



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

Kraków, dnia 26.08.2013 r.
L.dz. 263/MPORIA/2013

Pan Jerzy Miller
Wojewoda Małopolski
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

Dotyczy: zagrożenia bezpieczeństwa mieszkańców takich „budyneków jednorodzinnych”, które stają się budynkami wielorodzinnymi w wyniku procedury wydawania zaświadczeń stwierdzających samodzielność lokali mieszkalnych.

Małopolska Okręgowa Izba Architektów otrzymała w ostatnim czasie informacje z Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa o działaniach polegających na **nielegalnej zmianie sposobu użytkowania** budynków mieszkalnych poprzez przekształcanie budynków jednorodzinnych w budynki wielorodzinne w sposób **nie respektujący przepisów techniczno-budowlanych** oraz **z pominięciem ustaleń planistycznych**. Występowania takiego procederu potwierdził Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie. Stan ten stwarza zagrożenie dla życia i mienia mieszkańców często nieświadomych sytuacji, w której się znaleźli. Inne są przecież wymagania dla dróg ewakuacyjnych czy też odporności ogniowej ścian w budynkach jednorodzinnych a inne w wielorodzinnych. Inne też bywają kryteria planistyczne, przykładowo dotyczące ilości miejsc postojowych.

W powszechnej ocenie podstawowym źródłem wyżej opisanej patologii są **niejednoznaczne przepisy prawa, w tym:**

- art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali
- art. 217 i art. 218 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego
- art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Nielegalna zmiana sposobu użytkowania budynków mieszkalnych poprzez przekształcanie budynków mieszkalnych jednorodzinnych w budynki wielorodzinne przebiega najczęściej w niżej opisany sposób.

- ETAP I – Inwestor zamawia projekt budynku jednorodzinnego o dużej kubaturze.

Przepisy prawa nie limitują rozmiarów budynków jednorodzinnych. Definiujący taki budynek art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane stanowi jedynie, iż przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy 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;*”

- ETAP II – Inwestor realizuje budynek jednorodzinny zgodnie z zatwierdzonym projektem.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

- **ETAP III – Inwestor zleca „inventaryzację”** poszczególnych kondygnacji budynku. Na rzucie kondygnacji zaznaczane są lokale mieszkalne, przy czym według art. 2. ust. 2. ustawy o własności lokali – *samodzielnym lokalem mieszkalnym „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 w świetle ww. przepisu **wystarczy**, że izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi są wydzielone trwałymi ścianami. Żadne inne kryteria, w tym pożarowe, nie muszą być spełnione.
- **ETAP IV – Inwestor składa do starosty wnioski o wydanie zaświadczenia** o spełnieniu wymagań „samodzielnosci lokalu mieszkalnego” dołączając do wniosku inventaryzację budynku z zaznaczonymi na rzucie „lokalami mieszkalnymi” tj. izbą lub zespołem izb wydzielonych trwałymi ścianami. Często zaznaczanych jest kilka lub nawet kilkanaście lokali mieszkalnych w budynku o statusie jednorodzinny.
Proceder ten następuje często na etapie realizacji inwestycji, jeszcze przed uzyskaniem zgody na użytkowanie.
Starosta wydaje zaświadczenie stwierdzające spełnienie wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali.
- **ETAP V – Inwestor zwraca się do notariusza o akt ustanawiający odrębną własność każdego lokalu.** Lokale są sprzedawane. Nabywcy takich „lokalów mieszkalnych” najczęściej nie mają świadomości, iż lokale nie spełniają wymagań przepisów techniczno-budowlanych oraz lokalnych ustaleń planistycznych.

Czy na gruncie obowiązującego prawa możliwy jest inny scenariusz ? Przecież obowiązujące przepisy można różnie interpretować. Kluczem do odmiennego spojrzenia na kwestie zaświadczeń stwierdzających samodzielność lokali mieszkalnych mogłoby być fakt, iż takie „zaświadczenia” wydawane są w oparciu o art. 217 i art. 218 K.p.a. (niżej przytoczone)

- **Art. 217. § 1.** Organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie.
§ 2. Zaświadczenie wydaje się, jeżeli:
 - 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa,
 - 2) 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.
§ 2. Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

Tym samym można by uznać, że w Starostwach przed wydaniem zaświadczenia należałoby dokonywać sprawdzenia w prowadzonych przez urzędy ewidencjach i rejestrach - czy budynek w którym wydzielane będą lokale jest budynkiem jednorodzinny czy wielorodzinny. Taka kontrola wykluczyłaby wydzielanie w budynku jednorodzinny więcej niż dwóch lokali mieszkalnych.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

Aby pozyskać informacje jak w praktyce stosowana może być wyżej opisana interpretacja – Rada MPOIA 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 jednorodzinny 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 MPOIA pokazują z jak znacznymi problemami spotykają się urzędnicy. Poniżej zamieszczono informacje pochodzące z korespondencji ze Starostwami.

- **Organ nie sprawdza** prowadzonych rejestrów w celu stwierdzenia czy budynek jest jednorodzinny czy wielorodzinny
- Dokumentacja techniczna dołączana do wniosku o wydanie zaświadczenia jest sporządzana przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.
- **Nie ma prawnej przesłanki do sprawdzania** czy budynek jest jednorodzinny czy wielorodzinny.
- **Przepis ustawy dotyczący formy graficznej załącznika winien być doprecyzowany.**
- Postępowanie wyjaśniające na podstawie ustawy Kpa nie zawsze może być skuteczne, a zawsze budzi niezadowolenie i sprzeciw wnioskodawcy.
- **Przepisy nie określają, kto powinien sporządzić inwentaryzację** budynku. Organ wymaga by inwentaryzacja budynku była sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia do projektowania. Takie żądanie organu spotyka się ze sprzeciwem wnioskodawców i osób sporządzających dokumenty. Ustawa o własności lokali w przypadku braku projektu budowlanego zobowiązuje do przedłożenia dokumentacji technicznej sporządzonej zgodnie z wymaganiami prawa budowlanego – co też nie wiadomo co oznacza.
- Wykorzystywane są rejestry wydanych pozwoleń na budowę, jednakże **nie wszystkie budynki, dla których wydawane są zaświadczenia są budynkami będącymi w rejestrach Starostwa** (dot. budynków wybudowanych w latach 80-tych i wcześniejszych ubiegłego wieku)
- Organ korzysta z przysługujących mu uprawnień wynikających z art. 218 §2 K.p.a. w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, gdy z analizy przedłożonej dokumentacji wynika taka zasadność.
- **Ustawodawca nie określił wprost jakie dokumenty są wymagane** do wydania omawianego zaświadczenia. Zaświadczenie opiera się najczęściej nie na podstawie materiałów znajdujących się w wyłącznym posiadaniu organu, lecz na podstawie dokumentacji przedstawionej przez ubiegającego się o wydanie zaświadczenia.
- **Nie dokonuje się sprawdzeń** w oparciu o posiadane ewidencje i rejestry - czy budynki są jednorodzinne czy wielorodzinne, polegając jedynie na rzetelności i uczciwości projektantów, którzy opracowują projekty podziałów fizycznych.
- Wydanie zaświadczenia następuje **zawsze po sprawdzeniu** czy budynek jest jedno- czy też wielorodzinny.
- Organ wydaje zaświadczenia na podstawie projektów wyodrębnienia samodzielnych lokali opracowanych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane, w których to projektant kwalifikuje funkcje budynku czy jest to budynek mieszkalny jednorodzinny czy wielorodzinny
- **Organ weźmie pod uwagę** pogląd prawny wyrażony w piśmie MPOIA dotyczący wydawania zaświadczeń po sprawdzeniu czy budynek jest jednorodzinny 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.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

- **Organ zwracał uwagę**, przy wydawaniu zaświadczeń stwierdzających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali, na funkcję budynku. W sytuacji gdzie wnioskowano o wydanie zaświadczenia dla lokali w liczbie większej niż dwa w budynku mieszkalnym jednorodinnym Wydział Budownictwa i Architektury zobowiązywał wnioskodawcę do przedłożenia dokumentu, z którego wynikałoby, że dokonano zmiany pozwolenia na budowę lub zmiany sposobu użytkowania tego budynku (tzn. z jednorodinnego na wielorodzinny). W razie braku w/w dokumentu wydanie takiego zaświadczenia byłoby niemożliwe. Powyższe stanowisko nie podzieliło **Samorządowe Kolegium Odwoławcze**, które **zakwestionowało zasadność odmów zaświadczeń z uwagi na funkcję budynku**. W takiej sytuacji wiążące jest dla tutejszego organu stanowisko SKO.
- Z przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów wynika czy budynek podlegający wyodrębnieniu na lokale mieszkalne jest budynkiem jednorodinnym czy wielorodzinny. Powyżej wymienione informacje dodatkowo weryfikowane są w oparciu o posiadane przez organ dokumenty.
- Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2011 r., III SA/Łd 129/11 – „*Zaświadczenie wydawane przez starostę, mimo, że polega na „urzędowym potwierdzeniu określonych faktów”- odmiennie, niż wynika to z art. 218 § 1 k.p.a. – opiera się najczęściej na określeniu stanu samodzielności lokalu nie na podstawie materiałów znajdujących się w wyłącznym posiadaniu organu, lecz na podstawie dokumentacji przedstawionej przez ubiegającego się o wydanie zaświadczenia*”.

Dokumentacja inwentaryzacyjna stanowiąca załącznik do zaświadczenia o samodzielności lokali jest wykonywana przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane określone w przepisach prawa budowlanego, zobowiązującą ją do potwierdzenia informacji niezbędnych organowi do wydania zaświadczenia (między innymi: **czy lokale /i pomieszczenia do nich przynależne/ są wydzielone trwałymi ścianami w obrębie budynku**).

Zaświadczenia o samodzielności lokali wydawane są zarówno dla lokali w budynkach nowopowstałych, jak i w budynkach wzniesionych w minionych wiekach (śródmieście Krakowa), dla których **brak możliwości dotarcia do wydanego dlań pozwolenia na budowę**. Powszechnie wiadomo również, że ostateczne pozwolenie na budowę może zostać w trakcie realizacji obiektu zamienione zamiennym pozwoleniem na budowę. Co więcej, w budynkach przyjętych do użytkowania, niejednokrotnie zmienia się sposób ich użytkowania, tak więc **organ w przewidzianym terminie 7 dni na rozpatrzenie wniosku nie ma możliwości przeprowadzania dodatkowych postępowań wyjaśniających**.

Jedno ze Starostw przekazało do MPOIA kopię przykładowej korespondencji z SKO, w tym postanowienie Starosty znak AB.III.7334.KOŚ-018/10 z 10.03.2010 r. odmawiające wydania zaświadczenia w sprawie dotyczącej wydania zaświadczenia o samodzielności 23 lokali w trzech budynkach mieszkalnych dla których wydano w 2007 r. decyzję o pozwoleniu na budowę trzech budynków jednorodzinnych.

Starosta odmawiając wydania zaświadczenia przywołał w postanowieniu wyroki sądów administracyjnych odnoszące się do art. 218 § 1 KPA wyjaśniające, że „*obowiązek wydania zaświadczenia należy ściśle wiązać z prowadzeniem przez organ ewidencji, rejestrów lub posiadaniem innych danych, na podstawie których może dojść do wydania takiego dokumentu. Powołany przepis nie daje prawa do konstruowania treści zaświadczenia w oparciu o jakiegokolwiek inne dane, nie mające odzwierciedlenia w dokumentach pozostających w dyspozycji organu*”.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

Wydane przez Starostę ww. postanowienie odmawiające wydania zaświadczenia zostało uchylone przez SKO postanowieniem znak SKO-Soc.-4116-14/10. W postanowieniu tym SKO stwierdziło, iż organ właściwy do wydania zaświadczenia winien był rozważyć zasadność żądania wniosku dokonując oceny możliwości zaświadczenia *"że lokale wskazane we wniosku są lokalami samodzielnymi w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali tzn. stanowią izbę lub zespół izb wydzielonych trwałymi ścianami w obrębie budynku, przeznaczonych na stały pobyt ludzi i wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Wnioskodawca nie zwracał się w przedmiotowym wniosku o wydania zaświadczenia, że zrealizowane przez niego budynki są budynkami jednorodzinnymi albo wielorodzinnymi"*.

Analiza informacji przekazanych przez Starostwa ujawnia rozbieżność stosowanych interpretacji. Źródłem rozbieżności stosowanych w Starostwach procedur są niejednoznaczne przepisy prawa.

Urzędy Starostw zwracają przede wszystkim uwagę, że:

- nie ma prawnej przesłanki do sprawdzania czy budynek jest jednorodzinny czy wielorodzinny.
- przepis ustawy dotyczący formy graficznej załącznika winien być doprecyzowany.
- przepisy nie określają, kto powinien sporządzić inwentaryzację budynku
- ustawodawca nie określił wprost, jakie dokumenty są wymagane do wydania omawianego zaświadczenia
- organ w terminie 7 dni nie ma możliwości przeprowadzania dodatkowych postępowań wyjaśniających

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej opisane negatywne konsekwencje wynikające z obowiązujących przepisów prawa – jedynym słusznym wnioskiem jest wniosek legislacyjny. Dlatego **zwracamy się do Pana Wojewody z prośbą o przekazanie naszych postulatów do właściwego Ministerstwa oraz GUNB-u, celem zainicjowania zmian w przepisach prawa.**

Dokonane analizy wskazują, iż konieczna jest przede wszystkim nowelizacja ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Ponieważ Starostowie mają tylko 7 dni na wydanie zaświadczenia i często w tak krótkim czasie nie jest możliwe dokładne sprawdzenie przez urzędników czy budynek jest jednorodzinny czy wielorodzinny (np. w Starostwach brakuje danych dot. budynków wybudowanych w latach 80-tych ubiegłego wieku i wcześniejszych) – to obowiązkiem wnioskodawcy winno być dołączenie do wniosku dokumentu potwierdzającego status budynku (np. decyzji o pozwoleniu na budowę).

Natomiast w sytuacji, w której brak jest dokumentacji technicznej budynku, odpowiednich zaznaczeń lokali na rzucie kondygnacji winny dokonywać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane oraz wpisane na listę członków izby samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa. Posiadanie uprawnień budowlanych stwarza gwarancję fachowości, natomiast wpis na listę członków izby samorządu zawodowego umożliwia objęcie działań takich osób kontrolą sprawowaną przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

W związku z powyższym – proponujemy zmiany, które oznaczono pogrubioną większą czcionką

USTAWA
z dnia 24 czerwca 1994 r.
o własności lokali



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW
OKRĘGOWA RADA IZBY

Art. 1. 1. Ustawa określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną.

2. W zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

Art. 2. 1. Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej "lokalami", mogą stanowić odrębne nieruchomości.

2. 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. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne.

2a Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę zatwierdzała w budynku jednorodzinnym - lokale mieszkalne albo jeden lokal mieszkalny i lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, to w takim budynku nie można wydzielić większej liczby lokali, niż zostało zatwierdzonych. Wydzielenie większej liczby lokali może nastąpić po dokonaniu formalnej zmiany sposobu użytkowania takiego budynku.

3. Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia.

4. Do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane dalej "pomieszczeniami przynależnymi".

5. Lokale wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi zaznacza się na rzucie odpowiednich kondygnacji budynku, a w razie położenia pomieszczeń przynależnych poza budynkiem mieszkalnym - także na wyrysie z operatu ewidencyjnego; dokumenty te stanowią załącznik do aktu ustanawiającego odrębną własność lokalu.

6. W razie braku dokumentacji technicznej budynku, zaznaczeń, o których mowa w ust. 5, dokonuje się, zgodnie z wymogami przepisów prawa budowlanego, na koszt dotychczasowego właściciela nieruchomości, o ile strony umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu nie postanowiły inaczej.

7. Zaznaczeń, o których mowa w ust. 5, może dokonać wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia budowlane oraz wpisana na listę członków izby samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa

8. Do wniosku o wydanie zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokalu mieszkalnego, wnioskodawca winien dołączyć dokument potwierdzający czy budynek, w którym lokal się znajduje - jest jednorodzinny czy wielorodzinny.

Konieczność ujednoznacznienia przepisów dotyczących wydzielenia lokali mieszkalnych w budynkach jednorodzinnych jest szczególnie ważna zwłaszcza teraz - mając na uwadze przedstawiony 14 czerwca 2013 r. przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane. Proponowane w nim zmiany zakładają wprowadzenie nowej procedury dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, polegającej na udzielaniu „milczącej zgody” w odpowiedzi na zgłoszenie z projektem budowlanym.

Taka uproszczona formuła może spowodować umasowienie zjawiska zamawiania projektów obszernych budynków mieszkalnych, które nazywane będą jednorodzinnymi w celu umożliwienia zastosowania procedury „zgłoszenia z projektem budowlanym” z zamiarem późniejszego bezkarnego wydzielenia wielu lokali mieszkalnych w każdym z takich budynków.

Z poważaniem

Przewodniczący Rady
Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów

Arch. Borysław Czarakczew