MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Warszawa, dnia 22 listopada 2017 r.

DPPiGN.1.054.1.2017.BP.1
NK: 185524/17

GABINET MARSZAŁKA SENATU
sekretariat Wicemarszałek Senatu RP
Marii Koc
Wpłynęło dn. 23.11.2017 r.
Nr. MK/835
Podpis

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 24.11.2017
nr 5937 podpis

Pani
Maria Koc
Wicemarszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

odpowiadając na oświadczenie złożone przez senatora Andrzeja Mioduszewskiego podczas 48. posiedzenia Senatu RP w dniu 19 października br. w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892, z późn. zm.) dokonanej ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529), proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

W dniu 11 września 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, na mocy której w art. 2 ustawy o własności lokali dokonano zmiany polegającej na dodaniu ust. 1a w brzmieniu: *„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 dokonanym zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.”*. Do ww. regulacji zastosowanie znajduje przepis przejściowy, zawarty w art. 137 ust. 1 ustawy o KZN, zgodnie z którym *„Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.”*.

Przyczyną wprowadzenia przedmiotowej zmiany było zidentyfikowanie luki prawnej w przepisach dotyczących wydzielania lokali mieszkalnych, prowadzącej do powstawania zabudowy mieszkalnej niezgodnej z ustaleniami planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy lub pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z przepisami art. 2 ustawy o własności lokali sprzed ww. nowelizacji, starosta, wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu mieszkalnego, badał wyłącznie techniczne właściwości tego lokalu (np. wydzielenie trwałymi ścianami), nie ustalając, czy wydzielenie lokalu jest zgodne z aktami lub rozstrzygnięciami dotyczącymi budynku, podjętymi na etapie planistycznym oraz budowlanym. Prowadziło to do sytuacji wydzielania lokali mieszkalnych w budynkach zrealizowanych jako zabudowa usługowa, ew. do wydzielania wielu lokali mieszkalnych w budynkach zrealizowanych jako mieszkalne jednorodzinne (tj. w budynkach, które z definicji składają się z maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych).

Orzecznictwo sądów administracyjnych przez lata potwierdzało, że starosta nie jest związany ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy, jak również pozwolenia na budowę (mimo, że był organem udzielającym tego pozwolenia). Przykładem takiego orzecznictwa jest wyrok

WSA w Krakowie, który w dniu 31 stycznia 2014 r. w sprawie II SA/Kr 1524/13 wskazał, że *„Organ wydający zaświadczenie o samodzielności lokalu nie ma kompetencji do badania czy oprócz kryteriów o których mowa w art. 2 ust. 2 u.w.l. inwestycja jest zgodna z zapisami planu miejscowego.”*. Ta linia orzecznicza doprowadziła do powstania luki w systemie prawnym, pozwalającej na ominięcie przepisów o planowaniu przestrzennym oraz przepisów budowlanych i wydzielanie lokali mieszkalnych, stanowiące niezbędny warunek ich sprzedaży, w sposób sprzeczny z przeznaczeniem nieruchomości. Skutkiem społecznym przedmiotowej luki było nasilenie się konfliktów społecznych, głównie w związku z powstawaniem na obszarach spokojnej zabudowy rezydencjonalnej nieproporcjonalnych do tej zabudowy inwestycji wielorodzinnych, zwiększających intensywność użytkowania terenu, chociażby w wymiarze transportowym (brak miejsc parkingowych). Z punktu widzenia bezpieczeństwa użytkowania obiektu, „przekształcanie” budynków jednorodzinnych w wielorodzinne prowadziło do sytuacji, w której nie spełniały one norm technicznych dla tego rodzaju zabudowy, powodując niebezpieczeństwo dla ich użytkowników, związane chociażby z niedostateczną infrastrukturą przeciwpożarową.

W ostatnich latach następowała stopniowa zmiana linii orzeczniczej w tej sprawie, np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 października 2015 r. w sprawie VII SA/Wa 854/15 wskazał, że *„względy spójności systemu prawa nakazują uwzględniać przy stosowaniu przepisów ustawy o własności lokali dotyczących wydzielania lokali w domu jednorodzinnym przywołaną wyżej ustawową definicję takiego domu”* - przesądził zatem o zakazie wydzielenia w budynku zrealizowanym jako mieszkalny jednorodzinny więcej niż dwóch lokali mieszkalnych.

Przedmiotowa rozbieżność w orzecznictwie była powodem zawarcia w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości przepisów przesądzających związanie starosty aktami planowania przestrzennego oraz rozstrzygnięciami budowlanymi przy wydzielaniu lokalu mieszkalnego. Już po wejściu w życie ustawy Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 26 września 2017 r. w sprawie II OSK 92/16 potwierdził zasadność drugiej ze wskazanych linii orzeczniczych, nakazującej staroście uwzględnianie ustaleń planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy oraz rozstrzygnięć budowlanych, w procesie ustalania samodzielności lokalu mieszkalnego.

Oznacza to, że problem ustalenia podstawy planistycznej albo budowlanej wobec budynków użytkowanych od kilkudziesięciu lat, poprzedzający wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego, istniał również przed wejściem w życie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która jedynie potwierdziła jedną z linii orzeczniczych sądów administracyjnych w tym zakresie.

Zawarcie przedmiotowych zmian w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości miało na celu wzmocnienie ochrony praw nabywców mieszkań, w szczególności lokatora wynajmującego mieszkanie od operatora mieszkaniowego, o czynszu normowanym, bowiem niekontrolowane wydzielanie kolejnych lokali mieszkalnych w budynku mogło mieć negatywny wpływ na preferencyjne warunki najmu, a także na funkcjonowanie całej inwestycji.

Wobec uznania, że wydzielenie lokalu mieszkalnego powinno następować zgodnie z ustaleniami aktów albo rozstrzygnięć wydawanych na etapie planowania przestrzennego (plan miejscowy, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) oraz budowlanym (pozwolenie na budowę, pozwolenie na użytkowanie, zgłoszenie budowlane albo zmiany sposobu użytkowania) aktualny jest problem dopuszczalności oraz warunków wydzielenia lokalu w przypadku braku przedmiotowych rozstrzygnięć w archiwach organu albo właściciela nieruchomości. Oznacza to *de facto* nieustalony status prawno-planistyczny budynku, który uniemożliwia dokonywanie wobec niego dalszych czynności administracyjnych (a do takich należy czynność wydzielenia lokalu mieszkalnego).

W takim przypadku kluczowe staje się ustalenie, czy wydzielenie lokalu mieszkalnego stanowi zmianę sposobu zagospodarowania terenu (w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego). Jeżeli tak, to osoba ubiegająca się o wydzielenie lokalu mieszkalnego obowiązana jest do uzyskania:

1) w przypadku zmiany sposobu zagospodarowania terenu - decyzji o warunkach zabudowy, chyba że obowiązuje plan miejscowy;

2) w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części - co najmniej milczącej zgody wobec zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania (a w przypadku, gdy zmiana związana jest z wykonywaniem robót budowlanych - pozwolenia na budowę albo milczącej zgody wobec zgłoszenia budowlanego).

Należy przy tym wskazać, że wydzielenie lokalu mieszkalnego stanowić będzie:

1) zmianę sposobu zagospodarowania terenu - w szczególności jeżeli w jego wyniku w budynku niemieszkalnym, albo budynku o nieustalonym statusie prawno-planistycznym, powstaje lokal mieszkalny albo jeżeli stanowi wydzielenie 3 lokalu mieszkalnego w budynku, którego status prawno-planistyczny został ustalony jako budynek jednorodzinny;

2) zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części - jeżeli spełnia przesłanki określone w art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego, tj. jeżeli stanowi podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń.

Podsumowując, należy wskazać, że obowiązujące regulacje prawne umożliwiają wydzielenie w budynku o nieokreślonym statusie prawno-planistycznym samodzielnego lokalu mieszkalnego, wiąże się to jednak z koniecznością potwierdzenia możliwości dokonania takiego wydzielenia poprzez uzyskanie odpowiednich rozstrzygnięć. Wydzielenie lokalu mieszkalnego nie jest bowiem wyłącznie czynnością techniczną, lecz ma zasadniczy wpływ na planistyczne oraz budowlane warunki użytkowania obiektu budowlanego - powinno zatem podlegać kontroli publicznej. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu przepisów o samodzielności lokali, w tym opisane wyżej problemy związane z niekontrolowanym wydzieleniem, potwierdzają potrzebę wzmocnienia tej kontroli. Podmiotem odpowiedzialnym za wydanie zgodnego z prawem zaświadczenia pozostaje starosta - nowe przepisy nie przesunęły w tym zakresie odpowiedzialności na notariuszy.

Ponadto należy wskazać, że ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości nie przewidziała wobec wydanych zaświadczeń skutku utraty mocy, w związku z tym mogą one być wykorzystywane w obrocie jako podstawa transakcji. Obowiązujące przepisy ustawy o własności lokali nie przewidują również czasowego charakteru zaświadczenia.

Przepis art. 137 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, wskazujący, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, należy odnosić do spraw dotyczących wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu - w związku z tym wnioski o wydanie zaświadczeń złożone przed dniem wejścia w życie ustawy, załatwiane są wg poprzedniego stanu prawnego.

Mając na uwadze powyższe informuję, iż zasady wydzielenia lokali mieszkalnych wprowadzone przez unormowanie art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali mają również zastosowanie do sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych stanowiących starą substancję mieszkaniową.

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Tomasz Żuchowski
Sekretarz Stanu