

Aleksandra Sikorska-Lewandowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

asl@umk.pl; ORCID: 0000-0002-3234-2502

Kierunki zmian ustawy o własności lokali

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.018>

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹ wprowadziła zmiany w kilku aktach prawnych, w tym w Ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali². Zmiany te obejmują wprowadzenie do tej ustawy trzech jednostek redakcyjnych w dotychczasowych artykułach 2, 7 oraz 11, zawierających nowe normy prawne. Dotyczą one ustalenia wymogów dla czynności ustanowienia odrębnej własności lokali oraz wprowadzają powództwo o stwierdzenie nieważności ustanowienia odrębnej własności lokalu.

W uzasadnieniu projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości znajduje się lakonicznie nawiązujący do nowelizacji u.w.l. komentarz, z którego wynika że celem tej nowelizacji ma być ochrona najemcy, który zawarł umowę najmu z opcją³. Nowe przepisy mają uniemożliwić wydzielanie lokali mieszkalnych wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treści

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. 2017 poz. 1529).

² Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. 2015 poz. 1892 ze zm.; dalej: u.w.l.).

³ Najem z opcją zdefiniowany został w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także w sposób niezgodny z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem lub z pozwoleniem na użytkowanie⁴.

Znowelizowane przepisy weszły w życie z dniem 11 września 2017 r., ustawa, która je wprowadziła, nie zawiera jakiegokolwiek regulacji przejściowej w odniesieniu do ich mocy obowiązującej. Wobec stwierdzenia, że ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, odnoszących się do prawa materialnego, które określają stosunek nowych uregulowań do dotychczasowych przepisów, należy zastosować przepisy międzyczasowego prawa prywatnego, mające charakter norm kolizyjnych, celem ustalenia czy do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy będą miały zastosowanie nowe, czy poprzednio obowiązujące przepisy. Jeśli w nowej ustawie brak przepisów przejściowych, należy poddać analizie przepisy prawa międzyczasowego, zawarte w Ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny⁵. Z art. XXVI przep.wprow. wynika ogólna zasada stosowania do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego prawa dotychczasowego, z zastrzeżeniem wyjątków. Podstawową zasadą międzyczasowego prawa prywatnego jest wyrażona w art. 3 k.c. zasada, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. Przeciwnieństwem jej jest zasada bezpośredniego działania nowej ustawy, mająca zastosowanie do oceny skutków zdarzeń prawnych, które nastąpiły po jej wejściu w życie, a została ona zawarta m.in. w przepisie art. XXXVIII przep.wprow. Zgodnie z tą regulacją w odniesieniu do treści praw rzeczowych stosuje się zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej. Z tego należy wyciągnąć wniosek, że nowe przepisy stosuje się bezpośrednio, od dnia wejścia w życie ustawy, do wszystkich stanów prawnych, w których ma zostać ustanowiona odrębna własność lokalu.

⁴ *Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości*, druk sejmowy nr 1726, sejm VIII kadencji.

⁵ Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm. (dalej: przep.wprow.).

1. Zmiana art. 2 u.w.l.

Do art. 2 u.w.l. wprowadzono przepis nowego ustępu 1a składający się z dwóch zdań. Pierwsze z nich stanowi, że ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Regulacja ta odnosi się jasno do czynności ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego, została dodana jako ust. 1a w przepisie art. 2 u.w.l. który zawiera charakterystykę lokalu mieszkalnego oraz opis jego części składowych, a także w ust. 5–6 sposób oznaczania lokalu oraz jego części składowych na rzutach kondygnacji. Należy więc zauważyć, że nowy przepis został niewłaściwie ulokowany, gdyż ustanawiania odrębnej własności lokali dotyczy rozdział 2 ustawy, zawierający przepisy art. 7–11. Wydaje się, że nowo dodana jednostka redakcyjna powinna znaleźć się w art. 7 jako nowy ust. 1a, nie zaś w art. 2 u.w.l. Artykuł 7 u.w.l. określa sposoby ustanowienia odrębnej własności lokalu, a dalsze przepisy rozdziału 2 rozszerzają i precyzują tę regulację.

2. Zaświadczenie o samodzielności lokalu

Artykuł 2 u.w.l. zawiera definicję samodzielnego lokalu mieszkalnego oraz lokalu o innym przeznaczeniu, a w ust. 3 podana jest podstawa prawna do stwierdzenia przez starostę w formie zaświadczenia spełnienia przez lokal wymagań określonych ust. 2 tego artykułu. Nowelizacja ustawy wprowadzona w bieżącym roku nie zmienia definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego, nie ingeruje także w kompetencje starosty do stwierdzenia samodzielności lokali w formie zaświadczenia.

W Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali⁶ przepis art. 1 ust. 1 stanowił, że przedmiot odrębnej własności mogą stanowić oddzielne lokale, piętra i części pięter – uznane za samodzielne przez właściwą władzę budowlaną. Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy⁷ uznał za nieważną z mocy prawa umowę, która dotyczyła ustanowienia odrębnej własności lokali nieuznanych za samodzielne pomieszczenia, przyjmując, że orzeczenie władzy budowlanej jest dla sądu wiążące.

Przepis art. 2 ust. 3 u.w.l., zgodnie z którym spełnienie wymagań samodzielności lokalu stwierdza starosta w formie zaświadczenia – posiada obecne brzmienie od nowelizacji dokonanej w 2000 r.⁸ Zgodnie z poprzednim jego brzmieniem spełnienie przez lokal wymagań samodzielności stwierdzały w formie zaświadczenia organy właściwe w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego. W 2000 r. kompetencja ta przeszła w ręce starosty, co zostało odebrane w doktrynie jako oderwanie problematyki ustawy o własności lokali od przepisów ustawy Prawo budowlane⁹. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰ uznał, że wskutek nowelizacji brak jest odwołania, nawet pośredniego, w przepisach u.w.l. do prawa budowlanego, toteż starosta wydający zaświadczenie działa jedynie na podstawie tej ustawy, a nie działa jako organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Zaświadczenie, wydawane zgodnie z przepisami art. 217–220 k.p.a.¹¹ stanowi dokument urzędowy potwierdzający określone fakty lub stan prawny. Nie jest to władcze rozstrzygnięcie organu dokonywane w formie decyzji lub postanowienia. Co do zasady nie podlega ono weryfikacji przez notariusza lub sąd w postępowaniu wiecz-

⁶ Dz.U. nr 94 poz. 848.

⁷ Wyrok z 30.06.1970 r., I CR 195/70, OSNC 1971 nr 4 poz. 69.

⁸ Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej – art. 33 (Dz.U. 2000 Nr 12 poz. 136).

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. 2017 r., poz. 1332).

¹⁰ Postanowienie NSA z 23.05.2007, II OW 12/07, Lex nr 338285.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.).

stoksięgowym, z wyjątkiem sytuacji, gdy zachodzi jego bezwzględna nieważność, a więc np. zostało wydane przez niewłaściwy organ¹².

W orzecznictwie¹³ przyjęto, że sąd wieczystoksięgowy odmawia wpisu do księgi wieczystej prawa własności lokalu, jeżeli do wniosku nie zostanie dołączony dokument, który daje podstawę do stwierdzenia samodzielności lokalu. W doktrynie przyjmuje się, że brak zaświadczenia w chwili wyodrębnienia lokalu nie powoduje nieważności czynności prawnej¹⁴. Podkreśla się, że zaświadczenie ma charakter prawotwórczy, a więc w razie sporządzenia aktu notarialnego ustanawiającego odrębną własność lokalu ta odrębna własność nie powstanie¹⁵. W piśmiennictwie pojawiło się także skrajne stanowisko, zgodnie z którym brak dokumentacji technicznej w postaci rzutów kondygnacji skutkuje nieważnością aktu wyodrębnienia lokalu¹⁶, lecz nie zyskało ono akceptacji.

Kolejną kwestię sporną stanowiło to, czy starosta, wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu, powinien przesłankę samodzielności lokalu interpretować wyłącznie w świetle u.w.l. czy też uwzględniać również przepisy prawa budowlanego oraz wydanych do niego rozporządzeń. Część autorów prezentowała pogląd głoszący, że konieczne jest uwzględnianie regulacji prawa budowlanego oraz aktów wykonawczych, w których m.in. określono wymogi dla lokali mieszkalnych oraz lokali o innym przeznaczeniu¹⁷. Zdaniem zwolenników przeciwnego poglądu brzmienie przepisów u.w.l. nie dawało podstawy do nawiązywania do regulacji innych ustaw w odniesieniu do przesłanki samodzielności lokalu, gdyż ta w art. 2 ust. 2

¹² G. Bieniek, *Aktualne problemy stosowania ustawy o własności lokali (część I)*, „Rejent” 2006, nr 10, s. 18.

¹³ Postanowienie SN z 03.10.2000 r., I CKN 940/00, Lex nr 52456.

¹⁴ E. Drozd, *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11, s. 53; A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 2015, s. 631.

¹⁵ R. Strzelczyk, w: R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali, komentarz*, Warszawa 2015, s. 95.

¹⁶ W. E. Łyszczak, *Aktualna ustawa o własności lokali, praktyczny komentarz*, Zielona Góra 2000, s. 58.

¹⁷ R. Strzelczyk, op.cit., s. 71; E. Bończak- Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 90, A. Doliwa, op.cit., s. 629; R. Dżiczek, *Własność lokali, komentarz*, Warszawa 2012, s. 45; M. Watrakiewicz, *Nieruchomość lokalowa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2002, nr 1, s. 44.

została jednoznacznie określona bez odesłania do innych ustaw¹⁸. Wśród licznych argumentów przemawiających za niestosowaniem regulacji prawa budowlanego podawano ten związany z przynależnością ustawy o własności lokali do prawa cywilnego oraz brakiem wyraźnego w niej odesłania do przepisów administracyjnych¹⁹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominowało podejście uznające, że przy wydaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z prawa budowlanego²⁰, co utrwaliło praktykę wydania zaświadczeń o samodzielności lokali wyłącznie na podstawie wniosku zawierającego inwentaryzację architektoniczną.

Analiza przepisów u.w.l. po nowelizacji z 11 września 2017 r. prowadzi do wniosku, że zasady stwierdzania samodzielności lokali – w drodze zaświadczenia starosty – nie ulegają zmianie. Tak jak dotychczas art. 2 ust. 3 u.w.l. lakonicznie stanowi, że starosta stwierdza w formie zaświadczenia spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2. Przepis art. 2 ust. 2 u.w.l. zawiera niezmienioną ustawową definicję samodzielnego lokalu mieszkalnego oraz lokalu o innym przeznaczeniu, bez odesłania do jakichkolwiek innych regulacji. W odniesieniu do zakresu działań starosty przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu ustawodawca nie wprowadził żadnej zmiany.

3. Ustanowienie odrębnej własności lokalu

Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu zgodnie z art. 7 ust. 1 u.w.l. może nastąpić w trzech przypadkach – w drodze

¹⁸ Z. Radwański, *Powstanie odrębnej własności lokali*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, nr 2, s. 32; G. Bieniek, *op.cit.*, s. 17.

¹⁹ A. Kaźmierczyk, *Zaświadczenie o samodzielności lokalu*, „Rejent” 2013, nr 1, s. 29.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 26.03.2013 r. IV SA/Po 119/13, Lex nr 1299616; wyrok NSA z 20.10.2010, I OSK 810/10, Lex nr 745331; wyrok NSA z 08.02.2012, I OSK 1653/11, Lex nr 1120613; wyrok WSA w Gdańsku z 02.06.2011, III SA/Gd 136/11, Lex nr 994291.

umowy, jednostronnej czynności prawnej lub na mocy orzeczenia sądu znoszącego współwłasność.

Nowa regulacja, która znalazła się w art. 2 ust. 1a u.w.l., wprowadza wymóg, aby ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następowało zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie.

Należy przyjąć, że nowa regulacja dotyczy każdego sposobu ustanawiania odrębnej własności lokalu, a więc adresowana jest oczywiście do stron takich czynności prawnych, a przede wszystkim do sądów znoszących współwłasność oraz do notariuszy sporządzających umowy oraz akty jednostronnego wyodrębnienia lokali. Przepis odwołuje się do konkretnych aktów administracyjnych, wymieniając akt prawa miejscowego w postaci planu zagospodarowania przestrzennego, decyzje administracyjne mające za przedmiot ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz pozwolenie na budowę albo skutecznie dokonane zgłoszenie oraz pozwolenie na użytkowanie.

Też o tym, że adresatem nowej regulacji są notariusze oraz sądy, potwierdza brzmienie nowego art. 11 ust. 3 u.w.l. Stanowi on, że jeżeli wydzielenie lokalu byłoby sprzeczne z art. 2 ust. 1a u.w.l., sąd, znosząc współwłasność nieruchomości, nie orzeka o jej podziale przez wydzielenie lokalu, a ustala udziały współwłaścicieli w nieruchomości. Ta regulacja jest jasna i jednoznaczna, wydaje się że spośród trzech nowo dodanych przepisów ustawy ten jeden nie budzi żadnych wątpliwości. Należy więc przyjąć, że sąd rozpatrujący wniosek o zniesienie współwłasności oraz notariusz, przygotowujący akt notarialny wyodrębnienia lokalu, mają obowiązek zbadać, jakie akty prawa miejscowego znajdują zastosowanie do nieruchomości, w której ma zostać wyodrębniony lokal, oraz jakie zostały wydane decyzje w toku procesu budowlanego.

W art. 2 ust. 5 oraz ust. 6 u.w.l. jest mowa o dokumentach, które stanowią załącznik do aktu ustanawiającego odrębną własność lokalu, a są to: rzuty odpowiednich kondygnacji budynku z oznaczeniem lokali, a w razie położenia pomieszczeń przynależnych

poza budynkiem mieszkalnym – wyrys z operatu ewidencyjnego z zaznaczeniem lokali i pomieszczeń przynależnych. Przepis ten nie został zmieniony, nie ustanowiono wymogu załączenia do aktu notarialnego jakichkolwiek innych dokumentów. Notariusz sporządzający akt notarialny ma obowiązek pozyskać wiedzę odnośnie do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania wydanych dla nieruchomości. Niewątpliwie właściwym działaniem będzie żądanie stosownej dokumentacji, w szczególności pozwolenia na budowę, treści zgłoszenia oraz pozwolenia na użytkowanie, od właściciela, który zamierza dokonać czynności wyodrębnienia lokali w nieruchomości. Wypada zasygnalizować w tym miejscu, że w przypadku budynków wielorodzinnych wzniesionych wiele lat temu dostarczenie jakiegokolwiek dokumentacji budowlanej może stanowić problem dla ich właściciela lub współwłaścicieli²¹.

Zastanawiające jest również, dlaczego ustawodawca zdecydował się wyraźnie wskazać na konieczność zgodności z planem miejscowym lub decyzjami wydawanymi w procesie budowlanym tylko w odniesieniu do lokali mieszkalnych. Literalne brzmienie przepisu wskazuje bowiem, że nie dotyczy to lokali o innym przeznaczeniu, a więc mogą one być ustanawiane jako lokale wyodrębnione z pominięciem regulacji administracyjnych, takich jak plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Taka interpretacja budzi zdecydowany sprzeciw, gdyż brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla rozróżnienia mocy wiążącej aktów administracyjnych w odniesieniu do lokali niemieszkalnych; jednakże przepis art. 2 ust. 1a u.w.l. wyraźnie dotyczy tylko lokali mieszkalnych.

Zmiana w u.w.l. polegająca na wprowadzeniu normy jednoznacznie wskazującej na konieczność uwzględniania regulacji administracyjno-budowlanych wydanych w odniesieniu do nieruchomości, w której mają zostać wyodrębnione lokale, wprowadza nową jakość

²¹ Obowiązek przechowywania technicznej dokumentacji powykonawczej przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego został wprowadzony z dniem 1.01.1995 r. w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane.

w zakresie interpretacji tej ustawy. Wprawdzie wielu przedstawicieli doktryny²² wskazywało na konieczność uwzględniania norm budowlanych, takich jak przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²³, jednakże wobec braku jednoznacznej normy prawnej w u.w.l. pozostawało to w sferze postulatów.

4. Budynki jednorodzinne – dwa samodzielne lokale

Zgodnie ze zdaniem drugim nowego ustępu 1a w art. 2 u.w.l. odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.

Ta regulacja nawiązuje wprost do ustawowej definicji pojęcia budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartej w art. 3 pkt 2a prawa budowlanego. W myśl tego przepisu budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, z w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Przytoczona definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego dotyczy przepisów ustawy Prawo budowlane. W ustawie o własności lokali zostało określone, w jakich przypadkach lokal może zostać uznany za samodzielny lokal mieszkalny, ale nie ma wyjaśnienia, czym jest budynek mieszkalny jednorodzinny, a to określenie pojawia się w dodanym zdaniu 2 ustępu 1a artykułu 2 u.w.l. W tej sytuacji, przyjmując zasadę spójności systemu prawnego, należy przyjąć, że skoro ustawodawca

²² R. Dzięczek, op.cit., s. 45; R. Strzelczyk, op.cit., s. 71; E. Bończak-Kucharczyk, op.cit. s. 90

²³ Rozporządzenie z 12.04.2002 r. Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1422).

użył dokładnie tego samego określenia, co w prawie budowlanym, to miał dokładnie to samo na myśli. Pod pojęciem „budynek mieszkalny jednorodzinny” użytym w art. 2 ust. 1a zd. 2 u.w.l. należy więc rozumieć budynek mieszkalny jednorodzinny zdefiniowany w art. 3 pkt 2a prawa budowlanego, tym bardziej że zdanie 1 tego ustępu nawiązuje do regulacji z zakresu prawa budowlanego. W wyroku WSA w Gdańsku wydanym w 2014 r.²⁴ uznano, że względy spójności systemu prawa nakazują uwzględniać przy stosowaniu przepisów ustawy o własności lokali dotyczących wydzielania lokali w domu jednorodzinny przywołaną ustawową definicję takiego domu zawartą w prawie budowlanym.

Niewątpliwie jednak normy prawa budowlanego, należące do prawa administracyjnego, mogą być stosowane jedynie pomocniczo dla wykładni przepisów prawa cywilnego. W tym kontekście można dostrzec przeniesienie, choć niepełnie, regulacji obecnej w prawie budowlanym na grunt prawa cywilnego. Aby wyjaśnić, czym jest dom mieszkalny jednorodzinny, konieczne jest dalsze korzystanie z przepisów prawa budowlanego. Regulacja zawarta w zdaniu 2, podobnie jak zdanie 1 ust. 1a art. 2 u.w.l., jest kierowana do notariuszy sporządzających akty zawierające czynności prawne wyodrębnienia lokali oraz sądów, które rozstrzygają sprawy o zniesienie współwłasności i orzekają o wyodrębnieniu lokali.

Wobec dotychczasowego braku regulacji prawnej jednoznacznie zobowiązującej do uwzględniania zapisów planu miejscowego, decyzji administracyjnych dotyczących danej nieruchomości, łątności uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokali oraz w zasadzie braku możliwości odmowy przez starostę wydania takiego zaświadczenia w sytuacji gdy przedłożono dokumenty, z których wynikało, że w nieruchomości są lokale spełniające kryterium samodzielności, wykształciła się praktyka zwiększania liczby lokali w budynku z pominięciem procedur prawa budowlanego. Niejednokrotnie dokonywano faktycznych podziałów dużych mieszkań, co znajdowało odzwierciedlenie jedynie w inwentaryzacji budowlanej, a poprzez uzyskanie zaświadczenia starosty o ich samodzielności

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 31.07.2014 r., III SA/Gd 237/14, Lex nr 1500497.

dochodziło do prawnego wyodrębnienia wielu lokali. Dotyczyło to również budynków jednorodzinnych wznoszonych przez deweloperów na terenach, dla których plany miejscowe nie przewidywały zabudowy wielorodzinnej, a tylko jednorodziną. Po wzniesieniu dużych budynków jednorodzinnych wydzielano w nich faktycznie wiele lokali, a starosta nie mógł odmówić wydania zaświadczenia o ich samodzielności, choć było to ewidentnie wbrew ustaleniom planu miejscowego. Orzecznictwo sądów administracyjnych próbowało radzić sobie z takimi praktykami, jako przykład można wskazać wyrok WSA w Gdańsku, w którym stwierdzono, że skoro wyraźny przepis prawa uniemożliwia wyodrębnienie więcej niż 2 lokali w domu jednorodzinym, to dopóki budynkowi przysługuje status takiego domu, uznać należy za niedopuszczalne wydanie zaświadczeń o samodzielności większej liczby lokali²⁵. Jednakże dopuszczalność odmowy wydania w takim przypadku zaświadczenia o samodzielności więcej niż dwóch lokali mieszkalnych była kwestionowana wobec dominującego poglądu o niestosowaniu przepisów prawa budowlanego w postępowaniu o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu.

Dotychczasowy, tj. do 11 września 2017 r., brak powiązania prawnych wymogów wyodrębnienia lokalu z przepisami prawa budowlanego stanowił furtkę dla takich działań faktycznych i prawnych, podejmowanych z naruszeniem ustaleń planów miejscowych oraz decyzji wydanych w procesie budowlanym. Przyjmowano bowiem, że regulacja prawa budowlanego dotyczy etapu projektowania i wykonania budowli, ale etapu wyodrębniania lokali dotyczy już tylko regulacja u.w.l. Intencją ustawodawcy przy wprowadzaniu do u.w.l. normy zakazującej wyodrębniania większej liczby lokali w budynkach jednorodzinnych było więc niewątpliwie ukrócenie procedury omijania regulacji prawnobudowlanych poprzez działanie wyłącznie na podstawie zaświadczeń o samodzielności lokali wydawanych w oderwaniu od dokumentacji budowlanej. Powstaje jedynie wątpliwość, czy wobec jednoznacznego brzmienia zdania pierwszego w ustępie 1a art. 2 u.w.l., zawierającego generalny obowiązek

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 31.07.2014 r., III SA/Gd 237/14, Lex nr 1500497.

uwzględniania aktów administracyjnych wydanych w procesie budowlanym, istnieje potrzeba powtarzania, za prawem budowlanym, zasady, zgodnie z którą w budynku jednorodzinnym można wydzielić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne; w szczególności że u.w.l. nie zawiera definicji budynku jednorodzinnego.

5. Powództwo o stwierdzenie nieważności „ustanowienia”

W art. 7 u.w.l. dodany został nowy ustęp oznaczony numerem 3. Zgodnie z jego brzmieniem, w razie ustanowienia odrębnej własności lokalu bez zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.w.l., powództwo o stwierdzenie nieważności takiego ustanowienia może wnieść również właściwy z uwagi na położenie nieruchomości wójt, burmistrz albo prezydent miasta czy starosta.

Przed oceną nowo wprowadzonego rozwiązania warto przeanalizować dotychczasowe stanowisko judykatury w przedmiocie nieważności ustanowienia odrębnej własności lokali.

Sąd Najwyższy w wyroku z 9 lutego 2005 r. orzekł, że czynność prawna wyodrębnienia lokalu, który w chwili wyodrębnienia nie spełnia wymogu samodzielności w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.w.l. jest nieważna²⁶. W judykacie tym za przesłankę nieważności uznano faktyczne niespełnianie przez lokal wymogów samodzielności, pomimo przedłożenia zaświadczenia, na podstawie którego dokonano czynności prawnej. Na uwagę zasługuje także wyrok SA w Poznaniu²⁷, w którym stwierdzono nieważność czynności ustanowienia odrębnej własności lokalu strychowego, którego samodzielność stwierdził w 1996 r. Prezydent Miasta. Sąd apelacyjny uznał, że lokal strychowy nie spełniał przesłanki samodzielności, gdyż nie nadawał się do stałego pobytu ludzi, określonego w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury²⁸. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że zaświadczenie o samodzielności tego lokalu zostało

²⁶ Wyrok SN z 09.02.2005, III CK 270/04, Lex nr 1110986.

²⁷ Wyrok SA w Poznaniu z 13.04.2016 r., I ACz 1255/15, Lex nr 2121895.

²⁸ Por. przypis 18.

wydane w starym stanie prawnym, a więc przed nowelizacją u.w.l. z 2000 r., toteż zasadne przy rozstrzygnięciu sprawy było wiązanie kryterium samodzielności lokalu z wymaganiami technicznymi lokali wynikającymi z przepisów prawa budowlanego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie za nieważną uznał czynność prawną wyodrębnienia lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową w sytuacji braku uchwały zarządu podjętej w trybie art. 42 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych²⁹; chodziło o stan faktyczny, w którym, uchwała zarządu została przez sąd uchylona³⁰.

Jak wynika z przytoczonych orzeczeń, nieważność czynności prawnej wyodrębnienia lokalu była stwierdzana w przypadkach faktycznego niespełnienia przez lokal kryterium samodzielności bądź wskutek sprzeczności tej czynności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. W doktrynie przyjmowano, że brak zaświadczenia w chwili dokonywania czynności wyodrębnienia lokalu nie stanowi o bezwzględnej nieważności takiej czynności, choć notariusz powinien odmówić sporządzenia takiego aktu³¹. Dopuszczano nawet, aby zaświadczenie zostało złożone dopiero wraz z wnioskiem o wpis w księdze wieczystej³².

Z brzmienia nowej regulacji art. 7 ust. 3 u.w.l. można wywnioskować, że nieważne jest ustanowienie odrębnej własności lokalu bez zaświadczenia starosty, a nieważność tę stwierdzać ma sąd wskutek wniesienia odpowiedniego powództwa.

Nowo dodany przepis art. 7 ust. 3 u.w.l. ustanawiający takie powództwo wywołuje liczne wątpliwości w świetle zarówno przepisów k.p.c.³³, jak i prawa materialnego. Niewątpliwie w dotychczasowym stanie prawnym wniesienie powództwa o stwierdzenie nieważności czynności prawnej ustanowienia odrębnej własności lokalu było dopuszczalne na podstawie art. 189 k.p.c. Powstaje więc pytanie,

²⁹ Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013 poz. 1222 ze zm.).

³⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2014 r. VI ACa 1256/13, Lex nr 1469454.

³¹ A. Kaźmierczyk, op.cit., s. 15.

³² E. Drozd, op.cit., s. 52.

³³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. 2016 poz. 1822 ze zm.; dalej jako k.p.c.).

w jakim celu ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowej regulacji obejmującej powództwo o stwierdzenie nieważności ustanowienia. Jeśli chodzi o charakter tego powództwa, to zostało ono jednoznacznie sprecyzowane jako powództwo o stwierdzenie nieważności. Problem tkwi w dalszym brzmieniu tego przepisu – chodzi bowiem o stwierdzenie nieważności „takiego ustanowienia”. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się³⁴, że powództwo o stwierdzenie nieważności znajduje swą podstawę w art. 189 k.p.c., w którym chodzi o ustalenie istnienia lub ważności stosunku prawnego lub prawa. Sformułowanie „stwierdzenie nieważności takiego ustanowienia” jest bardzo niefortunne, jak się wydaje, chodzi o stwierdzenie nieważności czynności prawnej ustanowienia (odrębnej własności lokalu).

Jeszcze więcej wątpliwości budzi określenie w tym przepisie, jako przesłanki powództwa – braku zaświadczenia starosty stwierdzającego samodzielność lokalu. Jak wynika z wcześniejszych wywodów, nowelizacja przepisów u.w.l. dokonana z dniem 11 września 2017 r. nie wniosła żadnej zmiany do zasad oraz trybu wydania przez starostę takiego zaświadczenia. Tak jak było przed tą datą, tak i obecnie w razie stwierdzenia, że w nieruchomości występują lokale spełniające kryterium samodzielności, starosta ma obowiązek w trybie przepisów k.p.a. takie zaświadczenie wydać. Nasuwa się więc od razu pytanie, czy ustawodawcy przy konstruowaniu tego przepisu nie chodziło jednak o czynność prawną ustanowienia odrębnej własności lokali – dokonaną wbrew regulacji art. 2 ust. 1a u.w.l., a więc z naruszeniem ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo wbrew treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo wbrew pozwoleniu na budowę albo skutecznie dokonanemu zgłoszeniu i z naruszeniem pozwolenia na użytkowanie. Wniosek taki można wysnuć na podstawie analizy wszystkich znowelizowanych z dniem 11 września 2017 r. przepisów ustawy o własności lokali. Skoro bowiem ustawodawca wprowadził nowy obowiązek ustawowy polegający na tym, że notariusz oraz sąd uwzględniają ustalenia planu miejscowego oraz decyzje wydane w procesie budowlanym, to logiczne byłoby wprowa-

³⁴ B. Czech, w: red. K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego komentarz*, Warszawa 2006, s. 816.

dzenie przepisu ustanawiającego sankcję nieważności na wypadek dokonania czynności wyodrębnienia lokalu z naruszeniem tego właśnie obowiązku – a więc wbrew przepisom prawa miejscowego lub z naruszeniem decyzji administracyjnych wydanych w procesie budowlanym.

Powiązanie sankcji nieważności z brakiem zaświadczenia starosty miałoby sens wówczas, gdyby istniała regulacja pozwalająca staroście odmówić wydania takiego zaświadczenia w sytuacji opisanej w art. 2 ust. 1a u.w.l., a więc w razie sprzeczności z planem miejscowym lub decyzjami w procesie budowlanym. Tymczasem starosta nie został zobowiązany do badania dokumentacji budowlanej ani obciążony obowiązkiem uwzględniania tej regulacji przy wydawaniu zaświadczenia.

Zastanawiające jest użycie w przepisie art. 7 ust. 3 u.w.l. spójnika „również” w odniesieniu do organu administracji właściwego do wniesienia powództwa, wśród których wymieniono wójta, burmistrza albo prezydenta miasta oraz starostę. Trudno ocenić, czy jest to niedopatrzenie ustawodawcy, czy zabieg świadomy. Zgodnie z wyjaśnieniem *Słownika języka polskiego PWN*³⁵ „również” stanowi partykułę włączającą do większego zbioru wyróżniony przez nią element i komunikującą, że można o nim powiedzieć to samo, co o pozostałych elementach tego zbioru. W omawianym przepisie brak jest jednak owych pozostałych elementów zbioru, „również” jest więc zawieszony w próżni. Można jednak przyjąć, że racjonalny ustawodawca odwołał się tu do ogólnych reguł postępowania cywilnego, zgodnie z którymi powództwo o stwierdzenie nieważności czynności prawnej może wnieść każdy, komu przysługuje interes prawny. Interes prawny powoda stanowi materialnoprawną przesłankę ważności powództwa o ustalenie, warunkuje rozpoznanie sprawy przez sąd, jest badany w pierwszej kolejności i musi mieć cechę aktualności, czyli istnieć w chwili wyrokowania³⁶. Zasada ta, wynikająca z art. 189 k.p.c., zostaje więc w przepisie art. 7 ust. 3 u.w.l. rozszerzona o legitymację czynną organów administracji

³⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 30.10.2017 r.).

³⁶ E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982, s. 52.

publicznej, którym – jak należy domniemywać – nie przysługuje własny interes prawny w uzyskaniu wyroku stwierdzającego nieważność czynności prawnej ustanawiającej odrębną własność lokalu, lecz organy te reprezentują interes publiczny, stoją na straży przestrzegania prawa w zakresie ładu architektonicznego i porządku budowlanego. Organ administracji powinien więc pozwać obie strony umowy, której przedmiotem było wyodrębnienie lokalu, albo jedynie właściciela nieruchomości w drodze jednostronnej czynności prawnej ustanawiającej odrębny lokal dla siebie. W przypadku kolejnych czynności prawnych, których przedmiotem jest przeniesienie prawa odrębnej własności lokalu, będą one dotknięte nieważnością bezwzględną, jeśli pierwotna czynność wyodrębnienia lokalu była nieważna³⁷.

Rozważenia wymaga, jaki przepis materialnoprawny stanowić ma podstawę nieważności, o której mowa w art. 7 ust. 3 u.w.l. Powstaje pytanie, czy ten przepis należy uznać za normę prawną, z której wynika, że nieważna jest czynność prawna ustanowienia odrębnej własności lokali dokonana bez zaświadczenia starosty, czy też podstawy sankcji nieważności należy poszukiwać w art. 58 § 1 k.c.³⁸, zgodnie z którym czynność sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna. Gdyby przyjąć, że u.w.l. nakłada prawny obowiązek ustanawiania odrębnych lokali w oparciu o zaświadczenie starosty, wówczas można by uznać, że działanie wbrew temu obowiązkowi stanowi naruszenie ustawy, a więc skutkuje sankcją bezwzględnej nieważności dokonanej czynności prawnej na podstawie art. 58 § 1 k.c.

Należy podkreślić, że ustawodawca wprowadza tą regulacją całkowicie odmienne zasady postrzegania roli i znaczenia zaświadczenia starosty, niż dotychczas było to interpretowane przez sądy oraz doktrynę. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, sądy stwierdzały nieważność czynności prawnych wyodrębnienia lokalu także wówczas, gdy strony legitymowały się zaświadczeniem o jego samodzielności, a brak zaświadczenia nie był traktowany jako przesłanka

³⁷ Wyrok SA w Poznaniu z 13.04.2016 r., I ACz 1255/15, Lex nr 2121895.

³⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 459; dalej: k.c.).

nieważności takiej czynności. Istoty wadliwości lub niewadliwości czynności prawnej wyodrębnienia lokalu upatrywano bowiem w faktycznym spełnianiu przez lokal kryterium samodzielności, nie zaś w formalnym tego stwierdzeniu w drodze zaświadczenia.

Powstaje więc pytanie, czy ustawodawcy chodziło o brak zaświadczenia, w rozumieniu dokumentu wystawionego przez uprawniony organ, czy raczej o stan, w którym lokal nie spełnia kryteriów określonych w art. 2 ust. 2 u.w.l., czy też – jak wyżej wskazano – o sytuację niezgodności wyodrębnienia lokalu z regulacjami administracyjno-budowlanymi, tj. planem miejscowym lub decyzjami administracyjnymi, czego dotyczy nowy przepis art. 2 ust. 1a u.w.l. Z art. 7 ust. 3 u.w.l. wynika jednak, że sankcja nieważności została powiązana wyłącznie z brakiem zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokalu, wydanego przez starostę.

Wyrok wydany wskutek powództwa o stwierdzenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa ma charakter deklaratywny, gdyż nieważność bezwzględna istnieje z mocy samego prawa (*ex lege*) oraz od początku (*ab initio*), a sąd ją jedynie stwierdza. Orzeczenie stwierdzające nieważność czynności prawnej, jaką jest umowa, będzie stanowiło podstawę roszczeń stron umowy o zwrot wzajemnych świadczeń, a więc zwrot ceny i zwrot lokalu.

Ustawodawca nie wskazał sądu właściwego do rozstrzygnięcia powództw, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.w.l., należy więc przyjąć, że właściwość sądu będzie zależała od wartości przedmiotu sporu, a więc wartości czynności prawnej, której ważność kwestionowana jest w tym postępowaniu.

Trzeba uznać, że zakresem regulacji art. 7 ust. 3 u.w.l. nie został objęty przypadek ustanowienia odrębnej własności lokali w drodze postanowienia sądu. Trudno bowiem stwierdzić, aby w drodze powództwa na podstawie art. 189 k.p.c. można było dopuścić kwestionowanie skutków prawnych wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych. Do tych celów służą procesowe środki zaskarżenia wynikające z przepisów k.p.c. Przepis art. 7 ust. 3 u.w.l. może więc się odnosić jedynie do umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu lub czynności jednostronnej, dokonanych w formie aktu notarialnego.

6. Ocena nowej regulacji

Wprowadzenie do ustawy o własności lokali przepisu, który ustanawia wprost obowiązek uwzględniania aktów prawa miejscowego, mających za przedmiot zasady zagospodarowania terenu właściwe nieruchomości, jak również decyzji wydawanych w procesie budowlanym dotyczących tej nieruchomości, należy ocenić pozytywnie. Brak jednoznacznego nawiązania w przepisach u.w.l. do regulacji prawnobudowlanych powodował spory doktrynalne oraz wątpliwości w orzecznictwie sądów, rozstrzygane poprzez literalną interpretację u.w.l. w sposób alienujący te reżimy prawne, co z kolei prowadziło w praktyce do negatywnych konsekwencji, polegających na obchodzeniu wymogów wynikających z regulacji administracyjno-budowlanych.

Zastosowanie nowej regulacji u.w.l. ma wymiar ogólny, dużo szerszy, niż to wynika z uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej te przepisy. Zasada uwzględniania prawa budowlanego przy wyodrębnianiu lokali została bowiem sformułowana ogólnie, jej zakres odnosi się do wszelkich lokali mieszkalnych – nie tylko do tych, które są objęte umowami najmu z opcją, do których odwołano się w uzasadnieniu projektu ustawy.

Można jednak zadać pytanie, czy nowelizacja we właściwy sposób rozwiązuje problemy interpretacyjne sygnalizowane w piśmiennictwie oraz występujące w praktyce. Należy sceptycznie odnieść się do powiązania nieważności czynności prawnej ustanowienia odrębnej własności lokalu z brakiem zaświadczenia starosty. Ewidentny brak spójności pomiędzy nowo wprowadzoną regulacją art. 2 ust. 1a u.w.l. oraz art. 7 ust. 3 u.w.l. stanowi ogromny mankament tych przepisów. Lokal może bowiem spełniać kryteria samodzielności w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.w.l., lecz ustanowienie jego odrębności może być sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego.

Powstaje więc pytanie, czy nie należałoby wprowadzić regulacji, zgodnie z którą starosta powinien odmówić wydania zaświadczenia o samodzielności lokali, jeśli wyodrębnienie takiego lokalu nie jest prawnie możliwe ze względu na ustalenia planu miejscowego, choćby lokal ten spełniał przesłanki samodzielności. W takim

przypadku zniknęłaby niespójność w tych dwóch przepisach, lecz oznaczałoby to, że ciężar weryfikacji dopuszczalności wyodrębnienia lokalu spoczywałby na staroście, a nie jak wynika z obecnych przepisów, na organie ustanawiającym odrębną własność lokalu.

Drugim sposobem na uzyskanie spójności nowej regulacji jest zmiana art. 7 ust. 3 u.w.l. w taki sposób, aby przesłankę nieważności czynności ustanowienia odrębnej własności lokalu powiązać z wadliwością tej czynności, w postaci naruszenia art. 2 ust. 1a u.w.l.

STRESZCZENIE

Kierunki zmian ustawy o własności lokali

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości wprowadziła zmiany w Ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, polegające na dodaniu trzech nowych jednostek redakcyjnych w dotychczasowych artykułach 2, 7 oraz 11. Z nowej regulacji wynika obowiązek uwzględniania przy ustanawianiu odrębnej własności lokalu aktów administracyjnych, takich jak: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenie na budowę albo skutecznie dokonane zgłoszenie i pozwolenie na użytkowanie. W ustawie przewidziano także powództwo o stwierdzenie nieważności ustanowienia odrębnej własności lokalu bez zaświadczenia starosty. Nowelizacja była potrzebna, lecz redakcja nowych przepisów budzi liczne wątpliwości.

Słowa kluczowe: własność lokalu; zaświadczenie o samodzielności lokalu; powództwo o stwierdzenie nieważności ustanowienia

SUMMARY

Changes in the Act of Ownership of Premises

The Act of 20 July 2017 of the National Real Property Resources introduced amendments to the Act of Ownership of Premises of 24 June 1994, consisting of the addition of three new editorial units in the existing Articles 2, 7, and 11. When setting up separate ownership of premises, the new regulation imposes an obligation to take into account administrative acts such

as: a local land use plan or a decision on land development and land use, and a building permit or an effective application, and permission to use. The Act also provides for a legal action for a declaration of the invalidity of the establishment of separate ownership without a starost (head of district) certificate. The Amendment was necessary, but the editorial aspect of the new legislation raises a number of doubts.

Keywords: ownership of premises; certificate of independence of premises; legal action for a declaration of invalidity of the establishment

BIBLIOGRAFIA

- Bieniek G., *Aktualne problemy stosowania ustawy o własności lokali (część I)*, „Rejent” 2006, nr 10.
- Bończak- Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Doliwa A., *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 2015.
- Drozd E., *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11.
- Dziczek R., *Własność lokali, komentarz*, Warszawa 2012.
- Kaźmierczyk A., *Zaświadczenie o samodzielności lokalu*, „Rejent” 2013, Nr 1.
- Łyszczak W.E., *Aktualna ustawa o własności lokali, praktyczny komentarz*, Zielona Góra 2000.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego komentarz*, Warszawa 2006.
- Radwański Z., *Powstanie odrębnej własności lokali*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1968, nr 2.
- Strzelczyk R., Turlej A., *Własność lokali, komentarz*, Warszawa 2015.
- Warzocha E., *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982.
- Watrakiewicz M., *Nieruchomość lokalowa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2002, nr 1.