



Warszawa, 14.04.2014 r.

IV.511.34.2014.AK

Pani Elżbieta Bińkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Szanowna Pani Premier

W praktyce funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych ujawnił się problem braku zapewnienia współwłaścicielom lokali, w szczególności lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe, realnej możliwości wykonywania uprawnień przysługujących właścicielom lokali na gruncie ustawy z dnia 24 czerwca 1995 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) tj. prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe, co ma istotne znaczenie dla sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali w razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi (art. 3 ust. 3 ustawy).

Wymaga podkreślenia, że ustawa o własności lokali przyznaje każdemu właścicielowi lokalu prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną (art. 27 ustawy). Prawo to realizowane jest przez właściciela lokalu głównie poprzez wykonywanie prawa głosu w głosowaniu nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnotę mieszkaniową w sprawach

przekraczających zakres zwykłego zarządu. Uchwały te stanowią dla zarządu/zarządcy nieruchomości wspólnej podstawę do dokonania określonej czynności lub zawarcia określonej umowy dotyczącej nieruchomości wspólnej.

W myśl art. 23 ust. 2 ustawy o własności lokali 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. Jeżeli suma udziałów w nieruchomości wspólnej nie jest równa 1 albo większość udziałów należy do jednego właściciela bądź, gdy obydwa te warunki spełnione są łącznie, głosowanie według zasady, że na każdego właściciela przypada jeden głos, wprowadza się na każde żądanie właścicieli lokali posiadających łącznie co najmniej 1/5 udziałów w nieruchomości wspólnej (art. 23 ust. 1a ustawy).

Przywołane wyżej przepisy odnoszą się wprost do właścicieli lokali. Ustawa o własności lokali nie reguluje zaś kwestii wykonywania omawianych uprawnień przez współwłaścicieli lokalu. W szczególności nie określa ona sposobu wykonywania prawa głosu wynikającego z udziału w nieruchomości wspólnej, związanego z odrębną własnością lokalu, stanowiącego przedmiot współwłasności. Niestety nie jest możliwe zastosowanie wprost rozwiązań ustawy o własności lokali do współwłaścicieli lokali, chociażby z uwagi na regulację zawartą w art. 23 ust. 1a tej ustawy, przewidującą możliwość odejścia od głosowania udziałami na rzecz głosowania „1 właściciel 1 głos”. Wprowadzenie takiego sposobu głosowania i przyjęcie, że każdy współwłaściciel wykonuje prawo głosu samodzielnie doprowadziłoby do sytuacji, w której współwłaściciele jednego lokalu np. wielostanowiskowego garażu, mogliby uzyskać dominujący wpływ na sprawy zarządu nieruchomością wspólną, co byłoby nie do pogodzenia z intencją ustawodawcy przyświecającą wprowadzeniu w/w przepis w celu eliminowania sytuacji, gdy o sprawach wspólnoty miałyby decydować właściciel większościowy czy też grupa współwłaścicieli jednego lokalu.

Opisany stan prawny stwarzał wątpliwości interpretacyjne, które znalazły odzwierciedlenie w rozbieżnym orzecznictwie sądów powszechnych. Prezentowane były dwa przeciwne stanowiska w tej kwestii. Niektóre sądy przyjmowały, że skoro współwłaścicielom odrębnego lokalu przysługuje niepodzielny udział w nieruchomości wspólnej to przysługuje im jeden wspólny głos. Oznacza to, że w głosowaniu nad uchwałami wspólnoty powinien brać udział jeden przedstawiciel współwłaścicieli lokalu, głosujący w sposób uzgodniony między nimi, a w razie niemożności uzgodnienia jednolitego stanowiska współwłaściciele mogą zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu w

trybie przepisów Kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt VI ACa 1106/10; opubl. na stronie: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>). Pogląd ten sygnalizowany był również w orzecznictwie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2005 r. (sygn. akt III CZP 43/05, OSNC z 2006 r. Nr 6, poz. 98) i z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt II CSK 47/06, OSNC z 2007 r. Nr 2, poz. 32)

Przeciwnie stanowisko opierało się na założeniu, że w sytuacji, gdy prawo własności lokalu przysługuje kilku osobom, każdy współwłaściciel uczestniczy w głosowaniu nad uchwałami wspólnoty mieszkaniowej samodzielnie, przy czym siła jego głosu jest określana jego udziałem we własności lokalu (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt I A Ca 601/08; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 maja 2010, sygn. akt XXVC 1574/09; wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2011 r. sygn. akt IC 138/1; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 28 września 2012 r. sygn. akt I ACa 584/12; wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt XXIVC 876/12, opubl. na stronie: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>).

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące omawianego zagadnienia zostały definitywnie rozstrzygnięte w uchwale podjętej przez Sąd Najwyższy w dniu 12 grudnia 2012 r., (sygn. III CZP 82/12, OSNC z 2013 r., Nr 6, poz. 75. LEX 1281370), w której Sąd ten stwierdził, że: "Prawo głosu wynikające z udziału w nieruchomości wspólnej związanego z odrębną własnością lokalu przysługuje niepodzielnie współwłaścicielom tego lokalu."

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że odrębny lokal jest przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, a poszczególnym współwłaścicielom przysługuje określony udziałem udział w prawie własności lokalu. Z własnością lokalu jest związany udział w nieruchomości wspólnej, który - zgodnie z art. 50 k.c. - jest częścią składową lokalu, zatem prawo każdego współwłaściciela do lokalu (jego udział) obejmuje także udział w nieruchomości wspólnej.

Nieruchomość lokalowa jest niepodzielnym przedmiotem współwłasności. Udział w nieruchomości wspólnej stanowi część składową lokalu, co przemawia za uznaniem za niepodzielny także tego udziału, ponieważ art. 47 § 1 k.c. wyłącza możliwość uczynienia części składowej rzeczy odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Powiązanie całości rzeczy z jej częścią składową sprzeciwia się przyjęciu konstrukcji, w której część składowa ulega podziałowi na przedmioty odrębnych praw, z których jedno przysługuje wyłącznie jednemu współwłaścicielowi, a drugie wyłącznie innemu współwłaścicielowi. Z tak rozumianą niepodzielnością udziału w nieruchomości wspólnej koresponduje powszechnie akceptowane

stanowisko, że w razie głosowania zgodnie z zasadą jeden właściciel - jeden głos (art. 23 ust. 2 i 2a ustawy o własności lokali), głos przysługuje współwłaścicielom lokalu wspólnie, skoro bowiem udział jest niepodzielny, to niepodzielne jest również wynikające z niego prawo głosu. Przyjęcie poglądu, że każdemu ze współwłaścicieli przysługuje jeden głos prowadziłoby do nieuzasadnionego pomnożenia kompetencji decyzyjnych współwłaścicieli jednego lokalu we wspólnocie mieszkaniowej.

Podjęcie decyzji co do wykonania wspólnego prawa jednego głosu jest uprawnieniem przysługującym wszystkim współwłaścicielom lokalu, wynikającym z udziału w nieruchomości wspólnej jako części składowej lokalu. Uzasadnione jest więc zastosowanie przepisów o zarządzie rzeczą wspólną (art. 199 i 201 k.c.); w zależności od przedmiotu głosowania - stosownie do postanowień art. 22 ustawy o własności lokalu - wykonanie prawa głosu może stanowić czynność zwykłego zarządu albo czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu.

Ze względu na niepodzielność udziału i związanego z nim prawa głosu uzasadnione jest przyjęcie analogicznych reguł także w przypadku głosowań na zasadach ogólnych, gdy większość głosów liczona jest według wielkości udziałów. Współwłaściciele mogą więc oddać tylko jednolity głos, którego siła mierzona jest wielkością wspólnego udziału w nieruchomości wspólnej. Przeciwno różnicowaniu sytuacji współwłaścicieli w zależności od rodzaju głosowania przemawia - poza wynikającym z art. 3 ust 1 ustawy o własności lokalu ścisłym związaniem udziału w nieruchomości wspólnej z własnością lokalu w jedną niepodzielną całość - także to, że praktycznie każde głosowanie może być przeprowadzane zarówno w formie głosowania udziałami, jak i według zasady jeden właściciel - jeden głos, jeśli wynika to z umowy lub uchwały, a we wspólnotach wskazanych w art. 23 ust. 2a ustawy o własności lokali na każde żądanie właścicieli dysponujących co najmniej 1/5 części udziałów w nieruchomości wspólnej. Oznaczałoby to, że zmiana sposobu głosowania dokonana w trakcie zebrania wspólnoty pozbawiałaby współwłaścicieli nie mających zgodnego stanowiska możliwości uczestniczenia w głosowaniu. Byłoby to w praktyce bardziej dotkliwe ograniczenie praw niż wskazywana przez zwolenników koncepcji o uprawnieniu współwłaścicieli do odrębnego głosowania "swoimi" udziałami trudność uzgodnienia przez nich jednolitego kierunku głosowania w okresie od zawiadomienia o zebraniu do jego przeprowadzenia.

O ile kwestia dotycząca sposobu uczestniczenia współwłaścicieli lokalu użytkowego w głosowaniu wspólnoty mieszkaniowej została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy w oparciu, o mające zasadnicze znaczenie, argumenty jurydyczne, to pozostały nadal aktualne, podnoszone przez przeciwników tego poglądu, problemy natury praktycznej, które wiążą się ze stosowaniem takiego sposobu głosowania przez współwłaścicieli lokalu użytkowego, szczególnie, gdy lokalem tym jest wielostanowiskowa hala garażowa, będąca przedmiotem współwłasności kilkudziesięciu, a

nierzadko kilkuset osób. W takiej sytuacji osiągnięcie jednolitego stanowiska współwłaścicieli co do sposobu głosowania na zebraniu wspólnoty mieszkaniowej jest niezmiernie trudne, gdyż już jeden głos przeciwny wystarczy, aby stanowisko to nie zostało uzgodnione. Wobec braku porozumienia współwłaściciele mogą wprawdzie wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie w trybie przepisów Kodeksu cywilnego o zarządzie rzeczą wspólną jednak oczywiste jest, że czas od chwili zawiadomienia o terminie zebrania do terminu samego zebrania jest zbyt krótki na przeprowadzenie postępowania sądowego i uzyskanie rozstrzygnięcia sądu. W konsekwencji współwłaściciele lokalu nie będą uczestniczyć w głosowaniu, co w istocie czyni niewykonalnym, a przez to iluzorycznym przysługujące im prawo współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną. Taka sytuacja generuje dalsze problemy w funkcjonowaniu wspólnoty mieszkaniowej dotyczące uzyskania wymaganej przez ustawę o własności lokali większości głosów właścicieli lokali niezbędnej do podjęcia uchwały, gdyż należy pamiętać, że z lokalami użytkowymi (wielostanowiskowymi halami garażowymi) związany jest znaczny, sięgający nawet 1/3 udział w nieruchomości wspólnej. W takich realiach proces podejmowania uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe może zostać całkowicie zablokowany, co uniemożliwi zarządzanie nieruchomościami, bowiem zarządy/zarządcy nieruchomości wspólnych nie będą mogli podjąć żadnej czynności, na którą wymagana jest zgoda właścicieli lokali.

Opisany stan prawny powoduje, że współwłaściciele lokalu są *de facto* pozbawieni możliwości wykonywania prawa współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną, jakie przyznaje właścicielowi lokalu art. 27 ustawy o własności lokalu i wykonywania innych uprawnień, jakie wiążą się z tym prawem.

W ocenie Rzecznika opisany problem może zostać rozwiązany na drodze legislacyjnej, dlatego też niezbędna wydaje się interwencja ustawodawcy, która doprowadzi do uzupełnienia ustawy o własności lokali o regulację, która jednoznacznie określi sposób udziału współwłaścicieli lokali w zarządzaniu nieruchomością wspólną, w szczególności określi sposób ich reprezentacji na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej oraz wykonywania prawa głosu. Zaznaczyć należy, że problem ten dotyczy wszelkich lokali będących współwłasnością kilku podmiotów, ale w największym stopniu odnosi się do lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe garaże.

W doktrynie proponowane są dwa rozwiązania omawianego problemu. Jedno z nich powraca do koncepcji, że każdy ze współwłaścicieli lokalu uzyskałby samodzielne, odrębne prawo głosowania nad uchwałami wspólnoty mieszkaniowej. Drugie rozwiązanie wskazuje na możliwość odwołania się do regulacji zawartej w art. 11 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 94, poz. 848 ze zm.), który przewidywał, że

jeżeli własność lokalu przysługuje kilku osobom, są oni obowiązani wybrać osobę zdolną do działań prawnych, która będzie ich reprezentowała na zebraniu właścicieli lokali i wobec zarządu.

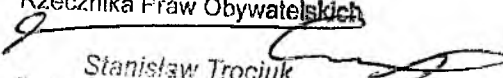
Żadne z tych rozwiązań nie wydaje się jednak w pełni odpowiadać specyfice współwłasności lokali użytkowych (wielostanowiskowych garaży), znajdujących się w wielolokalowych budynkach. Do rozważenia pozostaje kwestia zastosowania rozwiązań właściwych dla ustawy o własności lokali m.in. dotyczących zasad głosowania. Zasady te – jak się wydaje – mogłyby znaleźć zastosowanie w celu wypracowania wspólnego stanowiska współwłaścicieli lokali, które następnie zostałyby uwzględnione w głosowaniu nad uchwałą wspólnoty mieszkaniowej.

Niewątpliwie w ustawie o własności lokali zabrakło unormowań odpowiednich dla omawianej sytuacji. Jak wskazuje się w doktrynie powołanie do życia wspólnoty mieszkaniowej – samodzielnego podmiotu stosunków cywilnoprawnych – wymagało (i nadal wymaga) stworzenia norm rozwiązujących kolizje, dla których przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności są trudne do stosowania (Roman Dzięczek „Spółdzielnia mieszkaniowa i wspólnota mieszkaniowa jako zarządcy nieruchomości wielolokalowych”, Warszawa 2009).

Nie przesądzając kierunku regulacji, jaką miałyby przybrać nowelizacja ustawy o własności lokali, w ocenie Rzecznika jest ona konieczna, gdyż obowiązujący stan prawny nie zapewnia, nie tylko sprawnego funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, ale – co istotne z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich – uniemożliwia wykonywanie uprawnień właścicielskich.

Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) przedstawiam powyższe uwagi z prośbą o rozważanie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia współwłaścicielom lokali możliwości korzystania z prawa współdziałania w zarządzenie nieruchomością wspólną, co jest niezbędne dla sprawnego funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych.

Z przeziębieniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich