym przepisie uprawnienie do współposiadania rzeczy wspólnej oraz korzystania z niej określać należy poprzez pryzmat regulacji zawartej w ustawie o własności lokali), niektórych natomiast nie stosuje się wcale (np. art. 197 k.c., wobec którego *lex specialis* stanowi art. 3 ust. 3 i 5 u.w.l.), A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe, Komentarz*, Warszawa 2005, s. 666.

¹⁴ J. Ignatowicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 77.

o własności lokali zarządzaniem nieruchomością wspólną dużej wspólnoty mieszkaniowej zajmują się: zarząd jako organ wykonawczy oraz ogół właścicieli lokali będący organem kontrolno-stanowiącym.

Sytuacja przedstawia się natomiast odmiennie, gdy właściciele lokali skorzystają z przysługującego im uprawnienia i na podstawie art. 18 ust. 1 u.w.l. uregulują w sposób umowny kwestię ich reprezentacji. Wyrażona w tym trybie wola współwłaścicieli ma pierwszeństwo przed regulacjami zawartymi w ustawie o własności lokali oraz kodeksie cywilnym.

Zarząd nieruchomością wspólną może opierać się nie tylko na ustaleniach właścicieli lokali zawartych w umowie czy też regulach przewidzianych w ustawie, lecz istnieje ponadto trzecia forma zarządu określana mianem przymusowego (sądowego). Możliwość powołania zarządcy przymusowego wskazuje art. 26 u.w.l., odnoszący się do małych i dużych wspólnot mieszkaniowych. Przepis ten, w sytuacjach w nim określonych¹⁵, upoważnia każdego właściciela lokalu do wystąpienia do sądu o ustanowienie zarządcy. Podkreślić przy tym należy, że regulacja ta nie wyklucza możliwości skorzystania przez każdego z właścicieli lokali w małej wspólnotie mieszkaniowej z unormowania zawartego w art. 203 k.c.¹⁶ i złożenia wniosku o ustanowienie zarządcy przymusowego w oparciu o ten właśnie przepis¹⁷.

Zadaniem wspólnoty mieszkaniowej jest utrzymanie nieruchomości wspólnej, na której, także w sensie fizycznym, opiera się istnienie lokali wyodrębnionych. Z tych też powodów w ustawie o własności lokali na członków wspólnoty mieszkaniowej, obok przyznanych im uprawnień, nałożone zostały obowiązki odnoszące się nie tylko do nieruchomości lokalowych, ale i do nieruchomości wspólnej, będącej przedmiotem ich współwłasności w częściach ułamkowych¹⁸.

¹⁵ Tzn. jeżeli wspólnota, która powinna powołać zarząd, nie uczyniła tego czy też wybrany zarząd lub zarządca nie wypełnia należycie swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki.

¹⁶ Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacjach konfliktowych między współwłaścicielami nieruchomości wspólnej. Jak wynika z jego treści, każdy ze współwłaścicieli może wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie zarządcy przymusowego pod warunkiem wystąpienia jednej z trzech okoliczności wskazanych w tym przepisie.

¹⁷ Tak m.in. E. B o Ń c z a k - K u c h a r c z y k, *Własność lokali...*, s. 134.

¹⁸ Jest to tzw. współwłasność przymusowa. Charakteryzuje się ona dwoma cechami: udział w niej jest prawem zwanym z własnością lokalu, czyli nie może być przedmiotem

Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.w.l. właściciele lokali mają obowiązek ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w części nieznajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach z tej nieruchomości¹⁹. Obowiązek ten obciąża każdego właściciela lokalu stosownie do jego udziału w nieruchomości wspólnej, poza wyjątkami przewidzianymi w art. 12 ust.3 u.w.l.²⁰

Na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną właściciele lokali, zgodnie z art. 15 ust.1 u.w.l., uiszczają zaliczki w formie bieżących opłat, płatne z góry do dnia 10 każdego miesiąca. Ich wysokość pozostawiona została decyzji właścicieli lokali.

Poza zaliczkami na pokrycie kosztów związanych z bieżącym utrzymaniem nieruchomości wspólnej zasadnym wydaje się oddzielne gromadzenie zaliczek na remonty w postaci tzw. funduszu remontowego. Gromadzone na nim środki przeznaczone są na pokrycie kosztów obecnych oraz przyszłych remontów i modernizacji²¹.

Jeżeli właściciel lokalu nie wywiązuje się z obowiązku wpłacania wymaganych zaliczek, wspólnocie mieszkaniowej przysługuje, na podstawie art. 15 ust. 2 u.w.l., uprawnienie do dochodzenia tych należności w postępowaniu upominawczym. Nadto wspólnota mieszkaniowa może

samodzielnego obrotu, dopóki trwa odrębna własność lokali, dopóty nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej. J. I g n a t o w i c z, *Komentarz do ustawy...*, s. 34. Art. 3 ust. 3 u.w.l. zawiera zasadę, według której należy ustalać wielkość udziałów poszczególnych właścicieli lokali w nieruchomości wspólnej. Zgodnie z nią udział właścicieli lokali we współwłasności gruntu oraz elementach wspólnych budynku określa się jako stosunek powierzchni użytkowej danego lokalu do ogółu powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, biorąc pod uwagę także pomieszczenia przynależne (do nich ustawa zalicza w szczególności: piwnicę, strych, komórkę, garaż).

¹⁹ Przykładową listę takich wydatków zawiera art. 14 u.w.l, zgodnie z którym na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności: wydatki na remonty i bieżącą konserwację, opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody w części dotyczącej nieruchomości wspólnej oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę, ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publiczne, chyba że są one pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali, wydatki na utrzymanie porządku i czystości, wynagrodzenie zarządu lub zarządcy.

²⁰ Właściciele lokali mogą na zebraniu w drodze uchwały ustalić, że właściciel lokalu użytkowego będzie partycypował w pokrywaniu kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej w większym rozmiarze niż to wynika z jego udziału w tej nieruchomości.

²¹ Por. W. J. B r z e s k i, *Vademecum zarządcy nieruchomości*, Kraków 2001, s. 369.

żądać na drodze postępowania sądowego sprzedaży lokalu, którego właściciel długotrwale zalega z zapłatą należnych opłat (art. 16 u.w.l.).

Drugą płaszczyznę stanowią wydatki związane z odrębną własnością lokalu. Do ich ponoszenia, stosownie do regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.w.l., obowiązany jest właściciel lokalu.

Istotną rolę w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną odgrywają uchwały podejmowane przez właścicieli lokali. Właściciele mogą podejmować takie uchwały we wszystkich sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej, jeżeli spraw tych nie przekazano do kompetencji zarządu.

W przypadku dużej wspólnoty mieszkaniowej wybór zarządu powoduje, że właściciele lokali zostają odsunięci od spraw tzw. zwykłego zarządu²². Do ich wyłącznych uprawnień w takiej sytuacji należy natomiast podejmowanie uchwał odnoszących się do czynności przekraczających powyższy zakres.

Ustawa o własności lokali zawiera przykładowy katalog czynności, które wymagają podjęcia uchwał przez wspólnotę mieszkaniową. Wśród nich wymienić można np. ustalenie opłat na pokrycie kosztów zarządzania nieruchomością wspólną, zmianę sposobu zarządzania tą nieruchomością (art. 22 ust. 3 u.w.l.). Jednocześnie w ustawie tej określony został tryb podejmowania uchwał. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.w.l. uchwały właścicieli lokali mogą być podejmowane na zebraniu bądź w drodze indywidualnego zbierania głosów pod uchwałą przez zarząd²³. W art. 23 ust. 1 u.w.l. wskazano także na możliwość podejmowania uchwał w sposób pośredni, tj. na podstawie głosów oddanych częściowo na zebraniu i częściowo w drodze indywidualnego zbierania głosów. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że ustawa o własności lokali nie wprowadza w ramach procedury

²² Pojęcia czynności zwykłego zarządu oraz czynności przekraczających ten zakres mają charakter względny, zależny od konkretnych okoliczności faktycznych, zatem nie jest możliwe przyjęcie jednolitego kryterium ich rozgraniczenia. Por. E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 243; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 438. Powszechnie przyjmuje się, że przez czynność zwykłego zarządu należy rozumieć załatwianie bieżących spraw związanych z normalną eksploatacją rzeczy i utrzymaniem jej w stanie niepogorszonym. Por. E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 438-439.

²³ Tryb ten określany jest w języku potocznym mianem obiegowego.

uchwałodawczej wymogu określonego *quorum*, a o tym, czy uchwała została podjęta, decyduje okoliczność, że za jej podjęciem wypowiedziała się odpowiednia większość właścicieli lokali obliczona w stosunku do wszystkich osób wchodzących w skład wspólnoty mieszkaniowej²⁴.

W przypadku dużych wspólnot mieszkaniowych uchwały zapadają zwykłą większością głosów, ustaloną na podstawie wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej. Oznacza to, że do przyjęcia uchwały konieczne jest oddanie za nią więcej niż 50% głosów liczonych udziałami²⁵. W zebraniach uczestniczą, z prawem udziału w głosowaniu, wyłącznie właściciele lokali w danej nieruchomości²⁶.

Ustawa o własności lokali w zakresie procedury uchwałodawczej przyznała właścicielom lokali uprawnienie do dochodzenia swych praw na drodze postępowania sądowego. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.w.l. każdemu z właścicieli lokali przysługuje prawo zaskarżania podjętych przez wspólnotę uchwał do sądu²⁷.

3. W ramach niniejszego opracowania obok podstawowych zagadnień odnoszących się do wspólnot mieszkaniowych niezbędnym jest również wyjaśnienie pojęcia trwałego zarządu w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z definicją zawartą w art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 u.g.n. trwały zarząd jest prawną formą

²⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali...*, s. 165-166.

²⁵ Przepis ten upoważnia jednak właścicieli lokali, w określonych w nim sytuacjach, do przyjęcia zasady „na każdego właściciela przypada jeden głos”. Należy przy tym podkreślić, że powyższe uwagi dotyczące zarówno trybu, jak i sposobu podejmowania uchwał odnoszą się jedynie do dużych wspólnot mieszkaniowych. Kodeks cywilny nie zna instytucji zebrań współwłaścicieli. W sytuacji zatem, gdy zarząd nieruchomością wspólną w małej wspólnotie mieszkaniowej sprawują bezpośrednio właściciele lokali na podstawie modelu ustawowego, to nie są oni zobowiązani do zwoływania zebrań. W sprawach przekraczających zwykły zarząd będą oni podejmować decyzje w inny sposób. Do podjęcia takich uchwał niezbędna będzie zgoda wszystkich właścicieli (art. 199 k.c.).

²⁶ Właściciela lokalu nie może zastąpić najemca lub inna przypadkowa osoba znajdującą się w danym lokalu, chyba że właściciel udzielił jej stosownego pełnomocnictwa na piśmie, zgodnie z art. 95 i nast. k.c.; por. G. Bielik, Z. Marmaj, *Ustawa o własności lokali...*, s. 99.

²⁷ Podstawę tego zaskarżenia może stanowić niezgodność uchwały z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo fakt, iż uchwała ta narusza zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza interesy właściciela lokalu.

władania nieruchomością przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej. Stosownie do treści art. 43 ust. 5 u.g.n. nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, zaś nieruchomości będące przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego – odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej.

Państwowa jednostka organizacyjna, stosownie do treści art. 51 ust. 1 u.g.n., z dniem jej utworzenia jest wyposażana w nieruchomość niezbędną do jej działalności. Wyposażenie tej jednostki w nieruchomość polega na oddaniu jej nieruchomości w trwały zarząd (art. 51 ust. 2 u.g.n.). Jak wskazano powyżej, taka nieruchomość pochodzi z państwowego zasobu nieruchomości. Uwagi te, na podstawie odesłania zawartego w art. 56 u.g.n., odnieść należy do jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

Oddanie nieruchomości w trwały zarząd może nastąpić zarówno w stosunku do nieruchomości gruntowej zabudowanej, jak i niezabudowanej. Na tle obecnej regulacji²⁸ zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak jest przeszkód prawnych do oddania w trwały zarząd nieruchomości lokalowej. Stosownie do treści art. 49a u.g.n. przepisy regulujące trwały zarząd (art. 43-49 u.g.n.) stosuje się odpowiednio w razie oddania w trwały zarząd udziału we współwłasności bądź w użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym, jak i w razie oddania w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych, z określeniem sposobu korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Charakter prawny trwałego zarządu stanowi zagadnienie będące przedmiotem dyskusji zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze. Ze względu jednak na tematykę niniejszego opracowania podnieść trzeba jedynie, że pojawiające się w tym zakresie poglądy są bardzo podzielone²⁹.

²⁸ Po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

²⁹ Por. uchwała SN z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93 (OSNCP 1994, nr 5, poz. 101). W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że trwały zarząd jest odrębną, niekonwencjonalną instytucją prawną w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych,

Treścią trwałego zarządu jest korzystanie i czerpanie pożytków z rzeczy oddanej w trwały zarząd. Wskazuje to na podobieństwo tej instytucji do umowy dzierżawy³⁰ i użytkowania³¹. W odróżnieniu jednak od dzierżawcy czy też użytkownika trwały zarządca nie doznaje ograniczeń w zakresie zmiany substancji rzeczy³², posiada on bowiem uprawnienie do wznoszenia nowych budowli, dokonywania nadbudowy i przebudowy budynków już istniejących oraz ich modernizacji (art. 43 ust. 2 pkt 2 u.g.n.). Może ponadto rozporządzać przedmiotem zarządu, zawierając umowy najmu, dzierżawy, użyczenia (art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n.). Wobec powyższego właściciel (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego), obciążając swoją nieruchomości trwałym zarządem, pozbawia się uprawnienia do korzystania i czerpania pożytków z nieruchomości, gdyż przyznaje je zarządcy³³.

Trwały zarząd ustanawia się na wniosek jednostki organizacyjnej na czas nieoznaczony lub oznaczony (art. 44 u.g.n.). Podstawowym źródłem ustanowienia trwałego zarządu jest decyzja administracyjna wydana przez właściwy organ³⁴ (art. 45 u.g.n.). Nadto, uzyskanie przez jednostkę

nie jest natomiast ograniczonym prawem rzeczowym ani też terminem technicznym, lecz prawem o określonej treści. Tymczasem M. Wolanin przyjął, że jest to zbiór czynności faktycznych i niektórych czynności prawnych, których przedmiotem jest nieruchomości. (M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 177). Z kolei W. Sobejko, odwołał się w tym zakresie do koncepcji publicznych praw podmiotowych (W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2000, z. 1, s. 121).

³⁰ Art. 693-709 k.c.

³¹ Art. 252-284 k.c.

³² Stosownie do art. 696 k.c., dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki i nie może zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego. Jak wynika z treści art. 267 § 1 k.c., użytkownik obowiązany jest zachować substancję rzeczy oraz jej dotychczasowe przeznaczenie.

³³ Por. J. Sza ch u ł o w i c z, [w:] J. Sza ch u ł o w i c z, M. K r a s s o w s k a, A. Ł u k a s z e w s k a, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 153.

³⁴ Tym właściwym organem jest w stosunku do nieruchomości stanowiących własność: Skarbu Państwa – starosta, jednostki samorządu terytorialnego – odpowiedni organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa (art. 4 pkt 9 u.g.n.). Natomiast z mocy przepisu szczególnego (art. 60 ust. 2) minister właściwy do spraw administracji publicznej w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 u.g.n.

organizacyjną trwałego zarządu jest możliwe z mocy prawa (art. 17 ust. 3 u.g.n.) oraz w wyniku przekazania (art. 48 u.g.n.).

Przepisy regulujące trwały zarząd są przepisami *iuris cogentis*, ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami wyraźnie określa, co powinna zawierać decyzja administracyjna, na mocy której może nastąpić oddanie nieruchomości w trwały zarząd i jakie kompetencje przyznane zostają trwałemu zarządcy³⁵. Jednocześnie ustawa upoważnia wojewodę albo odpowiednią radę gminy (powiatu) lub sejmik województwa do ustalenia w drodze zarządzenia lub uchwały szczegółowych warunków korzystania przez zarządcę z takiej nieruchomości (art. 43 ust. 6 u.g.n.) Oznacza to, że organy te mogą jedynie określić w sposób bardziej szczegółowy wykonywanie przez trwałego zarządcę kompetencji wskazanych w ustawie, nie są natomiast uprawnione do tego, aby przyznać mu kompetencje dodatkowe³⁶.

Odnosząc się do obowiązków trwałego zarządcy, poza regulacją zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami³⁷ należy odwołać się do przepisów kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Na mocy odesłania zawartego w art. 50 u.g.n. do trwałego zarządu w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się bowiem odpowiednio przepisy art. 244- 270 i 284 k.c.

4. Kolejną kwestią wymagającą omówienia jest gospodarka finansowa jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej. Nie jest ona bowiem jednorodna i warunkuje ją forma organizacyjna jednostki.

Jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej występują w formie jednostek budżetowych bądź zakładów budżetowych. Stosownie do regulacji ustawy o finansach publicznych mogą być one powiązane z budżetem jako forma budżetowania brutto bądź netto. Istota budżetowania brutto odnosząca się do jednostek budżetowych polega na objęciu dochodów i wydatków planem budżetowym w pełnej wysokości. Oznacza to, że całość dochodów gromadzonych przez jednostkę budżetową jest odprowadzana do budżetu państwa bądź odpowiedniej jednostki

³⁵ Art. 43 ust. 2 u.g.n. wskazuje na kompetencje trwałego zarządcy, art. 45 ust. 1 u.g.n. określa treść decyzji ustanawiającej trwały zarząd.

³⁶ Por. J. Szachułowicz, [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 152-153.

³⁷Obowiązki takie wskazuje przykładowo art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 u.g.n.

samorządu terytorialnego, zaś jej wydatki pokrywane są z tego budżetu w ramach limitu określonego w planie finansowym. Natomiast tzw. budżetowanie netto, na którym opierają swoją gospodarkę finansową m.in. zakłady budżetowe, polega na tym, że przychody uzyskiwane z działalności prowadzonej przez jednostkę nie są odprowadzane do budżetu, ale są przeznaczone na finansowanie kosztów jej działania³⁸.

5. W oparciu o przywołane regulacje zawarte w ustawach o własności lokali oraz o gospodarce nieruchomościami pojawią się liczne wątpliwości odnośnie do relacji, jakie zachodzą między wspólnotą mieszkaniową, właścicielem lokalu (Skarbem Państwa, jednostką samorządu terytorialnego) a trwałą zarządcą. Podkreślić należy, że ustawa o własności lokali określa relacje zachodzące między wspólnotą a właścicielem lokalu. Jak starano się wykazać, przepisy tej ustawy w sposób wyraźny wskazują, iż to właściciel lokalu jest uprawniony bądź obowiązany do dokonania określonych czynności. Przykładowo, to on ma obowiązek ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, zaś do jego wyłącznych uprawnień należy uczestniczenie w procedurze podejmowania uchwał przez wspólnotę czy też ich zaskarżanie.

Poza zakresem powyższej regulacji pozostają natomiast relacje występujące między wspólnotą a podmiotami, którym przysługuje tytuł prawny do lokalu, jednak nie w postaci prawa własności. Wśród nich wymienić trzeba trwałą zarządcę. Przyjąć zatem należy, że wszelkie kontakty wspólnoty mieszkaniowej i trwałego zarządcy na gruncie przepisów ustawy o własności lokali sprowadzają się do relacji wspólnota mieszkaniowa – właściciel lokalu oraz właściciel lokalu – trwały zarządca. W tym też kontekście bardziej szczegółowej analizie wymagają stosunki wiążące właściciela lokalu z trwałą zarządcą. Nie zostały one bowiem unormowane przepisami prawa w przeciwieństwie do wskazanej powyżej relacji wspólnota mieszkaniowa – właściciel lokalu.

Dalsze rozważania ze względu na ramy niniejszego opracowania ograniczone zostaną pod względem podmiotowym jedynie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy oraz gminnych jedno-

³⁸ Por. L. Lipiec, *Komentarz do art. 19 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, LEX/el. 2007 r.

stek organizacyjnych, natomiast pod względem przedmiotowym obejmą swym zakresem gospodarkę finansową wspólnot mieszkaniowych oraz podejmowane przez nie uchwały. Powyższe zagadnienia mają duże znaczenie w praktyce, stanowiąc jednocześnie źródło licznych problemów.

6. Mając na uwadze przedmiot opracowania, wyłania się pytanie, na który ze wskazanych podmiotów ustawa o własności lokali nakłada obowiązek ponoszenia kosztów związanych zarówno z nieruchomością wspólną, jak i z samodzielnym lokalem. Ustalenia wymaga zatem, czy mimo wyraźniej regulacji ustawy o własności lokali właściciel samodzielnego lokalu (gmina) jest obowiązany ponosić koszty związane z tym lokalem (obejmujące opłaty za tzw. media – np. prąd, gaz, ogrzewanie, woda i podatki, składki na ubezpieczenia majątkowe), jak i wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej (stosownie do swojego udziału w tej nieruchomości). Czy sytuacja ta kształtuje się w sposób odmienny i oddanie jednej z gminnych nieruchomości lokalowych jednostce organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej w trwały zarząd powoduje, że obowiązki w zakresie ponoszenia powyższych kosztów w całości bądź w jakiejś określonej części przechodzą na ten podmiot. Uważam, że zagadnienie to wymaga odrębnej analizy w odniesieniu do kosztów związanych z samym lokalem oraz tych dotyczących nieruchomości wspólnej.

Moim zdaniem na płaszczyźnie wydatków związanych z utrzymaniem samego lokalu stanowiącego własność gminy, znajdującego się w trwałym zarządzie, to na jednostce organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej spoczywa obowiązek ponoszenia takich kosztów. Taka sytuacja faktyczna obligowałoby bowiem jednostkę organizacyjną do bardziej racjonalnej gospodarki finansowej, a przez to do oszczędności środków publicznych (gminnych), zwłaszcza w sytuacji, gdy występuje ona w formie jednostki budżetowej, wobec tego pokrywa wszystkie wydatki związane ze swoją działalnością bezpośrednio z budżetu gminnego³⁹.

Za powyższym rozwiązaniem przemawia także odesłanie do przepisów art. 258 i 260 k.c. Zgodnie z zawartą tam regulacją stosowaną odpowiednio do instytucji trwałego zarządu, trwały zarządca ponosi ciężary

³⁹ Kwestią otwartą pozostaje natomiast określenie, który z dokumentów: decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu, statut jednostki, jej regulamin organizacyjny czy też może odrębny dokument winien wskazywać taki obowiązek.

związane z lokalem, do których zaliczyć należy podatki i wszelkie inne należności publicznoprawne⁴⁰. Obowiązany jest on także do dokonywania napraw i innych nakładów związanych ze zwykłym korzystaniem z lokalu. Wydaje się, że zarządca, będąc obowiązany do ponoszenia wydatków w powyższym zakresie, tym bardziej winien być zobligowany do uregulowania kosztów z tytułu tzw. mediów.

Przeniesienie obowiązku ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem odrębnej własności lokalu z gminy na trwałego zarządcę uzasadnia ponadto nałożony przez ustawodawcę na gminną jednostkę organizacyjną obowiązek ponoszenia także innych wydatków związanych z tym lokalem w postaci opłat za trwały zarząd⁴¹. Są to opłaty roczne i ich wysokość określona zostaje w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu⁴². Podkreślenia wymaga, że obowiązek taki wynika z ustawy o gospodarce nieruchomościami, mimo iż już na tle obowiązujących wcześniej przepisów, zawartych w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. – o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości⁴³, pojawiły się w tym zakresie w literaturze głosy krytyki. Wskazywano na niezrozumiałość takiej regulacji, gdyż prowadziła ona do sytuacji, w której właściciel pobierał opłaty ze składników stanowiących przedmiot jego własności, podczas gdy były one wykorzystywane przez niego dla realizacji jego celów. Postulowano, by opłata była świadczona na rzecz podmiotu, któremu ustanowiono zarząd⁴⁴, celem pokrycia kosztów tego zarządu⁴⁵.

Oznacza to zatem, że ustawodawca uznał, mimo powyższych krytycznych poglądów, iż trwały zarządca, podobnie jak użytkownik wieczysty, obowiązany jest ponosić te opłaty, gdyż korzysta i czerpie korzyści z nieruchomości (zawierając np. umowy najmu bądź dzierżawy jej części lub nawet całości) niebędącej przedmiotem jego własności.

Nie dokonując oceny zasadności regulacji kreującej odpłatność trwałego zarządu, uważam, że przeniesienie z gminy na trwałego zarządcę

⁴⁰ Por. S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 450.

⁴¹ Poza wyjątkami określonymi w art. 83 ust. 3 u.g.n.

⁴² Opłata ta może być aktualizowana zgodnie z art. 86 u.g.n.

⁴³ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁴⁴ Pojęcie zarządu poprzedziło obecny trwały zarząd.

⁴⁵ Z. Czarnik, *Zarząd jako forma korzystania z nieruchomości stanowiącej własność państwa lub gminy. Kilka uwag krytycznych*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 4, s. 48.

obowiązku uiszczania kosztów związanych z utrzymaniem odrębnej własności lokalu w postaci tzw. mediów wprowadziłoby jednolitość w zakresie rozliczeń między trwałym zarządcą a gminą, gdyż wówczas wszelkie wydatki związane z korzystaniem lokalu oddanego w trwały zarząd pokrywałaby jednostka organizacyjna.

Sądzę, że nie można przyjmować, iż roczna opłata z tytułu trwałego zarządu obejmuje swym zakresem również inne koszty związane z lokalem oddanym jednostce w trwały zarząd. Jak wynika bowiem z ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstawą ustalenia tej opłaty jest stawka procentowa obliczana od ceny gruntu wraz z położnymi na nim budynkami (art. 83 u.g.n.). Właściwy organ, oddając określoną nieruchomość swej jednostce organizacyjnej w trwały zarząd, nie może w sposób uznaniowy ustalić wysokości przedmiotowej opłaty, lecz obowiązany jest kierować się regulacją zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która wskazuje na termin płatności tej opłaty, jej wysokość oraz zmianę stawki procentowej będącej podstawą jej obliczania, ewentualne bonifikaty i ich utratę, a także jej aktualizację. Tymczasem wydatki z tytułu mediów stanowią kwoty, których wysokość jest zmienna i zależy zarówno od racjonalnej gospodarki trwałego zarządcy korzystającego z lokalu, jak i od dostawców mediów, którzy mogą wprowadzić podwyżki świadczonych przez nich usług. Nadto udzielona jednostce organizacyjnej bonifikata może wynosić nawet 99% opłaty rocznej⁴⁶, zatem uiszczenie kwoty zaledwie 1% ceny może w niektórych sytuacjach być niewystarczające, aby pokryć wydatki związane z korzystaniem z lokalu oddanego w trwały zarząd.

Jeśli chodzi natomiast o wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, w mojej ocenie, sytuacja kształtuje się w sposób odmienny od wskazanego powyżej.

Uważam, że zgodnie z art. 12 ust. 2 u.w.l. to właściciel lokalu, czyli gmina będzie obowiązana do ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, a także zaliczek na tzw. fundusz remontowy. Kluczową bowiem kwestią jest fakt, iż właściciel ponosi powyższe opłaty stosownie do jego udziału w nieruchomości

⁴⁶ Ustawodawca w art. 84 u.g.n. wprowadził jedynie ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe, nie wskazał natomiast stawek procentowych ewentualnych bonifikat.

wspólnej. Należy zwrócić uwagę na sytuacje, w których gmina jest właścicielem nie tylko lokalu, który oddany został jednostce organizacyjnej w trwały zarząd, lecz ponadto innych lokali znajdujących się w danej nieruchomości. Jej udział w nieruchomości wspólnej określony zostanie zatem jako stosunek powierzchni użytkowej wszystkich lokali, których jest właścicielem, do ogółu powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, z uwzględnieniem pomieszczeń przynależnych (art. 3. ust 3. u.w.l.). Sądzę, że ze względów praktycznych wydaje się niecelowym wyodrębnienie z tego „łącznego” udziału części, która związana jest z lokalem oddanym w trwały zarząd. Możliwy jest również stan faktyczny, w którym gmina jako dotychczasowy właściciel nieruchomości macierzystej po przeniesieniu na inny podmiot prawa odrębnej własności lokalu, czyli z chwilą powstania wspólnoty mieszkaniowej, nadal jest właścicielem pozostałych lokali niewyodrębnionych. Ogół lokali niewyodrębnionych (nie zaś każdy lokal z osobna) jest, jako pozostałość nieruchomości macierzystej, odrębnym przedmiotem własności wyłącznie gminy – właściciela nieruchomości wyjściowej. Ustanowienie odrębnej własności poszczególnych lokali następuje sukcesywnie, najczęściej z chwilą zawarcia umów ich sprzedaży. Do momentu wyodrębnienia lokale niewyodrębnione (wszystkie łącznie) stanowią przedmiot własności jako nieruchomość, którą określa się w literaturze mianem „złożonej nieruchomości lokalowej”.⁴⁷ W związku z powyższym udział gminy w nieruchomości wspólnej obliczany jest w sposób „całościowy”⁴⁸, czyli w odniesieniu do wszystkich lokali stanowiących własność gminy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.w.l.⁴⁹ dokładny udział w nieruchomości wspólnej związany z lokalem określony zostanie dopiero w chwili jego wyodrębnienia, tj. wraz z wpisem do księgi wieczystej⁵⁰. Podstawę tego wpisu

⁴⁷ Por. M. N a z a r, *Odrębna własność...*, s. 30.

⁴⁸ Najczęściej w takim przypadku udział gminy w nieruchomości wspólnej określony zostanie procentowo, stosownie do zasady, iż cała nieruchomość stanowi 100% udziałów.

⁴⁹ Przepis ten wskazuje na *essentialia negotii* umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokalu, wśród których wymienia wielkość udziału w nieruchomości wspólnej.

⁵⁰ Wpis ten ma charakter konstytutywny, zatem odrębna własność powstaje w dniu złożenia wniosku o wpis do księgi. Por. L. M y c z k o w s k i, *Własność budynków i lokali oraz inne prawa rzeczowe w praktyce*, Warszawa 2005, s. 189. Zgodnie z § 37 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg

stanowi natomiast umowa zawarta w formie aktu notarialnego⁵¹. W przypadku oddania jednego z samodzielnych lokali niewyodrębnionych w trwałe zarząd nie będzie zatem określony dokładny udział w nieruchomości wspólnej związany z tym lokalem, a w konsekwencji wysokość kosztów, do których ponoszenia obowiązany byłoby trwałe zarządca.

Ubocznie należy także zauważyć, że wydatki z tytułu przyszłych remontów i modernizacji nieruchomości wspólnej (np. dachu, ocieplenia elewacji) bardzo często stanowią kwoty znacznej wysokości, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej, kiedy to brak jest oszczędności na przywołanym wyżej funduszu. Podkreślenia wymaga fakt, że takie koszty mogą niekiedy przekraczać możliwości finansowe jednostki organizacyjnej, gdy nie zostaną one przewidziane w jej planie finansowym.

Uzasadniając odmienność rozwiązań odnośnie do pierwszej i drugiej z przywołanych płaszczyzn wydatków gminy i gminnej jednostki organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej, należy również zwrócić uwagę, że w odniesieniu do kosztów związanych z samym lokalem, korzystający z niego podmiot ma wpływ na ich wysokość poprzez oszczędności w zakresie gospodarowania tzw. mediami. Tymczasem w przypadku nieruchomości wspólnej oszczędna gospodarka trwałego zarządcy w tym zakresie będzie miała w istocie znikomą wpływ na wysokość zaliczek na pokrycie wymaganych kosztów. Jak już wskazano we wcześniejszych rozważaniach, decyzja odnośnie do wysokości tych zaliczek pozostawiona została bowiem uznaniu wszystkich właścicieli lokali w danej nieruchomości.

Zaproponowany powyżej podział na koszty ponoszone przez gminę jako właściciela lokalu oraz te, do których uiszczenia obowiązany jest trwałe zarządca, nie będzie miał jednak znaczenia na gruncie gospodarki finansowej wspólnoty mieszkaniowej. Opłaty związane z utrzymaniem lokalu trwałe zarządca będzie bowiem uiszczał właścicielowi, który środki te (poza tymi, które uiszczane są bezpośrednio dostawcom mediów) wraz

wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1122 ze zm.) w dziale I-Sp księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej ujawnia się udział właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej.

⁵¹ Obok umowy art. 10 i art. 11 u.w.l. jako formę ustanowienia odrębnej własności lokalu wskazuje na jednostronną czynność prawną oraz orzeczenie sądu.

z zaliczkami związanymi z nieruchomością wspólną przekaże na rachunek wspólnoty. Jak wskazano w ramach wcześniejszych rozważań, relacje między wspólnotą mieszkaniową i trwałym zarządcą na gruncie przepisów ustawy o własności lokali sprowadzają się bowiem do kontaktów właściciela lokalu z trwałym zarządcą, a następnie wspólnoty mieszkaniowej z właścicielem. To na właściciela lokalu ustawodawca nałożył obowiązek ponoszenia wszelkich kosztów z tytułu własności odrębnej nieruchomości lokalowej i związanej z nią współwłasności nieruchomości wspólnej.

7. Kolejną wątpliwość wyłaniającą się na tle zagadnień przedstawionych w niniejszym opracowaniu stanowi kwestia reprezentacji gminy będącej właścicielem lokalu oddanego w trwałe zarząd w ramach procedury uchwałodawczej wspólnoty mieszkaniowej.

Ustawa o własności lokali w sposób niebudzący żadnych wątpliwości określa, że w procesie podejmowania uchwał przez wspólnotę mieszkaniową uczestniczą właściciele lokali, czyli w stanie faktycznym będącym przedmiotem niniejszego opracowania – gmina. Gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy. Zgodnie z art. 31 u.s.g. wójt⁵² kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Jest on organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami na podstawie art. 11 u.g.n. Stosownie zaś do treści art. 46 ust. 1 u.s.g. wójt może udzielić upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem swemu zastępcy występującemu samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Z regulacji tej wynika, że wójt może udzielić upoważnienia innej osobie, jednakże może ona działać jedynie łącznie z zastępcą wójta. Ponadto zgodnie z art. 47 u.s.g. kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. W konsekwencji wydaje się, że art. 46 u.s.g. wyklucza w ogóle możliwość udzielenia przez wójta pełnomocnictwa do jednoosobowego składania oświadczeń woli innej osobie niż wymienione w art. 46 ust. 1 i art. 47 u.s.g. Uważam jednakże, iż kierując się względami praktycznymi

⁵² Dalsze rozważania w niniejszym opracowaniu w odniesieniu do wójta dotycząca także odpowiednio prezydenta miasta i burmistrza, stosownie do treści art. 11a ust. 3 u.s.g.

w sferze gospodarowania nieruchomościami gminnymi, zasadnym jest podgląd, zgodnie z którym wójt na podstawie przywołanego wyżej art. 31 u.s.g., jako ustawowy przedstawiciel gminy, ma prawo składać w jej imieniu oświadczenia woli, zaś przejawem takiej woli może być udzielenie pełnomocnictwa. Udzielenie pełnomocnictwa stanowi bowiem jednostronną czynność prawną, upoważniającą. Natomiast z treści przepisu art. 31 u.s.g. nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia podmiotowe w odniesieniu do osób, którym wójt może udzielić takiego pełnomocnictwa⁵³.

W związku z powyższym gmina jako właściciel odrębnej nieruchomości lokalowej będzie mogła być reprezentowana jednoosobowo na zebraniach wspólnoty przez wójta, jego zastępcę, kierownika jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej bądź inną osobę upoważnianą przez wójta. Praktyka wskazuje, że niektóre gminy, m.in. w celu reprezentowania swych uprawnień właścicielskich we wspólnotach mieszkaniowych, tworzą specjalne jednostki budżetowe⁵⁴. W takim przypadku osobą uprawnioną do reprezentacji gminy we wspólnocie mieszkaniowej może być kierownik tej jednostki organizacyjnej (na mocy pełnomocnictwa udzielonego przez wójta stosownie do treści art. 47 u.s.g.) bądź inna osoba (art. 31 u.s.g.), najczęściej jest nią pracownik tej jednostki. Natomiast gdy gmina nie utworzyła jednostki, która zajmowałaby się gospodarowaniem jej nieruchomościami, w procesie podejmowania uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe reprezentuje ją najczęściej pracownik urzędu gminy (miasta), zajmujący stanowisko w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za gospodarowanie nieruchomościami gminnymi.

Powyższe rozważania odnieść należy do sytuacji, gdy gmina jeden z lokali oddaje gminnej jednostce organizacyjnej bez osobowości prawnej w trwałą zarząd.

Zgodnie z art. 47 u.s.g. kierownik tej jednostki na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta jest uprawniony do reprezentacji gminy. Wobec tego, w przypadku udzielenia mu stosownego pełnomocnictwa

⁵³ Por. G. B i e n i e k, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, Rejent 2003, nr 2, s. 29.

⁵⁴ Przykładowo taką jednostkę stanowi Zakład Gospodarki Komunalnej w Gliwicach, utworzony na mocy uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r., Nr XV/269/2003, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2004 r., Nr 6, poz. 184.

w tym zakresie posiada on upoważnienie do występowania w imieniu gminy na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej i głosowania w sprawie podejmowanych tam uchwał stosownie do udziału, jaki przypada gminie w związku z lokalem będącym przedmiotem jej własności.

Uważam jednak za niecelowe przyjęcie zasady, zgodnie z którą kierownik każdej gminnej jednostki organizacyjnej pozbawionej osobowości prawnej, dysponującej gminnym lokalem oddanym w trwały zarząd reprezentowałby gminę jako właściciela tego lokalu na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej. Odrębna nieruchomości lokalowa może bowiem zostać oddana w trwały zarząd jednostce organizacyjnej, której przedmiot działalności jest daleki od gospodarowania nieruchomościami gminnymi⁵⁵. Tymczasem zarówno wiedza teoretyczna, jak i ta nabyta w praktyce w zakresie zarządu nieruchomościami gminnymi pracowników urzędów gminy bądź wskazanych jednostek budżetowych utworzonych specjalnie w celu gospodarowania nieruchomościami gminnymi pozwala na kompetentną oraz sprawną realizację powyższych uprawnień (obok nich także i obowiązków) gminy będącej właścicielem lokalu.

Na tej podstawie opowiadam się za udzieleniem przez wójta stosownego upoważnienia do reprezentacji gminy w ramach wspólnoty mieszkaniowej w zakresie podejmowanych przez nią uchwał pracownikom urzędu gminy bądź jednostki budżetowej utworzonej w celu gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Za takim rozwiązaniem przemawia również fakt, iż przedmiot własności gminy mogą stanowić lokale niewyodrębnione. W takim przypadku, jak wskazano w ramach wcześniejszych rozważań odnoszących się do obowiązku ponoszenia kosztów związanych z samym lokalem oraz tych dotyczących nieruchomości wspólnej, udział gminy w nieruchomości wspólnej związany z tymi lokalami jest określany w sposób „całościowy”, a dopiero wyodrębnienie danego lokalu powoduje, że udział związany z jego własnością zostaje dokładnie określony⁵⁶. Tymczasem zgodnie z art. 23 u.w.l. uchwały zapadają większością głosów właścicieli lokali obliczaną na podstawie wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej. Oznacza to zatem, że upoważniony przez wójta pracownik (urzędu gminy lub jednostki budżetowej) repre-

⁵⁵ Przykład: miejska biblioteka publiczna, ośrodek pomocy społecznej, żłobek miejski.

⁵⁶ Por. uwagi zawarte na str. 16-17 niniejszego opracowania.

zentowałby gminę na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej w odniesieniu do wszystkich lokali stanowiących przedmiot jej własności, dysponując głosem odpowiadającym owemu „całościowemu” udziałowi w nieruchomości wspólnej.

W sytuacji odmiennej, tj. gdy przedmiot trwałego zarządu stanowić będzie lokal wyodrębniony, a zatem wskazany zostanie w sposób precyzyjny udział w nieruchomości wspólnej, uznać należy za niewłaściwą praktykę, zgodnie z którą gmina jako współwłaściciel nieruchomości wspólnej reprezentowana jest w ramach wspólnoty mieszkaniowej przez dwóch pełnomocników. Jeden z nich reprezentowałby gminę na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej w odniesieniu do jej udziału w nieruchomości wspólnej, związanego z lokalem oddanym w trwały zarząd. Drugi pełnomocnik występowałby w jej imieniu w zakresie udziałów związanych z pozostałymi lokalami stanowiącymi przedmiot gminnej własności. Sądzę, że ta forma „podwójnej” reprezentacji gminy w ramach procedury uchwałodawczej wspólnoty mieszkaniowej jest instytucją zbędną, gdyż pełnomocnicy, działając w imieniu jednego podmiotu, obowiązani będą ustalić wspólne stanowisko odnośnie do głosowania za lub przeciw podejmowanym uchwałom. Uważam, że sytuacja, w której jeden z tych pełnomocników głosowałby za przyjęciem uchwały, zaś drugi byłby przeciwny temu stanowisku, budzi zastrzeżenia.

Ponadto powyższa forma reprezentacji gminy nie będzie mogła w ogóle zaistnieć, gdy wspólnota skorzysta z przewidzianej ustawą możliwości zmiany głosowania „udziałami” na rzecz zasady „jeden właściciel, jeden głos”. Wówczas bowiem gmina będzie dysponować tylko jednym głosem związanym ze wszystkimi lokalami stanowiącymi przedmiot jej własności.

8. Wspólnoty mieszkaniowe stają się codziennością, z którą możemy zetknąć się w coraz to większym stopniu. Nadto w obrocie prawnym coraz bardziej intensywnie uczestniczy różnorodny krąg podmiotów, a wraz z nimi pojawiają się instytucje prawne, wywołujące jak dotąd szereg wątpliwości, przykładowo dotyczących ich charakteru prawnego. Należy do nich zaliczyć trwały zarząd.

Ustawa o własności lokali, niestety, nie uregulowała takich kwestii, jak relacje między wspólnotą mieszkaniową, czyli ogółem współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, gminą jako jedynym z tych współwłaścicieli a trwałym zarządcą (gminną jednostką organizacyjną bez osobowości

prawnej). Przepisy tej ustawy wskazują jedynie na powiązania łączące wspólnotę mieszkaniową z właścicielami poszczególnych lokali w danej nieruchomości. Oznacza to, że ustawodawca, nie określając pozycji prawnej trwałego zarządcy we wspólnocie mieszkaniowej, ograniczył stosunki pomiędzy ogółem współwłaścicieli nieruchomości wspólnej a trwałym zarządcą do „pośrednictwa” właściciela lokalu oddanego w trwały zarząd. Tymczasem w praktyce relacje zachodzące pomiędzy właścicielem lokalu a trwałym zarządcą są źródłem licznych problemów prawnych, zaś trudności w tym zakresie pojawiają się już w tak podstawowych kwestiach, jak ponoszenie opłat związanych z nieruchomością wspólną i nieruchomością lokalową oddaną w trwały zarząd, a także w związku z podejmowaniem uchwał przez wspólnotę mieszkaniową.

Jak starałam się wykazać w niniejszym opracowaniu, problematyka ta w zakresie gospodarki finansowej wspólnot mieszkaniowych winna być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. W ramach pierwszej, przyjąć należy, że gminna jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej obowiązana jest ponosić wszelkie ciężary i wydatki związane z odrębną nieruchomością lokalową, oddaną jej w trwały zarząd. Tymczasem na drugiej płaszczyźnie – w odniesieniu do nieruchomości wspólnej powyższy obowiązek winien spoczywać na gminie, będącej właścicielem zarówno lokalu oddanego w trwały zarząd, jak i pozostałych kilku lokali.

Gdy dokonamy natomiast analizy powyższych relacji w odniesieniu do procedury uchwałodawczej wspólnot mieszkaniowych, sformułować należy następujące wnioski: jako zasadne trzeba uznać stanowisko, zgodnie z którym wójt może udzielić upoważnienia do jednoosobowego działania w imieniu gminy w zakresie zarządu jej mieniem także innym osobom niż wymienione w art. 46 ust. 1 i art. 47 u.s.g. Na tej podstawie w podejmowaniu uchwał w odniesieniu do wszystkich lokali będących własnością gminy, czyli także tego znajdującego się w trwałym zarządzie, ze względu na posiadane w tym zakresie kwalifikacje brałby udział pracownik gminnej jednostki organizacyjnej, utworzonej w celu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości bądź ewentualnie pracownik stosownej komórki organizacyjnej urzędu gminy. W ten sposób wyeliminowane zostałyby sytuacje, w których gmina jest reprezentowana w ramach jednej wspólnoty mieszkaniowej przez dwóch pełnomocników.