

## **U S T A W A**

z dnia ..... 2018 r.

### **o zmianie ustawy o własności lokali**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1a i 2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia.”;

2) po art. 40 dodaje się art. 40a w brzmieniu:

„Art. 40a. Przepis art. 2 ust. 1a stosuje się do ustanowienia odrębnej własności lokali znajdujących się w budynkach, których budowa rozpoczęła się po dniu 11 września 2017 r.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

## **UZASADNIENIE**

### **I. Cel uchwalenia ustawy**

Celem uchwalenia ustawy jest usunięcie luki prawnej w zakresie normy kompetencyjnej, która powstała w wyniku zmiany ustawy o własności lokali, dalej: „uwl”, wprowadzonej ustawą o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz doprecyzowanie przepisów przejściowych zawartych w tej ustawie.

### **II. Analiza dotychczasowych przepisów**

Ustawą z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2017 r. poz. 1529) wprowadzono zmianę art. 2 uwl poprzez dodanie po ust. 1 ust. 1a w brzmieniu:

„1a. 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 nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.”

Celem nowej regulacji było ukrócenie praktyk niektórych deweloperów (głównie małych), polegających na ustanawianiu odrębnej własności większej liczby lokali w budynkach jednorodzinnych wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pozwoleniu na użytkowanie. Nie ulega kwestii, że zmiana przepisów w założeniu miała dotyczyć budynków nowobudowanych.

W konsekwencji zmiana przepisów wprowadziła nową przesłankę ustanowienia odrębnej własności lokali. Obecnie, w myśl art. 2 uwl, ustanowienie odrębnej własności lokalu może nastąpić, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1a oraz, jeżeli lokal spełnia warunki samodzielności określone w ust. 2. Wprowadzona norma

w zasadniczy sposób wpływa na możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali, ponieważ jej naruszenie powoduje nieważność czynności prawnej dotyczącej takiego ustanowienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 uwl, spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia. W nowelizacji nie wskazano jednak, kto ma stwierdzić spełnienie przesłanki określonej w ust. 1a tego artykułu. W związku z powyższym od momentu wejścia w życie nowych przepisów w środowiskach prawniczych trwa ożywiona debata, na kim spoczywa obowiązek sprawdzenia spełnienia nowej przesłanki.

Stosownie do treści art. 7 uwl, odrębną własność lokalu można ustanowić w drodze umowy, a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność. Nadto umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokalu powinna być dokonana w formie aktu notarialnego; do powstania tej własności niezbędny jest wpis do księgi wieczystej. W procesie ustanowienia odrębnej własności lokalu uczestniczą zatem: notariusz lub sąd cywilny, orzekający o zniesieniu współwłasności oraz sąd wieczystoksięgowy.

Mimo bardzo krótkiego okresu obowiązywania znowelizowanych przepisów, w doktrynie wykształcił się silny pogląd, że sędziowie i referendarze orzekający w sprawach wieczystoksięgowych nie posiadają specjalistycznej wiedzy (w zakresie budownictwa, projektowania, zagospodarowania przestrzennego), która umożliwiłaby im stwierdzenie, czy przesłanka ukonstytuowana w art. 2 ust. 1a uwl została spełniona. Analogicznie rzecz się ma z notariuszami i sędziami orzekającymi w wydziałach cywilnych w sprawach o zniesienie współwłasności. W konsekwencji ponad wszelką wątpliwość należy przyjąć, że zarówno sądy cywilne i wieczystoksięgowe, orzekające w sprawach ustanowienia odrębnej własności lokali, jak też notariusze nie są w stanie zapewnić skutecznego egzekwowania znowelizowanych przepisów.

Otwartym zatem pozostaje pytanie, do kogo adresowana jest nowa regulacja i kto posiada kompetencje, aby stwierdzić ustanowioną nią przesłankę. Nie powinno budzić wątpliwości, że powinien być to organ administracji właściwy do spraw architektoniczno-budowlanych, jako organ wydający pozwolenia na budowę, który bada w tym celu plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, który posiada wykwalifikowane do tego kadry, i któremu w końcu podlega organ nadzoru budowlanego, który wydaje pozwolenie na użytkowanie budynku.

Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332), podstawowym organem wykonującym zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej jest starosta. Ponadto, w myśl art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a, do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

W praktyce jednak starostowie odmawiają wydawania zaświadczeń o spełnieniu przesłanek wynikających z art. 2 ust. 1a uwl, twierdząc, że ich kompetencje w tym zakresie ogranicza ust. 3 powyższego artykułu, zgodnie z którym posiadają uprawnienia jedynie do stwierdzenia samodzielności lokalu. Zgodnie z zasadami logicznej wykładni prawa trudno odmówić im racji. Jeżeli w jednym przepisie prawa ustawodawca ustanawia dwie przesłanki ustanowienia odrębnej własności lokalu i w tym samym przepisie nadaje określonemu podmiotowi kompetencje do stwierdzenia jednej z nich, to stosując zasadę ustawodawcy racjonalnego na zasadzie argumentu *a contrario* należy przyjąć, że nie nadaje temu podmiotowi kompetencji do stwierdzenia drugiej.

W konsekwencji, od dnia wejścia w życie nowelizacji uwl, to jest od dnia 11 września 2017 roku, nie ma możliwości stwierdzenia przesłanki niezbędnej do skutecznego ustanowienia odrębnej własności lokali, a co za tym idzie nie istnieje możliwość dokonywania takich czynności.

Kolejnym problemem, który zaistniał na kanwie nowowprowadzonych przepisów, jest brak precyzyjnych przepisów przejściowych. Jediną regulacją odnoszącą się do tej kwestii jest art. 137 ust. 1 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, zgodnie z którym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepis ten, o ile może mieć zastosowanie do postępowań administracyjnych, bądź sądowych, o tyle w żadnej mierze nie odnosi się do czynności cywilnoprawnych, które wywołują skutek w momencie ich dokonania.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wyżej przytoczony cel nowych uregulowań (nowe budynki wybudowane przez deweloperów). Niemniej, przy braku przepisów intertemporalnych, art. 2 ust. 1a uwl dotyczy wszystkich lokali, których odrębna własność ma być ustanowiona, z lokalami zbywanymi przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe łącznie. Jeśli wziąć pod uwagę, że olbrzymią część zasobów mieszkaniowych gmin stanowią budynki wybudowane przed II wojną światową bądź wkrótce po niej, a większą część budynków stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych to budynki z lat 60-tych, 70-tych i 80-tych ubiegłego stulecia, to łatwo zrozumieć, że stwierdzenie powyższej przesłanki w stosunku do tych lokali, a co za tym idzie, ustanowienie ich odrębnej własności i zbycie na rzecz najemców jest niemożliwe. Problem ten dotyczy praktycznie wszystkich budynków, które zostały wybudowane przed 1994 rokiem (wejście w życie aktualnego prawa budowlanego), ponieważ dopiero od tego roku istnieje obowiązek przechowywania przez właściciela kompletnej dokumentacji budowy i powykonawczej przez okres istnienia obiektu budowlanego, choć i tak trudno przyjąć, że pomimo obowiązku prawnego, ktokolwiek będzie trzymał taką dokumentację lat, na przykład, pięćdziesiąt i jaka będzie jej wartość dowodowa po takim czasie.

Kolejnym pytaniem, na które trzeba odpowiedzieć, to zgodnie z jakim planem zagospodarowania przestrzennego ma nastąpić ustanowienie odrębnej własności lokalu? Aktualnym, czy z okresu wybudowania budynku? W końcu to wtedy i zgodnie ówczesnym planem wydawano pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie. A co z budynkami wybudowanymi przykładowo w roku 1898 na ziemiach odzyskanych? Skąd pozyskać dokumenty, aby stwierdzić przesłanki wynikające z art. 2 ust. 1a uwl. Wbrew pozorom problem nie jest teoretyczny. W zasobach mieszkaniowych takich gmin jak Gdańsk, Poznań, Wrocław, Sopot, Szczecin i wiele innych, znajdują się tysiące mieszkań wybudowanych przed II wojną światową, których najemcy nie mogą ich nabyć zgodnie z nowymi regulacjami. Podobna sytuacja dotyczy wielu kamienic prywatnych.

Podsumowując, w obecnym stanie prawnym nie ma faktycznej możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali, gdyż nawet przedłożenie do aktu notarialnego bądź do orzeczenia sądowego o zniesieniu współwłasności dokumentów

wymienionych w art. 2 ust. 1a uwl nie daje rękojmi spełnienia przesłanki określonej w tym przepisie. Ponadto, wprowadzenie normy kompetencyjnej – co w obecnym stanie rzeczy wydaje się jedną z najpilniejszych potrzeb legislacyjnych w Polsce – bez doprecyzowania przepisów przejściowych będzie jedynie częściowym rozwiązaniem problemu i będzie dotyczyło tylko stosunkowo nowych budynków.

Uzasadnieniem zmian wprowadzonych ustawą o Krajowym Zasobie Nieruchomości było „zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, [...] zwiększenie podaży dostępnych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, [...] oraz budowa dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę)”.

Skonstatować należy, że obecna regulacja art. 2 ust 1a uwl pozostaje w sprzeczności z powyższymi założeniami, w szczególności w zakresie nabywania lokali mieszkalnych od gmin i spółdzielni na preferencyjnych warunkach, dlatego istnieje pilna społeczna potrzeba zmiany aktualnie obowiązujących przepisów. Sytuacja, w której ustanawianie odrębnej własności lokali, a co za tym idzie obrót nimi jest, zgodnie z prawem, niemożliwy jest ze społecznego punktu widzenia nie do zaakceptowania.

### **III. Uzasadnienie rozwiązań przyjętych w projekcie**

Jak wcześniej wykazano, przyjęcie normy kompetencyjnej, określającej podmiot uprawniony do stwierdzenia przesłanek wynikających z art. 2 ust 1a uwl, jest niezbędny. Jediną kwestią pozostaje, jaki to ma być podmiot.

Zgodnie z cytowaną wcześniej ustawą Prawo budowlane, podstawowym organem administracji architektoniczno-budowlanej jest starosta. To w jego gestii pozostaje wydawanie pozwoleń na budowę i – siłą rzeczy – badanie planów zagospodarowania przestrzennego lub warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. To pod nadzorem tego organu pozostaje powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który wydaje decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Reasumując, to w rękach tego organu znajdują się wszystkie instrumenty do stwierdzenia wszystkich przesłanek określonych w art. 2 ust 1a uwl. Ponadto, z funkcjonalnego punktu widzenia, skumulowanie w jednym zaświadczeniu wszystkich przesłanek wynikających z art. 2 uwl, wydaje się wysoce uzasadnione.

Kolejną, niebudzącą chyba wątpliwości, zmianą jest sprecyzowanie przepisów przejściowych. Jak wynika z wcześniejszych wywodów, w odniesieniu do budynków wybudowanych ponad 23 lata temu w większości niemożliwe będzie stwierdzenie okoliczności wynikających z nowelizowanego przepisu. Uniemożliwienie ustanawiania odrębnej własności lokali w takich budynkach byłoby ze społecznego punktu widzenia bardzo niepożądane. Pozostaje jedynie pytanie, jaką cezurę czasową przyjąć.

Ta kwestia wymaga głębszego rozważenia. Z jednej strony należy wziąć po uwagę istotę wprowadzonej regulacji, polegającą na wyeliminowaniu niepożądanych praktyk w zakresie ustanawiania odrębnej własności lokali. Z drugiej zaś strony

fundamentalną – z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego – zasadę *lex retro non agit* i związaną z nią zasadę praw nabytych. O ile jak najszybsze osiągnięcie stanu objętego nowymi przepisami jest wysoce wskazane, o tyle trudno obarczać konsekwencjami ich wprowadzenia kogoś, kto w oparciu o dotychczasowe przepisy dokonał inwestycji i wybudował już budynek (należy w tym miejscu podkreślić, że do niedawna prawo dopuszczało czterolokalowe budynki jednorodzinne i w wielu planach zagospodarowania przestrzennego takie są dopuszczone), bądź też zainwestował znaczne środki, doprowadzając budowę do określonego etapu. W związku z tym, że na poziomie ustawowym wartościowanie poszczególnych etapów inwestycji nie wydaje się możliwe, jedyną cezurą jaka jest możliwa do przyjęcia, jest rozpoczęcie inwestycji zgodnie z przepisami prawa budowlanego.

Ostatnią kwestią wymagającą uzasadnienia jest brak *vacatio legis* dla niniejszej ustawy.

Ponieważ od dnia 11 września 2017 roku nie jest możliwe, zgodnie z prawem, ustanawianie odrębnej własności lokali, a czynności prawne z tym związane, dokonywane od tej daty, mogą być obarczone sankcją nieważności i grożą odmowami wpisów w księgach wieczystych, co będzie godziło w interes obywateli, Wysoce pożądanym jest jak najszybsze wejście w życie projektowanej ustawy.

Projektowana ustawa nie rodzi skutków dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

#### **IV. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 stycznia 2018 r.

BAS-WAPM-57/18

Pan Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o własności lokali (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Adam Korol)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt zakłada zmianę art. 2 ust. 3 oraz dodanie art. 40a w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (dalej: ustawa)<sup>1</sup>. Pierwszy przepis zakłada objęcie zakresem zastosowania normy, określającej kompetencję starosty do stwierdzenia w formie zaświadczenia spełnienia wymagań dotyczących samodzielnego lokalu mieszkalnego, także dyspozycji zawartych w art. 2 ust. 1a ustawy. Zgodnie z tym 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 nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne (art. 1 pkt 1 projektu). Drugi przepis określa normę, zgodnie z którą dyspozycję art. 2 ust. 1a stosować należy do ustanowienia odrębnej własności lokali znajdujących się w budynkach, których budowa rozpoczęła się po dniu 11 września 2017 r. (art. 1 pkt 2 projektu).

Zgodnie z art. 2 projektu projektowana ustawa ma wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 1529.

- II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**  
Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje przedmiotu projektu ustawy.
- III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**  
Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.
- IV. Konkluzje**  
Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o własności lokali nie jest objęty prawem UE.

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt



BAS-WAPM-58/18

Warszawa, 15 stycznia 2018 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu  
– czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o własności lokali  
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Adam Korol) jest projektem ustawy  
wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zakłada zmianę art. 2 ust. 3 oraz dodanie art. 40a w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (dalej: ustawa). Pierwszy przepis zakłada objęcie zakresem zastosowania normy, określającej kompetencję starosty do stwierdzenia w formie zaświadczenia spełnienia wymagań dotyczących samodzielnego lokalu mieszkalnego, także dyspozycji zawartych w art. 2 ust. 1a ustawy. Zgodnie z tym 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 nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne (art. 1 pkt 1 projektu). Drugi przepis określa normę, zgodnie z którą dyspozycję art. 2 ust. 1a stosować należy do ustanowienia odrębnej własności lokali znajdujących się w budynkach, których budowa rozpoczęła się po dniu 11 września 2017 r. (art. 1 pkt 2 projektu). Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o własności lokali nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt