



Wszystkie podkreślenia i wytłuszczenia w treści cytowanych dokumentów pochodzą od autorów artykułu

# Rodzina wielorodzinna w lokalu o trwałych ścianach

arch. Bożena Nieroda, architekt IARP, arch. Wojciech Gwizdak, architekt IARP

Każdy lokal mieszkalny projektowany w oparciu o obowiązujące w Polsce przepisy prawa spełnia wymagania określone w tysiącach regulacji, natomiast wydzielany i sprzedawany jako „samodzielny lokal mieszkalny”, niekiedy spełnia tylko jeden warunek – jest wydzielony trwałymi ścianami. Jak to się dzieje, że produkujemy pełnowartościowe lokale mieszkalne natomiast sprzedawać możemy towar ułomny, nie spełniający standardów dotyczących bezpieczeństwa i funkcjonalności?

## Ile lokali mieści się w budynku jednorodzinnym?

Budynki jednorodzinne przeznaczone są dla jednej rodziny. Rodzina może być mała lub duża, bywa także wielopokoleniowa. Akceptując taką sytuację ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ustaliła w art. 3 pkt 2a, że ilekroć w ustawie jest mowa o „budynku mieszkalnym jednorodzinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, 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”.

W ślad za prawną definicją wprowadzono odrębne zbiory unormowań dla budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych. **Dla wielorodzinnych ustalono wiele restrykcyjnych przepisów, natomiast jednorodzinnym prawnie zaferowało łagodniejsze wymagania.**

Dotyczy to zarówno zagadnień związanych z funkcjonalnością (np. parametrów pomieszczeń oraz dojść i dojazdów do budynku), jak i z bezpieczeństwem, w tym pożarowym (np. parametrów dróg ewakuacyjnych). Inwestor budujący budynek jednorodzinny może

skorzystać z przywileju postawienia go przy granicy działki (dotyczy działek o szerokości mniejszej niż 16 m). Kolejną porcję profitów przynoszą dokumenty planistyczne ustalające na przykład, że dla budynku jednorodzinnego można przewidzieć znacząco mniejszą liczbę miejsc postojowych, niż dla wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej.

W oparciu o takie zasady powstaje tysiące obiektów. Większość z nich pozostanie jednorodzinnymi na zawsze. Jednakże coraz częściej pojawiają się w polskiej przestrzeni takie budynki, które **bez formalnej zmiany sposobu użytkowania oraz bez pozwolenia na przebudowę**, stają się wielolokalowymi. Zdezorientowani sąsiedzi obserwują jak w niewielkich ogródkach pojawiają się kolejne samochody, a do budynków zatwierdzonych jako „jednorodzinne” – wprowadzają się dodatkowe rodziny. Każda z rodzin może stać się pełnoprawnym właścicielem „samodzielnego lokalu mieszkalnego” wyodrębnionego w obiekcie, który często nie spełnia przepisów techniczno-budowlanych obowiązujących budynki wielorodzinne oraz nie respektuje lokalnych ustaleń planistycznych wykluczających z danego obszaru zabudowę wielorodzinną.

**Czy jest możliwe, aby mechanizm prowadzący do tak niezwyklej przemiany budynku jednorodzinnego w wielorodzinny – funkcjonował na bazie obowiązującego prawa?**

## Różdżka czarnoksiężnika

Według art. 2.1. ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali: *Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej „lokalami”, mogą stanowić odrębne nieruchomości. Kryteria, jakie musi spełniać lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy o własności lokali są zaskakująco inne, niż w ocenie prawa budowlanego.*

Wielopunktowe wymagania towarzyszące projektowanym i realizowanym budynkom mieszkalnym, zastępuje praktycznie jeden liberalny warunek wskazany w art. 2.2. ustawy o własności lokali. Przepis ten stanowi, że *„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”.*

Dla osób wątpiących czy warunek opisany w wyżej przytoczonym art. 2.2. ma stanowić wystarczające kryterium „samodzielnosci lokalu mieszkalnego” – ustawodawca do ustawy o własności lokali wprowadził art. 1.2. mówiący, że *„W zakresie nie uregulowanym ustawą o własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego”.* **O odesłaniu do ustawy Prawo budowlane, ustawa o własności lokali nie wspomina.**

Podobnie dezorientującym jest wyżej cytowany art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane



ne rozpoczynający się zastrzeżeniem „*ilekroć w ustawie jest mowa o: budynku mieszkalnym jednorodinnym...*”. Przy takim zapisie warunek wydziałania nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych w budynku jednorodinnym, może okazać się warunkiem nieistotnym podczas interpretowania przepisów innej ustawy – niż Prawo budowlane.

**Brak spójności między ustawami działa jak różdżka czaroksiężnika inicjująca mnożenie lokali w budynkach jednorodinnych.**

Jednakże szczególną moc sprawczą posiada w tej grze dokument o urzędowej nazwie „zaświadczenie”.

### Zaświadczenie trochę na podstawie k.p.a.

Z analizy przepisów można wywieść, że ustawodawca artykułem 2.2. ustawy o własności lokali radykalnie obniża wymagania wobec lokalu mieszkalnego oraz artykułem 2.3. nakłada na Starostę obowiązek wydania zaświadczenia mającego stwierdzić, że taki lokal jest „samodzielnym lokalem mieszkalnym” (art. 2.3. ustawy: „Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia”). **Zaświadczenie nie tylko czynić może z lokalu niezgodnego z prawem budowlanym – odrębną nieruchomością mieszkalną, ale pozwala ustanawiać odrębną własność dla takiego lokalu.** Informuje o tym już art. 1.1.

ustawy o własności lokali o treści „*Ustawa określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną*”.

Czy jednak faktycznie system dopuszcza handel wadliwymi mieszkaniami i to wydziałanymi w liczbie większej niż dwa w budynkach jednorodinnych? Przecież każde z zaświadczeń, o których mowa w art. 2.3. ustawy o własności lokali, wydawane jest w oparciu o przepisy działu VII k.p.a. regulującego sposób wydawania zaświadczeń, a przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego mają gwarantować poprawne procedury. **Potwierdzeniem takiej optymistycznej hipotezy wydają się dyspozycje zawarte w art. 217 i art. 218. k.p.a.:**

- art. 217. § 2 pkt 2 „Zaświadczenie wydaje się, jeżeli: osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego”.
- art. 218 § 1 „W przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu”.

Niestety przyjęcie zasady opartej o art. 218 k.p.a., według której Starosta mógłby przed

### Sen dewelopera o mnożeniu lokali w budynkach jednorodinnych.

Niejednoznaczność przepisów utrudnia w wielu sytuacjach ocenę czy dana zabudowa jest jednorodinna czy wielorodzinna

wydaniem zaświadczenia sprawdzić w prowadzonych przez urząd ewidencjach i rejestrach czy budynek, w którym wydzielane mają być lokale jest budynkiem jednorodinnym czy wielorodinnym – **w praktyce okazuje się często niemożliwe lub nieskuteczne.** Analizą tego zagadnienia zajmowała się Rada Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP. Aby pozyskać informacje o stosowanych w urzędach procedurach, w czerwcu 2013 r. Rada skierowała pisma do wszystkich Starostw województwa małopolskiego z pytaniem „*czy wydanie zaświadczenia stwierdzającego spełnienie wymagań, o których mowa w art. 2. ust. 2. ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali – następuje po sprawdzeniu czy budynek jest jednorodinny czy wielorodzinny, w oparciu o prowadzone przez organ ewidencje, rejestry bądź inne dane znajdujące się w posiadaniu organu, o czym mowa w art. 218 k.p.a.?*”

Odpowiedzi przysłane przez Starostwa do MP OIARP pokazały z jak znacznymi problemami spotykają się urzędnicy. Zwrócono uwagę, że nie wszystkie budynki, dla których wydawane są zaświadczenia są budynkami będącymi w rejestrach Starostwa (dot. budynków wybudowanych w latach 80. i wcześniejszych ubiegłego wieku). Jednakże przede wszystkim urzędy podkreślały, że nie ma prawnej przesłanki do sprawdzania czy budynek jest jednorodinny czy wielorodzinny. >>

» Jedno ze Starostw przekazało do MP OIARP kopię korespondencji z SKO, w tym postanowienie Starosty odmawiające wydania zaświadczenia w sprawie dotyczącej 23 lokali w trzech budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. Postanowienie to zostało uchylone przez SKO. Inne ze Starostw przysłało postanowienie SKO uchylające postanowienie starosty odmawiającego wydania zaświadczenia o samodzielności 6 lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinny.

### Sądy sprzyjają mnożeniu mieszkań?

Wyżej przywołane rozstrzygnięcia SKO oparte są na tzw. ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, które akcentują **brak podstaw do stosowania kryteriów wynikających z ustawy Prawo budowlane, w sytuacji wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali.**

Przykładowe sprawy zakończone takimi wyrokami opisano poniżej.

- Starosta odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność 12 lokali mieszkalnych w budynku (z akt sprawy wynikało, że był to budynek jednorodzinny). SKO utrzymało w mocy postanowienie organu I instancji – natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił postanowienie SKO oraz postanowienie Starosty (wyrok III SA/Gd 395/12 z 09.11.2012 r.) i orzekł: „Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali jednoznacznie stwierdza, że wyznacznikiem samodzielności lokalu mieszkalnego jest wydzielenie go w obrębie budynku trwałymi ścianami. I co jest istotne, przepis ten nie odwołuje się do innych unormowań prawnych, w tym do przepisów prawa budowlanego. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1653/11 (baza Lex nr 1120613), przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do tej ustawy. (...) Podsumowując, odmawiając wydania zaświadczenia, w oparciu o treść przepisów ustawy – Prawo budowlane, organ naruszył przepis art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali”.
- Organ I instancji odmówił wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu stwierdzając, że brak jest w aktach nieruchomości jakiegokolwiek dokumentu wskazującego na to, że przedmiotowy budynek jest budynkiem

mieszkalnym z dopuszczoną funkcją usługową integralnie związaną z mieszkaniem. SKO utrzymało w mocy postanowienie, natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił postanowienie I oraz II instancji (wyrok z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt III SA/Gd 136/11). Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok I OSK 1653/11 z dnia 08.02.2012 r.) oddalił skargę i orzekł: „ma rację WSA o ile wywodzi, że przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z ustawy – Prawo budowlane i przepisów wykonawczych do tej ustawy”.

Jednakże nie wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych są jednomyślne. Oryginalnym wydaje się pogląd prezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (wyrok IV SA/Po 124/12 z 19.04.2012 r.). W rozstrzyganej sprawie Starosta odmówił wydania zaświadczenia o samodzielności trzech lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinny. SKO utrzymało zaskarżone postanowienie. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę i orzekł: „Pojęcia »budynku mieszkalnego jednorodzinnego« oraz »samodzielnego lokalu mieszkalnego« jak wskazano wyżej mają określoną treść normatywną, wynikającą z właściwych regulacji prawnych. Słusznie zatem organ uznał, iż nie można wydać zaświadczenia o istnieniu trzech samodzielnych lokali mieszkalnych w budynku posiadającym status budynku jednorodzinnego. Budynki służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i stanowiące konstrukcyjnie samodzielną całość nie zostaną uznane za budynki mieszkalne jednorodzinne, jeżeli zostaną w nich wydzielone więcej niż dwa lokale mieszkalne albo jeden lokal mieszkalny i lokal użytkowy o powierzchni całkowitej przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Ratio legis takiego rozwiązania należy upatrywać w zapobieganiu budowania budynków jednorodzinnych, które w rzeczywistości pełnią mają funkcję wielorodzinnych, w szczególności ze względu na specyficzne wymogi, którym

podlega budownictwo wielorodzinne bądź w celu ominięcia ograniczeń wynikających z przepisów zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego (Prawo budowlane. Komentarz, pod redakcją Z. Niewiadomskiego 3 wydanie C.H. Beck Warszawa 2009 s. 44)”.

### Świątełko w tunelu nie wystarczy

Pojedyncze wyroki sądów administracyjnych hamujące proces wprowadzania do budynków jednorodzinnych wielu „samodzielnych lokali mieszkalnych” nie przyniosą powszechnego rozwiązania problemu – konieczne są rozwiązania systemowe.

Przedstawione zagadnienie nie jest jedynym przykładem sytuacji, w której gęszcz regulacji o nikłej spójności przyczynia się do obniżania jakości powstającej zabudowy, generuje spory sąsiedzkie oraz niweczy pracę architektów, planistów i nawet ustawodawcy. Dlatego biorąc pod uwagę wszystkie wyżej opisane negatywne konsekwencje wynikające z obecnego stanu – jedynym słusznym jest wniosek legislacyjny.

**Generalnie należałoby przede wszystkim wprowadzić jednolite definicje pojęć urbanistycznych i architektonicznych w całym systemie prawa inwestycyjnego. Natomiast w opisywanej sytuacji radykalną poprawę przynieść może wprowadzenie do ustawy o własności lokali odniesień do prawa budowlanego i warunków technicznych.**

Z uwagi na powagę sprawy, Rada MP OIARP zwróciła się w 2013 r. do pana Jerzego Millera, Wojewody Małopolskiego (pismo l.dz.263.MPOIA/2013) z prośbą o zainicjowanie zmian w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

W dniu 2 grudnia 2013 r. Małopolski Urząd Wojewódzki skierował pismo znak WI-I.7840.19.7.2013.EK do Ministerstwa z prośbą o wzięcie pod uwagę postulatów Rady MPOIA dotyczących wprowadzenia zmian ww. ustawy. ■

W tekście wykorzystano m.in.:

- > Obowiązujące przepisy prawa
- > Publikowany wyroki sądów administracyjnych
- > Korespondencję Rady MP OIARP

**Bożena Nieroda**  
architekt IARP



> napisz do autorki:  
bozenanieroda@izbaarchitektow.pl

**Wojciech Gwizdak**  
architekt IARP



> napisz do autora:  
wojciech.gwizdak@2gstudio.eu