

## **Jak ustanawiać odrębną własność lokalu mieszkalnego po 11 września 2017 r.**

Żaden przepis ustawy nie nakłada na starostę obowiązku sprawdzania, czy ustanowienie odrębnej własności lokalu będzie zgodne z obowiązującym miejscowym planem, decyzją o warunkach zabudowy czy też decyzjami wydanymi w toku procesu inwestycyjnego. Starosta wydaje jedynie zaświadczenie, które stanowi warunek ustanowienia odrębności, czy to w formie aktu notarialnego czy orzeczenia sądowego.

11 września 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości (dalej: u.k.z.n.), która równocześnie wprowadziła zmiany do szeregu innych aktów prawnych, m.in. do ustawy o własności lokali (dalej: u.w.l.). Pomimo, że od dnia wejścia w życie ukzn minęło niewiele czasu, wprowadzone zmiany budzą wiele wątpliwości, dezorganizują pracę w starostwach powiatowych, jak i powstrzymują notariuszy przed sporządzaniem umów ustanowienia odrębnej własności lokali. Czy powstała w związku ze zmianą u.w.l. wrzawa jest uzasadniona i jakie może rodzić konsekwencje niezastosowanie się do znowelizowanych przepisów? Jakie były intencje ustawodawcy i jak należy interpretować art. 2 ust. 1a u.w.l.?

### **Są obawy i wątpliwości**

Art. 114 u.k.z.n. zmienił przepisy u.w.l., wprowadzając m.in. do artykułu 2 nowy ustęp 1a. Zgodnie z powołanym przepisem, „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. Odrębną nieruchomością w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.”

Brzmienie wprowadzonego przepisu rodzi obawy, że organy wydające zaświadczenia o samodzielności lokali, wobec braku obowiązującego planu zagospodarowania dla terenu, na którym znajduje się budynek lub w przypadku niedysponowania przez właściciela decyzją o warunkach zabudowy, nie będą takich zaświadczeń wydawać. Jak wynika z dotychczasowych doniesień właścicieli budynków wielolokalowych, starostowie oczekują również przedłożenia decyzji o pozwoleniu na budowę i o pozwoleniu na użytkowanie pod rygorem odmowy wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu, a notariusze odmawiają sporządzania umów o ustanowieniu odrębnej własności lokalu mieszkalnego.

### **To nie starosta bada zgodność z planem**

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że nie ma podstaw do odmowy wydania przez starostę zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego w przypadku braku planu miejscowego dla terenu, na którym znajduje się budynek oraz w sytuacji, gdy właściciel nie legitymuje się decyzjami, o których mowa w art. 2 ust. 1a u.w.l. Rola starosty ogranicza się bowiem wyłącznie do badania, czy lokal spełnia warunki określone w art. 2 ust. 2 u.w.l. Zgodnie z tym przepisem, samodzielnym lokalem mieszkalnym w rozumieniu ustawy jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Tym samym, starosta badając przesłanki do wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu, jest jedynie zobligowany a zarazem uprawniony do ustalenia, czy lokal mieszkalny, który ma zostać wyodrębniony, powyższe warunki spełnia. Żaden przepis u.w.l. nie nakłada na niego natomiast obowiązku sprawdzania, czy

ustanowienie odrębnej własności lokalu będzie zgodne z obowiązującym miejscowym planem, decyzją o warunkach zabudowy czy też decyzjami wydanymi w toku procesu inwestycyjnego. Przypomnieć bowiem należy, że czym jest stwierdzenie w formie zaświadczenia, iż lokal spełnia przesłanki samodzielności a czym innym – ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Starosta wydaje jedynie zaświadczenie, które stanowi warunek ustanowienia odrębności, czy to w formie aktu notarialnego czy orzeczenia sądowego. Pomimo wydania takiego zaświadczenia przez organ, do ustanowienia odrębnej własności lokalu, ze względu na zmianę decyzji przez właściciela budynku, może nigdy nie dojść, pomimo że istnieją ku temu ustawowe przesłanki.

### **Notariusz zbada zgodność z planem**

Co do zasady istnieją trzy sposoby ustanowienia odrębnej własności lokalu: umowa, jednostronna czynność prawna właściciela nieruchomości oraz orzeczenie sądu znoszące współwłasność. Zarówno umowa, jak i ustanowienie odrębnej własności lokalu w drodze jednostronnej czynności prawnej muszą mieć formę aktu notarialnego. Tym samym, ustalenie, czy ustanowienie odrębnej własności lokalu pozostaje zgodne z warunkami określonymi w art. 2 ust. 1a u.w.l. należeć będzie do notariusza sporządzającego akt bądź sądu znoszącego współwłasność. Przed przystąpieniem do podpisania umowy bądź ustanowienia odrębności przez właściciela, będzie on musiał przedłożyć notariuszowi dokumenty, o których mowa w art. 2 ust. 1a u.w.l. W przypadku ustanowienia odrębnej własności lokalu w drodze orzeczenia znoszącego współwłasność wydaje się, że o dostarczenie takich dokumentów będzie wzywał sąd.

### **Jaka była intencja ustawodawcy**

Z uzasadnienia do projektu u.k.z.n. nie wynika, jakimi względami kierował się ustawodawca, dodając ustęp 1a do artykułu 2 u.w.l. Wskazano jedynie, że zmiana u.w.l. ma chronić najemców z opcją wykupu. Należy mieć na uwadze treść zdania ostatniego wprowadzonego ustępu tj. odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. Należy zatem przypuszczać, że celem wprowadzenia omawianej regulacji było ukrócenie powszechnej wśród deweloperów praktyki polegającej na ustanawianiu w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych większej liczby lokali mieszkalnych. Co prawda, z definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego znajdującej się w ustawie Prawo budowlane wynika, że w budynku takim dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jednakże starosta na etapie wydawania zaświadczenia o samodzielności lokalu, nie był dotychczas uprawniony do badania zgodności takiego lokalu czy budynku z innymi przepisami. Prowadziło to do tego, że po uzyskaniu przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku jednorodzinnego (nierzadko o ogromnej powierzchni) wydelał on w takim obiekcie kilka odrębnych lokali mieszkalnych. Takie działania prowadziły do obejścia przepisów o warunkach technicznych dotyczących budynków wielolokalowych w zakresie chociażby zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla właścicieli lokali.

### **Interpretacja treści art. 2 ust. 1a u.w.l.**

Brak przepisów przejściowych do u.k.z.n., zdawkowe uzasadnienie projektu jak i literalne brzmienie art. 2 ust. 1a u.w.l. budzą wątpliwości co do tego, co będzie podlegało badaniu przez notariuszy i sądy przy ustanawianiu odrębnej własności lokali. Oczywiście jest, że w przypadku znakomitej większości budynków, które zostały zrealizowane kilkadziesiąt bądź nawet kilkaset lat temu, właściciel nie będzie dysponował jakimikolwiek dokumentami związanymi z procesem inwestycyjnym. Należy przypomnieć, że dopiero od 1995 r. właściciele lub zarządcy obiektów budowlanych są obowiązani przechowywać przez okres istnienia obiektu opracowania projektowe

i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Trudno zatem czynić właścicielowi budynku zarzut, że takimi dokumentami się nie legitymuje. Próżno takich dokumentów w większości przypadków poszukiwać również w archiwach urzędów, czy nawet w archiwum państwowym. Brak decyzji o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na użytkowanie to zresztą nie jedyny problem. Zauważyć należy, że na terenie wielu gmin w kraju nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. O ile natomiast właściciel budynku w ostatnim okresie nie wykonywał żadnych robót budowlanych, dla którym ustawa Prawo budowlane przewiduje uzyskanie pozwolenia na budowę lub nie zmieniał sposobu użytkowania obiektu budowlanego, to nie będzie on również dysponował decyzją o warunkach zabudowy.

### **Różne możliwe wykładnie**

Wobec braku utartej praktyki w tym zakresie, wskazać należy na następujące możliwe wykładnie znowelizowanych przepisów u.w.l. Mając na uwadze zamiar ustawodawcy zmierzający do ukrócenia praktyki przekształcania budynków jednorodzinnych w budynki wielolokalowe uznać można, że art. 2 ust. 1 a u.w.l. dotyczy wyłącznie lokali mieszkalnych wyodrębnianych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. Na taką interpretację wskazywać by mogło zdanie drugie art. 2 ust. 1a u.w.l. Skoro bowiem ustawodawca postanowił w jednym ustępie umieścić ograniczenie w zakresie liczby lokali wyodrębnianych w budynku mieszkalnym jednorodzinny z badaniem zgodności ustanawiania odrębnej własności w oparciu o konkretne dokumenty to przyjąć, by można, że przepis ten nie dotyczy innych rodzajów budynków. Nie było bowiem żadnych przeciwwskazań, aby ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych objąć odrębną jednostką redakcyjną (np. ust. 1aa). Za taką wykładnią art. 2 ust. 1a u.w.l. przemawiać może również fakt, że w ustępie tym mowa jest jedynie o lokalach mieszkalnych bez odwoływania się, tak jak to czynią inne przepisy u.w.l., do lokali o innym przeznaczeniu (np. usługowych). Rodzi się zatem pytanie, dlaczego ustanawianie odrębnej własności lokali niemieszkalnych nie miałoby zostać poddane podobnej reglamentacji. Przeciwno takiej interpretacji przemawia jednak literalne brzmienie art. 2 ust. 1a u.w.l., a brak jest podstaw do zawężającej wykładni tego przepisu.

Przepis ten można by również interpretować w ten sposób, że dotyczy on wyłącznie lokali mieszkalnych, których odrębna własność jest ustanawiana w budynkach zrealizowanych (oddanych do użytkowania) po dniu wejścia w życie u.k.z.n. Skoro ustawodawca bowiem oczekuje, że właściciel budynku będzie legitymował się decyzjami o warunkach zabudowy, pozwoleniu na budowę jak również na użytkowanie, to co oczywiste, art. 2 ust. 1a u.w.l. dotyczy obiektów budowlanych będących jeszcze na etapie realizacji. Tym samym, nie może znaleźć zastosowania do budynków posadowionych kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu. Przeciwno takiej wykładni przemawia jednak fakt, iż u.k.z.n. nie zawiera przepisów przejściowych, które pozwoliłyby ograniczyć zastosowanie tego przepisu.

### **Znaczny upływ czasu**

W końcu, treść art. 2 ust. 1a u.w.l. można rozumieć w ten sposób, że ustanowienie odrębnej własności lokalu ma nie pozostawać sprzeczne z obowiązującym planem miejscowym, posiadaną przez właściciela decyzją o warunkach, pozwoleniem na budowę lub skutecznym zgłoszeniem, jak również pozwoleniem na użytkowanie. Ustalenie, że wyodrębnienie lokalu mieszkalnego nie jest sprzeczne z dokumentami w wyżej wymienionym przepisie wskazanymi uzależnione jest tym samym od istnienia takich aktów prawnych i decyzji. A skoro tak, to jeśli dla terenu, na którym znajduje się budynek, nie obowiązuje plan, to wyodrębnienie w nim lokalu mieszkalnego jest

w pełni dozwolone. Ustalenie, że właściciel budynku nie posiada decyzji wydanych w procesie inwestycyjnym ze względu na znaczny upływ czasu od zakończenia budowy i oddania go do użytkowania, a uzyskanie takich dokumentów od organów administracji publicznej jest niemożliwe, będzie równoznaczne z brakiem sprzeczności z takimi decyzjami. Wydaje się, że ze względu na brzmienie komentowanego przepisu, ostatnia z prezentowanych interpretacji jest najbardziej uprawniona i uzasadniona.

### **Zdaniem autorki**

Nie można wykluczyć, że żadna z wykładni obok nie spotka się z aprobatą notariuszy czy sądów, a tym samym, będą oni oczekiwać od właścicieli przedłożenia dokumentów, z których będzie wynikało, że ustanowienie odrębnej własności lokalu mieszkalnego pozostaje zgodne z miejscowym planem, decyzją o warunkach zabudowy, pozwoleniem na budowę lub użytkowaniem. Należy natomiast dopuścić możliwość wykazywania legalności budowy i użytkowania budynku oraz charakteru budynku (mieszkalny, usługowy, produkcyjny itp.) wszelkimi innymi dowodami. Dowodem takim mogą być poprzednio zawierane umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu, protokoły kontroli okresowych, deklaracje podatkowe lub decyzje wymiarowe, umowy lub decyzje o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, pozwolenia na przebudowę etc. W przypadku braku planu, trzeba będzie sięgnąć do postanowień studium, albowiem jego zapisy są wiążące dla rady gminy przy uchwalaniu planu. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby ustanawianie odrębnej własności lokali po 11 września 2017 r. było całkowicie wyłączone w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego i nielegitymowania się przez właściciela odpowiednimi decyzjami.

Podstawa prawna: ustawa o własności lokali (tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 1892 ze zm.)

Autor: Magdalena Stanek-Sobczak, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy