



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

Stanowisko z dnia 22.11.2020 r.

w sprawie procedury wydawania zaświadczenia o samodzielności lokalu.

Treść pytania:

1. Czy urząd może odmówić wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu o przeznaczeniu innym niż mieszkalny w istniejącym budynku wybudowanym przed 1995 rokiem podlegającym remontowi lub przebudowie, ze względu na brak materiałów archiwalnych oraz rozstrzygnięć planistyczno-budowlanych?
2. Czy urząd może odmówić wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu o funkcji mieszkalnej w budynku zabytkowym wybudowanym przed 1945 rokiem ze względu na brak materiałów archiwalnych oraz rozstrzygnięć planistyczno-budowlanych?

Podstawa prawna:

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2019 poz. 1065 ze zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2020.1333 t.j. ze zm.)

Art. 217-219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2020.256 t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 24.06.1994 roku o własności lokali (Dz.U.2020 poz.532)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U.2020.1100 t.j.)

Odpowiedź na pytanie :

Zgodnie z art.2 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, samodzielny lokal mieszkalny a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej "lokalami", to lokal mogący stanowić odrębną nieruchomość. Samodzielnym lokalem mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 tej 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. W myśl art.2 ust. 3 ustawy, spełnienie przez lokal wymagań zawartych w art. 2 ust. 2 stwierdza Starosta w formie zaświadczenia. Zaświadczenie to jest wydawane w trybie określonym przepisami art.217-220 K.p.a.

Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy (art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali).

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 (art. 2 ust. 5 ustawy o własności lokali).

Do Starostwa należy zatem złożyć dwa egzemplarze dokumentacji technicznej lub inwentaryzacji budynku z zaznaczonymi na rzutach odpowiednich kondygnacji lokalami, wraz z pomieszczeniami przynależnymi, zawierające potwierdzenie zgodności dokumentacji technicznej (inwentaryzacji) ze stanem faktycznym wraz z podaniem daty, dokonane przez autora opracowania (osobę uprawnioną do sporządzania inwentaryzacji architektoniczno-budowlanych).

11 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, na mocy której w art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali dokonano zmiany polegającej na dodaniu wyżej przywołanego 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 dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.”*.

Przyczyną wprowadzenia przedmiotowej zmiany było zidentyfikowanie luki prawnej w przepisach dotyczących wydzielenia lokali mieszkalnych, prowadzącej do powstawania zabudowy mieszkalnej niezgodnej z ustaleniami planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy lub pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie.

Równocześnie jednak ustawodawca wprowadził do ustawy o własności lokali przepis art. 2 ust. 1b, zgodnie z którym "Przepisu ust. 1a nie stosuje się do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą". Pomimo obowiązywania tego przepisu Starostowie (Prezydenci miasta na prawach powiatu) nadal domagają się ustalenia podstawy planistycznej albo budowlanej wobec budynków użytkowanych od kilkudziesięciu lat, poprzedzający wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali.

Z kolei ustawa z dnia 5 lipca 2018 o zmianie ustawy o własności lokali wprowadziła dalsze zmiany art.2.1, tak że na chwilę obecną posiada on następującą treść:

Art. 2.1. Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej „lokalami”, mogą stanowić odrębne nieruchomości.

1a. Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy.

1b. Przepisu ust. 1a nie stosuje się do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą.

1c. Odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. Ograniczenie to nie ma zastosowania do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.

Wg urzędów pomimo przytoczonego zapisu 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 i prawnych (a do takich

należy czynność wydzielenia lokalu mieszkalnego). Co więcej, urzędy niejednokrotnie stają na stanowisku, że jeżeli tylko w budynku zrealizowanym przed 1 stycznia 1995 roku przeprowadzono jakiegokolwiek roboty budowlane, w wyniku których stan istniejący budynku jest inny niż stan pierwotny, to powyższy art. 2 ust. 1b ustawy o własności lokali nie znajduje zastosowania.

Przeciwstawny kierunek wykładni prowadzi do całkowicie odmiennych wniosków. Literalne brzmienie art. 2 ust. 1 b ustawy o własności lokali sugeruje, że jeżeli tylko budynek został wybudowany przed 1995 r., albo na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą, to niedopuszczalna jest weryfikacja zgodności ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu z aktami, decyzjami lub milczącymi akceptacjami wskazanymi w art. 2 ust. 1a. W takim wypadku, jeżeli nawet w budynku wybudowanym przed 1 stycznia 1995 r. zrealizowano np. przebudowę po 1 stycznia 1995 r., to fakt ten jest bez znaczenia i organ wydając zaświadczenie musi zastosować wyjątek z art. 2 ust. 1b. Ten kierunek wykładni można wspierać argumentami z zakresu wykładni historycznej, bazującej również na materiałach legislacyjnych. Na etapie uchwalania ww. przepisu (został on wprowadzony na mocy ustawy z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz.U. z 2018 r. poz. 1506) i wszedł w życie z 23.08.2018 r.), proponowane jego brzmienie było następujące: *"Przepisu ust. 1a nie stosuje się do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą, chyba, że w budynku po tej dacie przeprowadzono roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę"*. Ostatecznie jednak zrezygnowano z ww. brzmienia, pozostawiając jedynie jego pierwszą część. Można zatem argumentować, że ustawodawca doszedł do przekonania, że warunki ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu określone w ustawie nie powinny w żadnym wypadku dotyczyć budynków wybudowanych przed 1.01.1995 r.

Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie przyjmuje inny kierunek wykładni. Wychodząc z założenia, że postępowanie w sprawie o wydanie zaświadczenia ma charakter specyficzny, związany ze stwierdzeniem określonych faktów, a nie władczym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach, podkreśla się, że przed wydaniem zaświadczenia możliwe jest prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jednakże w bardzo ograniczonym zakresie. Postępowanie w przedmiocie wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu winno – w zależności od przyjętej podstawy prawnej – bądź prowadzić do stwierdzenia samodzielności lokalu oraz zgodności z odpowiednimi aktami (art. 2 ust. 1a) bądź to ograniczać się wyłącznie do stwierdzenia samodzielności lokalu (art. 2 ust. 1b). W wyroku WSA w Krakowie z 1 sierpnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Kr 601/19, sąd ten stanął na stanowisku, że art. 2 ust. 1b stanowi wyjątek od zasady szerokiej weryfikacji przesłanek dopuszczalności ustanowienia odrębnej własności lokalu, w związku z tym winien być interpretowany zawężająco. Dodatkowo wskazał, że przepis ten winien być interpretowany celowościowo, wskazując, że *wprawdzie w art. 2 ust. 1b u.w.l. mowa jest o „budynkach istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą”, jednakże wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że nie chodzi w nim o datę wybudowania budynku, lecz o datę powstania lokalu będącego przedmiotem oceny w trybie wydawania zaświadczeń. Celem tego przepisu - dodanego w 2018 r. - było bowiem umożliwienie prawnego wyodrębnienia lokali istniejących od kilkudziesięciu lat, jednak niespełniających aktualnie obowiązujących norm. Z całą pewnością ustawodawca nie zamierzał w ten sposób umożliwić inwestorom robót budowlanych wykonywanych obecnie obejścia tych aktualnych wymogów - tylko dlatego, że budynek, w którym te roboty są wykonywane powstał przed 1995 rokiem.* Pogląd ten został następnie również zaaprobowany w wyrokach WSA w Krakowie z 14 lipca 2020 roku, sygn. akt II SA/Kr 550/20 oraz z 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 376/20.

Na gruncie przywołanych wyroków WSA w Krakowie należy jednak podkreślić, że prezentowany w nich pogląd zakłada, że dla zastosowania wyjątku z art. 2 ust. 1b konieczne jest wykazanie przez wnioskującego o wydanie zaświadczenia (względnie w oparciu o dostępne urzędowi dokumenty), że lokal, którego wniosek dotyczy, był wyodrębniony przed 1 stycznia 1995 roku. Nie jest natomiast wymagane, aby powstanie lokalu miało charakter zgodny z przepisami prawa, albowiem pozostaje to

poza zakresem kognicji organu. Odnotować również należy, że w wyrokach z 12 sierpnia 2020 roku, sygn. akt II SA/Kr 376/20 oraz z 1 sierpnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Kr 601/19 WSA w Krakowie zajmował się sprawami, w których brak było dokumentacji, która pozwalałaby wykazać, że doszło do wyodrębnienia lokali przed 1 stycznia 1995 roku, zachodziły sprzeczności w inwentaryzacjach, które różniły się nie tylko ilością lokali, ale nawet ilością kondygnacji budynku. Co jednak warte podkreślenia, w wyroku z 14 lipca 2020 roku, sygn. akt II SA/Kr 550/20, WSA w Krakowie uznał, że nie tylko liczba lokali musi być zgodna ze stanem istniejącym przed 1 stycznia 1995 r., ale także wszelkie parametry tych lokali muszą być tożsame.

Reasumując:

Podstawą wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu dla obiektów zrealizowanych przed 1 stycznia 1995 roku lub zrealizowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą winna być dokumentacja techniczna lub inwentaryzacja budynku opracowana przez osobę uprawnioną zawierająca potwierdzenie zgodności dokumentacji technicznej (inwentaryzacji) ze stanem faktycznym. Można bronić poglądu, według którego nie jest dopuszczalna jakakolwiek weryfikacja dopuszczalności wydzielenia lokalu w takim budynku z dokumentacją planistyczną lub decyzjami i zgodami inwestycyjnymi. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym stawia się jednak dodatkowo wymóg, aby lokal, dla którego ma być wydane zaświadczenie, powstał przed wskazaną datą, co winno być odpowiednio udokumentowane. Organ nie będzie miał zatem podstaw do odmowy wydania zaświadczenia, a podstawą prawną wydanego zaświadczenia będzie art. 2 ust. 1b ustawy o własności lokali, jeżeli możliwe będzie wykazanie za pomocą dostępnej dokumentacji historycznej wszelkich ewentualnych zmian w podziale lokali w budynku w taki sposób, aby stan istniejący na datę składania wniosku o wydanie zaświadczenia pokrywał się z dokumentacją sporządzoną przed 1 stycznia 1995 r.

arch. **Wojciech Dobrzański**
Koordynator Zespołu Rzeczoznawców
przy Radzie MPOIA RP

arch. **Marek Tarko**
Przewodniczący Rady MPOIA RP