

WŁASNOŚĆ LOKALI

Komentarz

redakcja naukowa Hubert Izdebski

Tymoteusz Barański, Kamil Buliński, Hubert Izdebski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **2**



Wolters Kluwer

WŁASNOŚĆ LOKALI

Komentarz

redakcja naukowa Hubert Izdebski

Tymoteusz Barański, Kamil Buliński, Hubert Izdebski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

2



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 27 kwietnia 2023 r.

Wydawca
Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Tymoteusz Barański – art. 3a, 7–17

Kamil Buliński – art. 18–33

Hubert Izdebski – art. 1–3, 4–6, 34–36, 38



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-536-8

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. – o własności lokali	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	27
Art. 1. [Zakres regulacji; odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego]	27
Art. 1a. [Status współwłaściciela lokalu w częściach ułamkowych]	40
Art. 2. [Samodzielność lokalu i jej stwierdzanie]	42
Art. 3. [Przymusowa współwłasność nieruchomości wspólnej]	64
Art. 3a. [Współużytkowanie wieczyste gruntu]	77
Art. 4. [Uprawnienia dotychczasowego właściciela albo użytkownika wieczystego gruntu]	127
Art. 5. [Podział gruntu]	130
Art. 6. [Wspólnota mieszkaniowa]	132
Rozdział 2. Ustanowienie własności lokalu	145
Art. 7. [Ustanowienie własności lokalu]	145
Art. 8. [Umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokalu]	237
Art. 9. [Umowa realizatorska]	261
Art. 10. [Jednostronna czynność właściciela lokalu]	283
Art. 11. [Ustanowienie własności lokali w drodze orzeczenia sądu]	295

Rozdział 3. Prawa i obowiązki właścicieli lokali	317
Art. 12. [Współkorzystanie z nieruchomości wspólnej]	317
Art. 13. [Obowiązki właściciela lokalu]	341
Art. 14. [Koszty zarządu nieruchomością wspólną]	354
Art. 15. [Zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną]	367
Art. 16. [Przymusowa sprzedaż lokalu]	383
Art. 17. [Odpowiedzialność wspólnoty i właściciela lokalu] ...	409
Rozdział 4. Zarząd nieruchomością wspólną	433
Art. 18. [Umowa o sposobie zarządu nieruchomością wspólną]	433
Art. 19. [Mała wspólnota, zastosowanie przepisów o współwłasności]	453
Art. 20. [Duża wspólnota, obowiązek wyboru zarządu]	463
Art. 21. [Kompetencje zarządu wspólnoty]	469
Art. 22. [Czynności zwykłego zarządu, czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu]	484
Art. 23. [Tryb podejmowania uchwał właścicieli lokali]	502
Art. 24. [Rozstrzygnięcie sądu w razie braku zgody właścicieli]	521
Art. 25. [Zaskarżenie uchwały właścicieli]	523
Art. 26. [Zarządca przymusowy]	540
Art. 27. [Współdziałanie właścicieli]	547
Art. 28. [Wynagrodzenie członka zarządu]	549
Art. 29. [Rachunkowość i sprawozdawczość wspólnoty]	552
Art. 30. [Doroczne zebranie właścicieli]	563
Art. 31. [Dodatkowe zebrania właścicieli]	568
Art. 32. [Zawiadomienie o zebraniu właścicieli]	573
Art. 32a. [Nabycie przyległych nieruchomości gruntowych]	577
Art. 33. [Zarząd powierzony umową]	587
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	589
Art. 34.	589
Art. 35.	589
Art. 36.	590
Art. 37.	590
Art. 38.	590

Art. 39.	[Przepisy wykonawcze]	590
Art. 40.	[Obowiązki dotychczasowych zarządców]	591
Art. 41.		591
Bibliografia		593
Orzecznictwo		603
Wykaz aktów prawnych		615
Skorowidz		621
O autorach		629

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.r.o.	–	ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.s.h.	–	ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
pr. bud.	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682)
pr. not.	–	ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.)
pr. spółdz.	–	ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648)
p.w.k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.)

r.w.t.b.u.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225)
r.w.l.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. o własności lokali (Dz.U. poz. 848 ze zm.) – uchylone
r.z.p.k.w.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.02.2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 312 ze zm.)
u.g.g.	– ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 20, poz. 127 ze zm.) – uchylona
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.g.t.	– ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) – uchylona
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1125 ze zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)
u.o.p.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725)
u.o.p.n.	– ustawa z 20.05.2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.)

u.p.pr.u.w.	–	ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 904)
u. rach.	–	ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
u.s.m.	–	ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 438 ze zm.)
ustawa o KZN	–	ustawa z 30.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 1961 ze zm.)
u.u.c.p.g.	–	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)
u.w.l.	–	ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
z.t.p.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Apel.-W-wa	–	Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPIUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC-ZD	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
OSNPG	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SA	–	sąd apelacyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

1. Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali stanowi podstawowy akt prawny dotyczący odrębnej własności lokali, przede wszystkim lokali mieszkalnych, jako odrębnych z punktu widzenia statusu własnościowego nieruchomości lokalowych, występujących obok dwóch innych kategorii nieruchomości: gruntowych i budynkowych.

2. Odrębna własność lokali mieszkalnych ma szczególne znaczenie z punktu widzenia art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz, co jest w tym przypadku najważniejsze, popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. W wyroku z 29.05.2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprawdzie, że „użyty w tym przepisie [Konstytucji] przymiotnik «własne» należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego adresowanego do władz publicznych nakazu wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone. Innymi słowy, Konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, a nawet przede wszystkim, przez ułatwianie nabycia własności lokalu lub domu mieszkalnego” (K 5/01, OTK 2001/4, poz. 87). W praktyce, biorąc pod uwagę, uznawany także w urzędowych dokumentach z zakresu polityki mieszkaniowej,

brak szerszych możliwości innego dostępu do „własnego mieszkania” (niżej, teza 5), uzyskanie prawa odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego stanowi, obok uzyskania prawa własności domu mieszkalnego, podstawowy sposób realizacji prawa każdego do mieszkania; prawo to, uznane w skali międzynarodowej, można także dekodować z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP (por. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 75*, Warszawa 2023, s. 94 i n., s. 97 i n.).

3. Kategoria nieruchomości lokalowych – i instytucja odrębnej własności lokali – jest, obok stanowiących odrębny przedmiot własności nieruchomości budynkowych, najważniejszym w praktyce wyjątkiem od sformułowanej w art. 191 w zw. z art. 46 § 1 k.c. tradycyjnej zasady *superficies solo cedit* – własność nieruchomości rozciąga się na rzecz, która została połączona z nieruchomością gruntową w taki sposób, że staje się jej częścią składową. Występowanie tej kategorii wynika z coraz bardziej widocznych potrzeb obrotu prawnego, które mogą prowadzić do odstępowania od ustalonych, zdawałoby się, zasad – z tym że odstępowanie to może być mniej albo bardziej radykalne: w opracowaniach prawnoporównawczych wyróżnia się unitarne i dualistyczne podejście do problemu wyodrębniania własności lokali. W podejściu unitarnym, bardziej liczącym się z zasadą *superficies solo cedit* i zarazem w pewnym sensie kolektywistycznym, podstawowe znaczenie przypisuje się współwłasności gruntu i wspólnych części budynku, wobec czego własność lokalu (a w istocie wyłączność korzystania z lokalu) ma znaczenie akcesoryjne. Podejście dualistyczne zaś, mające cechy indywidualizmu, opiera się na założeniu współwystępowania dwóch odrębnych praw: indywidualnej własności lokalu i współwłasności gruntu oraz wspólnych części budynku, z przewagą pierwszego z tych praw, a wobec tego traktowania współwłasności jako w takim przypadku całkowicie nowego typu własności złożonej (por. C. van der Merwe, *Introduction and Content* [w:] *European Condominium Law*, red. C. van der Merwe, Cambridge 2015, s. 5–6).

4. Ustawa o własności lokali reprezentuje zdecydowane podejście dualistyczne (zob. tezę 1 w komentarzu do art. 3a; por. J. Jankowski, *Modele*

odrębnej własności lokali, „Pieniądze i Więź” 2019/3, s. 82 i n.). Wobec tego zawiera ona w swoim zakresie przedmiotowym istotne wyjątki od tradycyjnych – i kodeksowych – reguł prawa rzeczowego. Wprowadzenie wyjątków wymaga odpowiednio szczegółowego unormowania ustawowego – „prawo własności lokali (*condominium law*)” opiera się co do zasady na prawie ustawowym, a nie na podstawowych konstrukcjach prawa własności” (C. van der Merwe, *Preface* [w:] *European...*, red. C. van der Merwe, s. XVI), a art. 46 § 1 k.c. wymaga dla uzyskania statusu odrębnej własności budynku lub jego części podstawy w przepisach szczególnych. Próbę takiego szczególnego i szczegółowego unormowania podjęto w ustawie o własności lokali, określając zarówno zasady i tryb ustanawiania odrębnej własności lokali, jak i prawa oraz obowiązki właścicieli lokali, i wreszcie reguły zarządu nieruchomością wspólną, w szczególności w ramach tworzonej z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 5.04.2012 r., II CSK 432/11 (LEX nr 1162658), w następujący sposób scharakteryzował złożoność problematyki własności w razie wystąpienia odrębnej własności lokali, nie wypowiadając się w kwestii jeszcze jednego prawa, występującego w czasie, gdy się wypowiadał (choć w istotnym stopniu obecnie już przekształconego w prawo własności), mianowicie prawa użytkowania wieczystego gruntu, stanowiącego własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego: „Wpis do księgi wieczystej powstającej odrębnej własności lokalu tworzy nie tylko nowy stan prawny, ale również stan faktyczny. Powstaje nowy przedmiot majątkowy. Choć samodzielny lokal mieszkalny jest jedynie konstrukcją normatywną i faktycznie, w potocznym tego słowa znaczeniu, nie jest rzeczą, to jednak z mocy fikcji prawnej należy go traktować jak rzecz (przedmiot materialny). W tym sensie wpis do księgi wieczystej nie tylko kreuje nowe prawo rzeczowe (własność lokalu), ale również jego przedmiot (nieruchomość lokalową). Z chwilą wyodrębnienia (ustanowienia odrębnej własności) dochodzi do powstania w danej nieruchomości budynkowej swego rodzaju podziału i powstania jak gdyby kilku nieruchomości. I tak można wyróżnić nieruchomość lokalową powstałą w wyniku wyodrębnienia lokalu, nieruchomość,

w skład której wchodzi niewyodrębnione lokale oraz nieruchomości wspólną. Ta ostatnia nieruchomość, w skład której wchodzi elementy wspólne budynku oraz prawo do gruntu, formalnie nie jest wyodrębniona. Prawnie jednak istnieje i jest objęta ustawową współwłasnością. Udział w tej współwłasności jest ustawowo związany z własnością nieruchomości lokalowej”.

5. Podkreślenie praktycznego, poważnego znaczenia kategorii nieruchomości lokalowych jest konieczne ze względu na to, że w prowadzonej od dawna, a ugruntowanej w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych kształtujących się po 1989 r., polityce mieszkaniowej, za której podstawowe hasło można uznać (choć była to jedynie nazwa jednego z programów realizowanych w latach 2007–2012) „Rodzina na swoim”, odrębnej własności lokali przypisuje się rolę najważniejszego instrumentu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza w miastach. Według spisu powszechnego z 2011 r. budynki jednorodzinne stanowiły prawie 97% zamieszkałych budynków na wsi i 79% w miastach, ale w budynkach wielorodzinnych znajdowało się 60% ogółu mieszkań, choć mieszkała w nich mniej niż połowa Polaków (*W bloku czy w domu jednorodzinnym – gdzie mieszka więcej Polaków*, „InstalReporter” 2016/5, s. 44 i n.). Z kolei według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2015 r. wspólnoty mieszkaniowe objęły prawie 20% ogółu mieszkań, co stanowiło udział znacznie większy niż dominujących kiedyś w tym zakresie spółdzielni mieszkaniowych (Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2016, s. 17); w 2018 r. wspólnoty objęły prawie 3 mln mieszkań – 20% ich ogółu (H. Gawroński, *Stan zasobów mieszkaniowych*, „Przegląd Komunalny” 2020/1), a przy tym ich udział nadal rośnie. Było to efektem zarówno sprzedaży lokali stanowiących własność państwową, a od 1990 r. własność przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, jak i poważnego udziału lokali własnościowych w budownictwie mieszkaniowym w ciągu ostatnich dekad. Gdy udział mieszkań wybudowanych na użytek własny inwestorów indywidualnych w ogólnej liczbie mieszkań oddanych do użytkowania w 2017 r. wyniósł 38% i przy marginesowym udziale mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie

mieszkaniowe i pozostałych inwestorów (budownictwo komunalne, społeczne czynszowe i zakładowe), widoczna jest – dodać trzeba utrzymująca się – przewaga mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem, przede wszystkim (ponad 50% całości) wybudowanych przez deweloperów. Dane Głównego Urzędu Statystycznego nie pozwalają na ustalenie udziału mieszkań przeznaczonych na sprzedaż (czyli zasadniczo wraz z ustanowieniem odrębnej własności lokali), ale można bez wątpliwości przyjąć, że przekracza on 50% ogółu mieszkań oddanych do użytku. Podczas gdy w UE w 2020 r. przeciętnie 70% mieszkańców zajmowało mieszkania lub domy stanowiące ich własność (przy pewnym spadku tego udziału), w Polsce (przy tendencji wzrostowej) było to 85,6% (*Sytuacja mieszkaniowa w UE. Większość Polaków mieszka „na swoim”* – <https://www.euractiv.pl/section/praca-i-polityka-spoeczna/news/mieszkanie-rynek-nieruchomosci-ceny-deweloperzy-mlo-dzi-czynasz-wynajem-unia-europejska-eurostat-polska-miasta/>, data dostępu: 20.03.2023 r.). Teza o postępującej dominacji wydzielonej własności lokali i posiadania nieruchomości (H. Milewska-Wilk, K. Nowak, *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Warszawa 2022, s. 43) znajduje tym samym pełne uzasadnienie, a to zarazem oznacza coraz większy zakres stosowania przepisów komentowanej ustawy.

Aczkolwiek od 2016 r. deklaruje się zmianę polityki mieszkaniowej w kierunku zwiększenia budowy mieszkań na wynajem, w szczególności przez realizację programu potocznie określanego jako „Mieszkanie plus” (co przewiduje uchwała Rady Ministrów z 27.09.2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego [niepubl.] oraz czemu miała służyć m.in. ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości), program przewidywał nie tylko możliwość najmu także z opcją zakupu, czyli z przeniesieniem po pewnym czasie własności wyodrębnionego w tym celu lokalu mieszkalnego, jednak występują zasadnicze trudności w jego realizowaniu (w obecnym stanie prawnym najmowi z opcją zakupu odpowiada najem instytucjonalny z dojściem do własności).

6. Ustawa o własności lokali nie jest pierwszym aktem normatywnym normującym kwestię odrębnej własności lokali w Polsce (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 25 i n.; A. Kaźmierczyk, *Nieruchomość wspólna właścicieli lokali. Problematyka prawno-rzeczowa*, Warszawa 2015, s. 4 i n.; K. Malinowska-Woźniak, *Cywilnoprawny status wspólnoty mieszkaniowej*, Warszawa 2016, s. 1 i n.; R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 8 i n.).

Niezależnie od tego, że na centralnych ziemiach II Rzeczypospolitej podstawowe reguły funkcjonowania odrębnej własności lokali przez pewien czas mogły wynikać z art. 664 Kodeksu Napoleona, uważanego za pierwsze ustawowe unormowanie tego przedmiotu (przepis ten normował sytuację, „gdy różne piętra domu należą do różnych właścicieli, a tytuły własności nie urządzają sposobu napraw i budowań”), 24.10.1934 r. zostało wydane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o własności lokali. Dotyczyło ono przede wszystkim ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach należących do spółdzielni mieszkaniowych, ale zarazem pozbawiało mocy prawnej art. 664 Kodeksu Napoleona (wraz z austriacką ustawą z 30.03.1872 r. o dzieleniu budynków na części fizyczne). Na podstawie upoważnienia zawartego w powołanym rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości wydał 28.10.1934 r. rozporządzenie o sposobie ujawniania w księgach hipotecznych prawa odrębnej własności lokali i innych praw rzeczowych na tych lokalach (Dz.U. Nr 94, poz. 853). Obydwa te akty, będące wyrazem podejścia dualistycznego, obowiązywały po II wojnie światowej – rozporządzenie o własności lokali do wejścia w życie Kodeksu cywilnego (istotną zmianą było wprowadzenie art. XVI dekretu z 11.10.1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych [Dz.U. Nr 57, poz. 321] zasady (stale od tego czasu przyjmowanej), zgodnie z którą powstanie odrębnej własności lokali wymagało wpisu do księgi wieczystej, dokonywanego jednocześnie z wpisem udziału w nieruchomości wspólnej), a rozporządzenie o sposobie ujawniania w księgach hipotecznych prawa odrębnej własności lokali i innych praw rzeczowych na tych lokalach do wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedli-

wości z 10.01.1948 r. o sposobie ujawniania w księdze wieczystej prawa odrębnej własności lokali i innych praw rzeczowych na tych lokalach (Dz.U. Nr 3, poz. 22). Ten ostatni akt został zastąpiony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 21.03.1983 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 84 ze zm.), a ten z kolei od 1992 r. zastępowały kolejne nowe przepisy wykonawcze do tej ustawy. Przedwojenne przepisy o własności lokali były jednak stosowane w niewielkim wymiarze ze względu na politykę mieszkaniową niesłużącą stosowaniu tej formy własności, a po 1956 r. popierającą rozwój budownictwa spółdzielczego z wykorzystaniem istotnie różnego od własności lokalu własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego.

Wraz z wejściem w życie Kodeksu cywilnego zaczęły obowiązywać przepisy art. 133 i 135–138 k.c. Lokal – tylko mieszkalny – mógł (art. 135 k.c.) stanowić odrębną nieruchomość, gdy łącznie: znajdował się w domu mieszkalnym, w którym na podstawie odrębnych przepisów ustanawianie odrębnej własności lokali było w ogóle dopuszczalne (generalnie chodziło o małe domy mieszkalne, także stanowiące własność państwową, i domy jednorodzinne), był przeznaczony, z zastrzeżeniem art. 138 k.c., do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych właściciela i jego bliskich oraz mieścił się w dopuszczalnych granicach (określonych najpierw w ustawie z 28.05.1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych [Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228 ze zm.], a następnie w ustawie z 10.04.1974 r. – Prawo lokalowe [Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.] wraz z przepisami wykonawczymi). Artykuł XIX § 1 p.w.k.c. stwierdzał, że ustanowienie odrębnej własności lokali mieszkalnych wymaga założenia księgi wieczystej i że ujawnieniu w księdze wieczystej podlegają postanowienia umowy dotyczące zarządu nieruchomością wspólną.

Przepisy art. 135 i 138 (oraz art. 133) k.c. zostały uchylone w ramach zasadniczej nowelizacji Kodeksu cywilnego, dokonanej ustawą z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55,

poz. 321 ze zm.), natomiast art. 136 i 137 k.c., określające podstawowe cechy instytucji odrębnej własności lokali, pozostały wraz z art. XIX p.w.k.c. w mocy do wejścia w życie ustawy o własności lokali, tj. do 1.01.1995 r. (uległy skreśleniu na mocy odpowiednio art. 34 i 35 u.w.l.).

Jednocześnie wprowadzano w życie kolejne akty określające wyłącznie dopuszczalne podstawy prawnorzeczowego korzystania z gruntów publicznych (czyli w latach 1950–1990 jedynie gruntów państwowych) przez podmioty prywatne. Podstawami tymi były: własność czasowa albo prawo zabudowy na obszarze m.st. Warszawy już od 1945 r. w odniesieniu do wszystkich gruntów (dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy [Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.]), a następnie prawo użytkowania wieczystego gruntów, które stały się własnością państwową w wyniku różnych aktów nacjonalizacji, wprowadzone, także w stosunku do „gruntów warszawskich”, ustawą z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.).

W dniu 25.07.1972 r. wszedł w życie nowy art. 15a u.g.t. Na mocy ust. 1 zdanie pierwsze w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność państwa mogły być wyodrębnione poszczególne samodzielne lokale i sprzedawane najemcom tych lokali jako przedmiot odrębnej własności z równoczesnym oddaniem im w użytkowanie wieczyste ułamkowej części terenu, na którym położony był budynek. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu część budynku i inne urządzenia, które nie służyły wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali, stanowiły współwłasność właścicieli lokali w częściach ułamkowych odpowiadających stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej budynku (zdanie pierwsze). W tym samym stosunku określało się ułamkową część terenu oddawanego w wieczyste użytkowanie nabywcy lokalu (zdanie drugie). Odminną regulację zawierał art. 24 ust. 1 u.g.g., który stanowił w pierwotnym brzmieniu, że lokale w małych domach mieszkalnych i w domach wielomieszkaniowych są sprzedawane wraz z udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu. Prawem wspólnym było użyt-

kowanie wieczyste gruntu, nie zaś jego własność, jak wynikałoby to z art. 15a u.g.t.

Kolejne nowelizacje art. 24 ust. 1 u.g.g. nie ingerowały w zawarte w nim sformułowanie o współużytkowaniu wieczystym gruntu. Dopiero art. 1 pkt 23 lit. a ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), zmieniając brzmienie cytowanego przepisu, powrócił do konstrukcji oddania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu związanego ze sprzedażą lokali w domach stanowiących własność Skarbu Państwa lub – już, bo funkcjonowała jako podmiot własności od 25.05.1990 r. – gminy. W art. 24 ust. 3 u.g.g., później zaś w art. 21 ust. 3 u.g.g., stwierdzano przy tym, że do czasu sprzedaży przez państwo (określane później jako Skarb Państwa) lub gmina wszystkich lokali mieszczących się w domu wielomieszkaniowym o przebudowie polegającej na powiększeniu liczby lokali decydował jednostronnie podmiot publiczny.

W świetle obowiązującego od 10.04.1991 r. do wejścia w życie ustawy o własności lokali brzmienia art. 21 ust. 4 u.g.g., po dokonaniu przebudowy, nadbudowy lub rozbudowy rejonowy organ rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarząd gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, w drodze decyzji zmieniał odpowiednio wielkość udziałów właścicieli poszczególnych lokali we współwłasności domu oraz we współwłasności lub we współużytkowaniu gruntu. Decyzja, jak przyjmowano, przenosiła także na podmiot, który ją wydał, własność nowo wybudowanego lokalu (por. L. Zabielski, *Uwagi praktyczne dotyczące ustanawiania odrębnych własności lokali powstałych w wyniku nadbudowy (przebudowy) część nieruchomości wspólnej*, „Rejent” 2015/11, s. 97). Ustawa o własności lokali dokonała istotnej zmiany w obowiązującym dotąd stanie prawnym.

7. Powołane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o własności lokali z 1934 r. należało do, jak się ją określa, pierwszej generacji aktów ustawowych zawierających przepisy szczególne dotyczące własności lo-

kali. Tendencja do umacniania się znaczenia instytucji odrębnej własności lokali występowała bowiem – i tym bardziej występuje obecnie – w innych państwach, przy bardzo zróżnicowanych miejscowych tradycjach prawnych (co w oczywisty sposób w pierwszej kolejności dotyczy państw anglosaskich) i różnym funkcjonowaniu rynku mieszkaniowego. W powołanym wydawnictwie zbiorowym *European Condominium Law* przedstawiono i zanalizowano przepisy prawne i praktykę 21 jurysdykcji (także wewnątrz państw; mowa nie tylko o Anglii i Szkocji, ale także o Katalonii), w tym jedną pozaeuropejską (Republika Południowej Afryki); fragmenty o prawie polskim opracowała M. Hardas. Wspomniano już o występowaniu dwóch podejść: unitarnego i dualistycznego. Pierwszą ustawę uważaną za należącą do pierwszej generacji wydano w Belgii w 1924 r., a potem m.in. we Francji w 1938 r. i w Hiszpanii w 1939 r. Drugą generację reprezentują ustawy wydawane, i to przez pewien czas, po II wojnie światowej (C. van der Merwe, *Introduction...*, s. 25 i n.), przy czym w USA jest to materia ustawodawstwa stanowego (por. D.S. Bennett, *Condominium Homeownership in the United States: A Selected Annotated Bibliography of Legal Sources*, „Law Library Journal” 2011/103, nr 2, s. 249 i n.). W obrocie międzynarodowym przyjmuje się w tym zakresie ogólne określenie „kondominium”, wymieniając trzy właściwe mu cechy: indywidualna własność mieszkań, współwłasność ziemi i części wspólnych budynku, obowiązkowe zrzeszenie współwłaścicieli w organizacji (która w wielu państwach jest stowarzyszeniem), mającej albo niemającej osobowości prawnej. Instytucje o tych cechach noszą przy tym różne nazwy w zależności od kraju, w którym występują: poza „kondominium” (USA, Kanada, Włochy) używane są takie określenia jak *commonhold* (Anglia), „mieszkanie własnościowe” (*Eigentumswohnung*, *Wohneigentum* – Niemcy, także Dania) czy „własność pozioma” i „wspólnota mieszkańców” (*propiedad horizontal*, *comunidad de propietarios* – Hiszpania).

8. Przez ponad 28 lat obowiązywania ustawy o własności lokali, której pierwotny tekst był ogłoszony w „Dzienniku Ustaw” z 1994 r. Nr 85, poz. 388, przeprowadzono czternaście jej nowelizacji, co można uznać za wyjątkową stabilność przepisów w porównaniu z ogólnie występującą

częstotliwością nowelizacji (por. A. Sikorska-Lewandowska, *Kierunki zmian ustawy o własności lokali*, „Studia Iuridica Torunensia” 2018, s. 337 i n.). Równolegle dokonywano jednak, czasem istotnych, zmian innych ustaw, których przedmiot wiąże się z zakresem ustawy o własności lokali, w szczególności obowiązującej od 1.01.1998 r. ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz, zastępującej odpowiednie przepisy ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze, ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która weszła w życie 24.04.2001 r., a pośrednio również ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Obecny tekst jednolity ustawy o własności lokali jest czwartym z kolei – po tekście z 2000 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 903), z 2015 r. (Dz.U. poz. 1892) i z 2018 r. (Dz.U. poz. 716).

Nowelizacje, które mają znaczenie dla obecnego brzmienia ustawy, a tym samym dla jej stosowania, będą przywoływane w odpowiednich miejscach *Komentarza*.

9. Niniejszy *Komentarz*, którego nowe, zmienione wydanie oddaje się Czytelnikom, nie jest pierwszym całościowym komentarzem do ustawy o własności lokali. Opublikowano bowiem już wiele pozycji, w szczególności, po komentarzu J. Ignatowicza (Warszawa 1995), krótszy komentarz G. Bieńka i Z. Marmaja (*Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2008), jak również, obok odpowiedniej części szerszego komentarza do kilku ustaw A. Doliwy (*Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2021) oraz opracowania pod red. K. Osajdy (*Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2018), obszerne komentarze R. Strzelczyka i A. Turleja (*Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2015), E. Bończak-Kucharczyk (*Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019) oraz R. Dziczka (*Własność lokali. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2021). Obok nich występują opracowania o charakterze czysto praktycznym, jak *Wspólnota mieszkaniowa. Praktyczny poradnik dla zarządców i zarządów* K. Jachacy-Bednarek i D. Malareckiej (Warszawa 2015). Wszystkie te publikacje, jeżeli nie mają nowych wydań, nie uwzględniają ostatnich zmian ustawy

oraz jej otoczenia prawnego, jak też najnowszego orzecznictwa, które wnosi pewne nowe elementy do, zdawałoby się, ustalonego (ale też nie zawsze ustalonego) rozumienia treści niektórych przepisów. Obok pozycji dłużej obecnych na rynku po ukazaniu się w 2019 r. pierwszego wydania niniejszego komentarza pojawiły się również nowe publikacje, w szczególności I. Szymczak, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2020, jak również kolejne monografie zbiorowe (jak *Własność lokali. Terażniejszość i perspektywy*, red. A. Kaźmierczyk, E. Badura, Warszawa 2021).

Należy dodać, że autorzy niniejszego *Komentarza* nie zawsze podzielają stanowiska wyrażone w dotychczas opublikowanych pozycjach. Znalazło to wyraz nie tylko w tym opracowaniu, lecz również w rozprawie doktorskiej *Powstanie i ustanie odrębnej własności lokalu*, na podstawie której jeden z autorów *Komentarza*, Tymoteusz Barański uzyskał w 2022 r. stopień doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, a której treści zostały przez tego autora uwzględnione w niniejszym wydaniu.

Warszawa, 15 marca 2023 r.

Hubert Izdebski

USTAWA

z dnia 24 czerwca 1994 r.

o własności lokali

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji; odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego]

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 nieuregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

I. Podstawowe kwestie dotyczące zakresu ustawy

1. Przepis ust. 1 wskazuje zakres przedmiotowy ustawy, któremu odpowiada systematyka tego aktu – wskazane materie są przedmiotem unormowania odpowiednio rozdziału 2, 3 i 4 u.w.l.
2. Podstawowe dla określenia zakresu przedmiotowego ustawy o własności lokali określenie „samodzielny lokal mieszkalny” jest zdefiniowane w art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze (zob. komentarz do tego artykułu). Uwzględnić przy tym należy także zbliżoną, lecz nie tożsamą definicję

mieszkania, sformułowaną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) (§ 3 pkt 9: zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych mających osobne wejście, wydzielony trwałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiające stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego; zgodnie z § 3 pkt 10 pomieszczenia mieszkalne to pokoje w mieszkaniu, a także sypialnie i pomieszczenia do dziennego pobytu ludzi w budynku zamieszkania zbiorowego, w tym hotelu), wraz z odpowiednimi przepisami tego rozporządzenia. Przepisy te, wydane na podstawie ustawy – Prawo budowlane, stosuje się do mieszkań w budynkach projektowanych, budowanych i przebudowywanych oraz co do których dokonuje się zmiany użytkowania (o zastosowaniu przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) przy stosowaniu przepisów ustawy o własności lokali – por. też § 3 do art. 2). Zaznaczyć trzeba, że odrębna definicja lokalu, szersza jednak od rozumienia lokalu w ustawie o własności lokali, występuje również w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), a podobne w treści, przy zasadniczym odesłaniu do definicji ustawy o własności lokali (również bowiem uznające za lokal mieszkalny pracownię twórcy przeznaczoną do prowadzenia działalności w zakresie kultury i sztuki), jest rozumienie lokalu w świetle art. 2 ust. 1 i 2 u.s.m. – w obu ustawach na użytek jednak jedynie danej ustawy. O różnym prawnym rozumieniu lokalu mieszkalnego – P. Niewęglowski, *Rozbieżności w statusie prawnym pojęcia lokalu mieszkalnego w odniesieniu do nowych tendencji rynkowych* [w:] *Współczesne problemy, wyzwania i pożądane kierunki zmian w prawie nieruchomości*, red. P. Strzelczyk, D. Lubowiecki, Warszawa 2022, s. 57 i n.

Ustawa zasadniczo nie zawiera definicji innych używanych w niej określeń, nawet gdy odbiegają od przyjętych w innych ustawach (jak „przebudowa”; zob. też § 2 do art. 2), ani w poszczególnych przepisach (poza

definicją terminu „pomieszczenie przynależne” w art. 2 ust. 4 i „nieruchomość wspólna” w art. 3 ust. 2), nie ma też w niej „słowniczka”, który, zgodnie z § 150 ust. 3 z.t.p. może, gdy ustawa zawiera wiele powtarzających się określeń, stanowić wydzielony fragment przepisów ogólnych ustawy.

3. Z art. 1 ust. 1 oraz z art. 2 ust. 2 zdanie drugie u.w.l. wynika, że lokalem o innym przeznaczeniu jest lokal o przeznaczeniu innym niż mieszkalne, z tym że według drugiego z tych przepisów lokal ten ma być wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem. Jest to tzw. lokal użytkowy (sklepowy, usługowy, biurowy, gastronomiczny czy też garażowy, w tym lokal garażowy w tym samym budynku, który może być używany w powiązaniu z korzystaniem z będącego przedmiotem odrębnej własności lokalu mieszkalnego). W ustawie o własności lokali termin „lokal użytkowy” występuje w art. 12 ust. 3, gdzie mowa o możliwości większego obciążenia jego właściciela opłatami. Nie ma tam jednak definicji lokalu użytkowego (zob. komentarz do art. 12). Definicję tę zawiera natomiast § 3 pkt 14 r.w.t.b.u., zgodnie z którym lokalem użytkowym jest pomieszczenie lub zespół pomieszczeń, wydzielone stałymi przegrodami budowlanymi, niebędące mieszkaniem, pomieszczeniem technicznym albo pomieszczeniem gospodarczym (pomieszczenie techniczne i pomieszczenie gospodarcze również są zdefiniowane w § 3 rozporządzenia).

W związku z garażami należy mieć na uwadze treść art. 2 ust. 4 u.w.l., zgodnie z którym garaż, podobnie jak piwnica, strych czy komórka, może być pomieszczeniem przynależnym do lokalu (jako jego część składowa, choćby do lokalu bezpośrednio nie przylegał, o ile jest położony w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal; zob. też § 6 do art. 2). Garaż może także, jeżeli spełnia ustawowy wymóg samodzielności (art. 2 ust. 2 u.w.l.), czyli jest oddzielony trwałymi ścianami, stanowić przedmiot odrębnej własności, co dotyczy garaży zarówno jednostanowiskowych (a zasadniczo takie stają się przedmiotem odrębnej własności w wyniku zastosowania art. 211 u.g.n.), jak i wielostanowiskowych, a gdy jest wielostanowiskowy, użytkowane w nim miejsce postojowe może być nie tylko przynależnością

lokalu, ale coraz częściej przedmiotem wydzielenia w ramach współwłasności do wyłącznego korzystania przez danego współwłaściciela (*quoad usum*). Por. J. Luty, *Status prawny garaży we wspólnotach mieszkaniowych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2013/3, s. 6 i n.

Do kategorii lokali użytkowych („lokali o innym przeznaczeniu”) należą, coraz częściej występujące, lokale w obiektach hotelarskich, w szczególności apartotele (zob. T. Filipowicz, J. Filipowicz, *Budowa samodzielnych lokali w apartotelach w świetle ustawy o własności lokali i ustawy o usługach hotelarskich*, „Nieruchomości” 2019/9) czy condohotele (zob. K. Bucholc-Srogosz, *Condohotele na polskim rynku nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2016/2, s. 241 i n.), jak również tzw. mikroapartamenty, mikromieszkania czy mikrokawalerki (P. Niewęglowski, *Rozbieżności w statusie prawnym...*, s. 72). Możliwość przeznaczenia lokali użytkowych na pobyt ludzi, wobec tego, że nie ma w ich przypadku ograniczenia minimalnej powierzchni użytkowej 25 m² dotyczącego mieszkań (§ 94 r.w.t.b.u. – od 1.01.2018 r., uprzednio występował inny wymóg: co najmniej jednego pokoju o powierzchni użytkowej nie mniejszej niż 16 m²), może być przedmiotem nadużyć mieszczących się w ogólniejszym określeniu „patodeweloperka”.

W art. 1 ust. 1 oraz w art. 2 ust. 1 u.w.l. nie wskazuje się wprawdzie, że lokal o innym przeznaczeniu w rozumieniu ustawy także ma być samodzielny, ale wynika to wprost z art. 2 ust. 2 zdanie drugie u.w.l.

4. Poza tym, że ma to być lokal samodzielny, ustawa o własności lokali nie zawiera żadnych ograniczeń co do rodzaju lokalu lub budynku, w którym może znajdować się lokal. W konsekwencji wyodrębnienie lokalu, pod warunkiem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 2 ust. 1a u.w.l., może nastąpić w każdym rodzaju budynku – nawet w domach jednorodzinnych, gdzie jednak nie można wyodrębnić więcej niż dwóch lokali mieszkalnych (art. 2 ust. 1c u.w.l.; zob. teżę 11 do tego artykułu). W związku z art. 2 ust. 1a u.w.l. w odniesieniu do lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych należy mieć na uwadze przepisy

§ 90–95 r.w.t.b.u. (zob. tezę 3 do art. 2). Wyodrębnianie lokali może nastąpić jednocześnie albo, co występuje znacznie częściej, sukcesywnie – o wyodrębnianiu sukcesywnym wprost mowa w art. 4 ust. 2 i w art. 18 ust. 2 u.w.l.

5. Ustawa o własności lokali nie zawiera również ograniczeń podmiotowych co do możliwości uzyskania odrębnej własności lokali. W szczególności prawo to mogą uzyskać zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, z tym że w odniesieniu do cudzoziemców (w tym zagranicznych osób prawnych) obowiązują szczególne przepisy ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278). Ogólnie wymagane dla nabycia nieruchomości przez cudzoziemców zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie znajduje zastosowania do nabywania własności lokali, z wyjątkiem lokali użytkowych niebędących garażem, związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy, z tym jednak, że także ten wyjątek nie występuje w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy, w szczególności cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jak również w stosunku do cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw Unii Europejskiej, Islandii, Liechtensteinu, Norwegii oraz Szwajcarii (art. 8 ust. 2 powołanej ustawy).

Nie ma również, znanego z okresu „Polski Ludowej”, ograniczenia liczby lokali, które może nabyć jeden podmiot.

6. Ograniczenia co do ustanawiania odrębnej własności lokali mogą wynikać także z przepisów szczególnych innych niż ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Ustawa z 26.10.1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.; poprzednio: ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego) uzależniła możliwość przeniesienia przez społeczną inicjatywę mieszkaniową (poprzednio towarzystwo budownictwa społecznego) oraz odpowiednio spółdzielnię mieszkaniową bądź spółkę

gminną własności lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego albo przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez ten bank na podstawie wniosku złożonego do 30.09.2009 r. od spełnienia wielu warunków, poczynwszy od tego, że przeniesienie własności może nastąpić wyłącznie na rzecz najemcy (art. 33ea i n.). W ustawie ogranicza się również w sposób istotny możliwość zawarcia przez społeczną inicjatywę mieszkaniową z najemcą umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności (art. 33dk i n. – dotyczy to najmu instytucjonalnego w rozumieniu art. 19k u.o.p.l.). Przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia nie można, pod rygorem nieważności, wyodrębnić własności lokalu mieszkalnego utworzonego z udziałem gminy albo związku międzygminnego w wykonaniu umowy inwestora z gminą albo związkiem, zawartej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U z 2022 r. poz. 377 ze zm. – art. 7e tej ustawy). Jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa na mocy jednostronnej czynności prawnej ustanowiła dla siebie odrębną własność lokalu, przeniesienie własności lokalu może nastąpić wyłącznie na rzecz członka, któremu przysługuje spółdzielcze prawo własnościowe do tego lokalu, albo osoby niebędącej członkiem spółdzielni, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do tego lokalu (art. 17¹⁷u.s.m.).

Ten ostatni przepis pozostaje w związku z innego typu ograniczeniem, którym jest nakaz ustanowienia odrębnej własności lokalu (jak w art. 17¹⁴u.s.m. w odniesieniu do żądań osób legitymujących się spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu oraz w art. 17¹⁵u.s.m. zawierającym nakaz przeniesienia ułamkowego udziału we współwłasności wielostanowiskowego garażu w odniesieniu do żądań osób legitymujących się prawem do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym).

Ustawa z 14.06.2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 873)

wprowadziła zakaz ustanawiania – funkcjonujących do tego czasu, a wprowadzonych ustawą z 17.02.1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. Nr 12, poz. 61 ze zm.) szczególnych praw rzeczowych w postaci spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz praw do miejsc postojowych (o charakterze tego prawa G. Bieniek, Z. Marmaj, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 68 i n.) w budynkach położonych na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste (zarazem w art. 35 u.s.m. ułatwiając uzyskanie tych praw przez spółdzielnię; por. G. Bieniek, Z. Marmaj, *Własność...*, s. 24 i n.); umowa o budowę lokalu na warunkach spółdzielczego własnościowego prawa stała się *ex lege* umową o budowę lokalu, który ma się stać przedmiotem odrębnej własności, a jednocześnie przyznano członkowi spółdzielni mieszkaniowej, który przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy o spółdzielniach i ich związkach był właścicielem lokalu mieszkalnego i z mocy tej ustawy prawo to zostało przekształcone w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego lub spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego (garażu), roszczenie o ustanowienie własności tego lokalu, bez kosztów i obciążeń (zob. J. Pisuliński, *Odrębna własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 21, *Prawo spółdzielcze*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 585 i n.; K. Pietrzykowski, *Ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej*, „Prawo i Więzy” 2022/43, s. 24 i n.).

Inne jeszcze ograniczenie uprawnień właściciela budynku stanowi ustawowe przyznanie pierwszeństwa w nabyciu wyodrębnionego lokalu (jak pierwszeństwo najemców lokali na zasadach określonych w art. 34 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 7 u.g.n.).

Zauważyć także trzeba ograniczenia po stronie właścicieli budynku wynikające z praktyki stosowania tzw. dekretu warszawskiego, tj. dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) – obszernie omówione w tezach 27 i n. komentarza do art. 3a.

7. Określenie „odrębna własność” w odniesieniu do lokali oznacza, że jest to własność odrębnego rodzaju, różna zarówno od własności budynku, jak i od własności gruntu oraz od przewidzianych przez prawo innych praw rzeczowych do gruntu, umożliwiających odrębną własność budynku (użytkowanie wieczyste oraz użytkowanie, ale tylko jako wkład gruntowy rolniczej spółdzielni produkcyjnej – art. 279 § 1 k.c.) i tym samym stanowiąca wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, sformułowanej w art. 191 k.c. („własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową”). Wyjątek taki został przewidziany w art. 46 § 1 k.c., zgodnie z którym nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Ustawa o własności lokali zawiera przepisy szczególne, o których mowa w ostatnio powołanym przepisie Kodeksu cywilnego, przy czym podstawowe dla niej znaczenie ma odrębna własność lokalu, czyli części budynku, natomiast przymusowa współwłasność nieruchomości wspólnej (zdefiniowanej w art. 3 ust. 2 u.w.l., tj. gruntu i wspólnych części budynku) ma charakter akcesoryjny (udział w nieruchomości wspólnej stanowi „prawo związane z własnością lokali” – art. 3 ust. 1 u.w.l.).
8. Już z samego określenia „odrębna własność lokali” wynika, że ustawodawca kieruje się dualistycznym podejściem do kwestii własności lokali, wychodząc przy jej rozstrzyganiu od konstrukcji odrębnej własności lokalu, a nie od wspólnych praw związanych z korzystaniem z wyodrębnionego lokalu (por. też § 3 Wprowadzenia).

II. Zakres stosowania przepisów Kodeksu cywilnego oraz przepisów innych ustaw

9. Ustawa o własności lokali stanowi pierwsze kompleksowe unormowanie materii wskazanych w ust. 1. Nie jest jednak unormowaniem wyczerpującym, co wynika wprost z ust. 2, odsyłającego do Kodeksu cywilnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie o własności lokali (mowa o sto-

sowaniu bezpośrednim); z tego przepisu wynika, że ustawa o własności lokali stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego.

Niezależnie od tego ogólnego odesłania, do stosowanych tym razem odpowiednio (tj. z uwzględnieniem specyfiki danych stosunków) przepisów Kodeksu cywilnego (oraz Kodeksu postępowania cywilnego) o współwłasności odsyła art. 19 u.w.l. dotyczący małych wspólnot, tj. wspólnot, w których liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż trzy (od 1.01.2020 r. – na podstawie ustawy z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1309 – poprzednio granicę wyznaczało siedem lokali). Z litery tego przepisu wynika, że udział w nieruchomości wspólnej i współwłasność nieruchomości wspólnej (art. 3 ust. 1 u.w.l.) nie są tożsame ze współwłasnością w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Będzie o tym mowa zarówno w komentarzu do art. 19, jak i w związku z innymi przepisami ustawy o własności lokali, które odnoszą się do małych wspólnot.

Pomijając powyższą kwestię odpowiedniego tylko stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności w odniesieniu do „małych wspólnot”, należy stwierdzić, że w materii odrębnej własności lokali stosuje się w szczególności przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące formy czynności prawnych (ustanowienie odrębnej własności lokalu wymaga bowiem formy aktu notarialnego – art. 158 k.c.), zakłócenia korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę (imisji – art. 144 k.c.), domniemania wspólnego korzystania z urządzeń znajdujących się na granicy sąsiadujących ze sobą lokali, co może dotyczyć zwłaszcza balkonów, tarasów i loggii (art. 154 k.c.), ochrony własności (art. 222 i n. k.c.) oraz dziedziczenia prawa (art. 922 i n.).

Nie powinno się natomiast dokonywać wykładni art. 3 ust. 5 u.w.l. w kontekście przepisów Kodeksu cywilnego ani ustawy o księgach wieczystych i hipotece (wyrok NSA z 10.08.2017 r., II FSK 178/16, LEX nr 2351566). Zarazem w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje

koncepcja przewidująca pierwszeństwo wieczystoksięgowego modelu nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą – i tym samym stosuje się prymat pojęcia nieruchomości w rozumieniu wieczystoksięgowym („jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość”) nad prawnorzeczowym pojęciem nieruchomości wyrażonym w art. 46 § 1 k.c.; w praktyce przekłada się to na brak możliwości występowania wspólnoty mieszkaniowej obejmującej budynki położone na nieruchomościach grunto- wych, dla których prowadzi się odrębne księgi wieczyste (postanowienie SA w Krakowie z 11.10.2019 r., I ACa 812/18, LEX nr 2864772).

10. Zarazem z ust. 2 komentowanego artykułu wynika, że powinno się przyjąć, iż ustawa o własności lokali posługuje się pojęciami, które zostały użyte w Kodeksie cywilnym i w rozumieniu, jakie nadaje się im zgodnie z Kodeksem cywilnym (por. § 9 z.t.p.), chyba że pojęciom tym nadano by szczególne znaczenie w ustawie o własności lokali, co będzie, w miarę potrzeby, przedmiotem rozważań w odpowiednich partiach komentarza (por. również tezę 9 do niniejszego artykułu).
11. W wyroku z 5.03.2002 r., SK 22/00 (OTK-A 2002/2, poz. 12), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 2 u.w.l. nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W skardze konstytucyjnej, w wyniku której został wydany ten wyrok, została podjęta próba argumentacji, że w art. 1 ust. 2 u.w.l. powinna być mowa o odpowiednim stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego, a nie o bezpośrednim stosowaniu w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Trybunał Konstytucyjny nie przyjął tej argumentacji, stwierdzając, że w doktrynie (Trybunał powołał się na opracowanie E. Drozda, *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994/11, s. 49) „(...) zwraca się uwagę na fakt, iż zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy postanowienie, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym przedmiotową ustawą stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jest w istocie błędne, a nawet szkodliwe. Sugeruje bowiem, iż własność lokali jest całkowicie różna od własności, której ogólną regulację zawiera Kodeks cywilny, co uniemożliwiałoby stosowanie jego przepisów, gdyby brak było specjalnego zezwolenia. Tymczasem materia uregulowana

przedmiotową ustawą z istoty swej w nieuregulowanym zakresie podlega Kodeksowi cywilnemu”.

12. Kodeks cywilny nie jest jedynym aktem ustawowym, który stosuje się do materii odrębnej własności lokali w zakresie nieuregulowanym w ustawie o własności lokali i to także bez potrzeby takiego wskazania, jakie znajduje się w ust. 2 w odniesieniu do przepisów Kodeksu cywilnego.

Należy tu wymienić, poza Kodeksem postępowania cywilnego, do którego wprost zresztą odsyła się w art. 19 u.w.l.:

- ustawę z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) (por. np. tezę 3 do art. 2);
- ustawę z 29.09.1994 r. o rachunkowości, którą stosuje się do rachunkowości wspólnot mieszkaniowych jako jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 2 ust. 1 pkt 5 u. rach.) – wyrok SN z 16.11.2016 r., I CSK 791/15, LEX nr 2186565; o statusie prawnym wspólnoty mieszkaniowej zob. komentarz do art. 6; o rachunkowości wspólnot zob. art. 29 ust. 1 i 1a u.w.l. (por. komentarz do art. 29);
- ustawę z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której art. 35 ust. 3 wprost odsyła do ustawy o własności lokali w przedmiocie ustanawiania odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych, wchodzących w skład nieruchomości jako wyczerpującej podstawy normatywnej dla określenia czynności niezbędnych dla ustanowienia odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych, także posadowionych na gruntach Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (w kwestii stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami zob. także tezę 13 do komentowanego artykułu);
- ustawę z 26.10.1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (o której była mowa w tezie 6) (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Spółeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Warszawa 2023);
- ustawę z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która, zawierając odrębne unormowanie w przedmiocie ustanawiania odrębnej

własności lokalu i przenoszenia własności, odsyła do ustawy o własności lokali w zakresie definicji lokalu (art. 2 ust. 1) oraz w zakresie praw i obowiązków większości lub wszystkich właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie tej samej nieruchomości oraz zarządu nieruchomością wspólną (art. 24¹, 26, art. 27 ust. 2–4), a zarazem zawiera ogólne odesłanie: „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali (...)” (art. 27 ust. 1); por. R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2018; oraz A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Warszawa 2018; art. 7, nt 3 i n.; ustawę z 20.05.2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Mieszkaniowym, która – zastępując ustawę z 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego – normuje zasady ochrony praw nabywcy, wobec którego deweloper zobowiązuje się do ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności tego lokalu na nabywcę; ustawa ta wprowadza rodzaj przepisów szczególnych w stosunku do art. 9 u.w.l., praktycznie wykluczając ich szersze zastosowanie (zob. komentarz do art. 9; oraz por. A. Goldiszewicz, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperski Fundusz Gwarancyjny. Komentarz*, Warszawa 2022);

- ustawę z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (por. M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2021);
- ustawę z 4.11.2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 28), w której wprost odsyła się do ustawy o własności lokali co do ustanowienia przez członków kooperatywy mieszkaniowej odrębnej własności lokali niezwłocznie po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej (art. 11 pkt 2).

Rozważanie, które przepisy danej ustawy oraz ustawy o własności lokali są odpowiednio ogólne i szczególne, może następować tylko w odniesieniu do konkretnych przepisów. Tylko ogólnie można jednak przyjąć, że w stosunku do powyższych ustaw przepisy ustawy o własności lokali mają charakter ogólny, podczas gdy z art. 1 ust. 1 u.w.l. wynika z kolei wyraźnie, że przepisy ustawy o własności lokali są przepisami szczególnymi (*lex specialis*) w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego jako przepisów ogólnych (*lex generalis*). Należy mieć na uwadze przyjętą regułę, zgodnie z którą *lex specialis derogat legi generali*, tzn. przepisy szczególne mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi, przy czym zasadę stanowi również to, że *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, tzn. przepisy szczególne zachowują swoją moc także w przypadku późniejszego wydania przepisów ogólnych.

13. Odrębnie należy zasygnalizować powstały w praktyce problem zakresu zastosowania w przedmiocie unormowanym przez ustawę o własności lokali przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszących się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 35 ust. 3 u.g.n. wydaje się jasno stwierdzać, że ustanawianie odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych, wchodzących w skład tychże nieruchomości, następuje na zasadach określonych w ustawie o własności lokali; domem wielolokalowym jest każdy dom mieszkalny, który nie jest domem jednorodzinnym (por. teżę 11 do art. 2).

Mimo to, z pominięciem odpowiednich przepisów ustawy o własności lokali (art. 4 ust. 1, art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 3 pkt 5), w praktyce zdarza się, co jest akceptowane także w orzecznictwie wieczystoksięgowym, że dla ustanowienia odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy i rozporządzenia tym lokalem konieczne jest zawarcie umowy o oddanie części ułamkowej gruntu, na którym budynek jest posadowiony, w użytkowanie wieczyste. W kwestii tej Sąd Najwyższy wypowiedział się w postanowieniu z 19.06.2018 r., I CSK 320/17 (LEX nr 2515914), o którym obszernie (i krytycznie) mowa w komentarzu do art. 3a.

Problem ten staje się historyczny, gdyż w odniesieniu do istotnej części gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.), przekształcające *ex lege* z dniem 1.01.2019 r. we własność użytkowanie wieczyste gruntów, na których usytuowane są budynki mieszkalne, i zamykające drogę do oddawania w przyszłości gruntów w użytkowanie wieczyste na cele mieszkalne (por. komentarz do art. 3a).

Należy także zaznaczyć, że art. 5 ust. 3 u.w.l. odsyła pośrednio do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie określenia „działka budowlana niezbędna do korzystania z budynku”; definicję działki budowlanej zawiera art. 4 pkt 3a u.g.n., a o wydzieleniu działki niezbędnej do korzystania z budynku mowa w art. 95 pkt 7 u.g.n. (zob. komentarz do art. 5; por. także komentarz do art. 32a).

Art. 1a. [Status współwłaściciela lokalu w częściach ułamkowych]

Ileokroć w ustawie jest mowa o właścicielu lokalu, należy przez to rozumieć także współwłaściciela lokalu w częściach ułamkowych, z wyjątkiem art. 16.

1. Przepis został dodany ustawą z 12.06.2015 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz.U. poz. 1168).
2. Artykuł 1a miał na celu szczególne unormowanie sytuacji, często występującej w nowym budownictwie, współwłaścicieli odrębnego lokalu w postaci wielostanowiskowego garażu pod budynkiem, mogącego stanowić znaczącą część powierzchni całości budynku, co przy dużej liczbie współwłaścicieli mogło istotnie utrudniać, a czasem uniemożliwiać podjęcie uchwał przez zebranie wspólnoty mieszkaniowej. Przepis art. 1a służył temu celowi wraz z równocześnie dodanymi przepisami art. 3 ust. 3a oraz art. 23 ust. 2b u.w.l. oraz zmianą brzmienia art. 12 ust. 3 u.w.l.

W uzasadnieniu komisyjnego projektu ustawy (druk sejm. nr 3233), nieobejmującego zresztą propozycji nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 3 u.w.l., stwierdzono, że: „Przedstawione w projekcie ustawy rozwiązanie polega na zrównaniu statusu właścicieli lokali oraz współwłaścicieli lokali w częściach ułamkowych; ci drudzy są bowiem w obecnym stanie prawnym pozbawieni praw, które ustawa przyznaje wyłącznie właścicielom. A zatem będą mogli oni brać udział w podejmowaniu uchwał przez wspólnotę (zarówno na zebraniach, jak i w trybie indywidualnego zbierania głosów przez zarząd), a co za tym idzie będą mieli wpływ na politykę finansową wspólnoty m.in. poprzez prawo głosu nad uchwałami dotyczącymi wysokości planowanych zaliczek na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną. Będą mogli również realizować swoje uprawnienia w zakresie kontroli zarządu m.in. poprzez prawo głosu nad uchwałami w sprawie przyjęcia sprawozdania zarządu ze swej pracy oraz w sprawie udzielenia zarządowi z tego tytułu absolutorium. Co więcej, prawo kontroli dotyczyć będzie również możliwości zaskarżenia uchwał wspólnoty oraz prawa zwrócenia się do sądu o ustanowienie zarządcy przymusowego w sytuacji, gdy zarząd wspólnoty nie wypełnia swych obowiązków bądź nie został w ogóle powołany. Proponowane rozwiązania przewidują nie tylko zrównanie – w ramach posiadanych udziałów – praw właścicieli oraz współwłaścicieli, ale również ich obowiązków. Tym samym nakładają na współwłaścicieli obowiązek partycypacji w kosztach zarządu wspólnoty w zakresie równym iloczynowi wielkości udziału we współwłasności lokalu i wielkości udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej przypadającej na ten lokal”.

3. Artykuł 1a dotyczy jednak wszystkich możliwych sytuacji współwłasności lokali, zarówno mieszkalnych, jak i o innym przeznaczeniu. Przed wprowadzeniem tego przepisu współwłaściciele działali wyłącznie na zasadach określonych w art. 199–209 k.c., zgodnie zresztą z zasadą potwierdzoną w art. 1 ust. 2 u.w.l. Obecnie współwłaściciele w udziałach ułamkowych (a więc nie współwłaściciele łączni, w szczególności małżonkowie w ramach wspólności majątkowej; por. art. 196 § 2 k.c.) mają bezpośredni udział w nieruchomości wspólnej (czyli jak gdyby mieli wydzielone lokale) i w związku z tym przysługują im takie same prawa

jak właścicielom poszczególnych lokali w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną; mogą zatem samodzielnie uczestniczyć w sprawach wspólnoty mieszkaniowej, przy czym ich udział oblicza się zgodnie z art. 3 ust. 3a u.w.l. (por. M. Balwicka-Szczyrba, *Sytuacja prawna współwłaścicieli lokali w częściach ułamkowych po nowelizacji ustawy o własności lokali*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/2, s. 47 i n.).

4. Artykuł 16 u.w.l., o którym mowa w komentowanym przepisie, dotyczy przymusowej sprzedaży lokalu (zob. komentarz do tego artykułu).

Art. 2. [Samodzielność lokalu i jej stwierdzenie]

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 nieruchomością w budynku mieszkalnym jednorodzinnym 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.

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.

3. Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1a–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 wyrzysie 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.

I. Wymagania dotyczące samodzielności lokali

1. W ust. 1 komentowanego artykułu wskazuje się, że przedmiotem odrębnej własności mogą być – stanowiąc tym samym nieruchomości lokalowe – samodzielne lokale mieszkalne, a także lokale o innym przeznaczeniu, czyli tzw. lokale użytkowe (które także muszą być samodzielne, co wynika z ust. 2 zdanie drugie). Mimo że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6.10.2017 r., I OSK 3174/15 (LEX nr 2411895), uznał, iż ust. 2 „(...) zawiera nie tyle definicję legalną samodzielnego lokalu mieszkalnego, a jedynie jego określenie”, można przyjąć, że jego zdanie pierwsze tego ustępu zawiera taką definicję.

Z powodu podstawowego znaczenia cechy samodzielności analizowanie treści art. 2 należy zacząć od tej cechy, mimo że od 11.09.2017 r., poprzedzając określenie samodzielności, obowiązuje ust. 1a, obecnie ze

względem na wadliwość redakcyjną zmieniony i uzupełniony o dwa dalsze przepisy.

2. Lokale samodzielne w rozumieniu ust. 2 mogą powstać nie tylko wskutek budowy budynku, ale także jako efekt z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego:
 - przebudowy budynku (tj. wykonania robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych budynku, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, takich jak kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji – art. 3 pkt 7a pr. bud.; definicję kondygnacji zawiera § 3 pkt 16 w zw. z pkt 19 r.w.t.b.u.), która może dotyczyć jednego dotychczasowego lokalu (jego podział) lub utworzenia nowego lokalu z powierzchni wspólnych;
 - rozbudowy budynku i, obok ewentualnego powiększenia dotychczasowego lokalu, utworzenia nowego lokalu lub lokali;
 - nadbudowy budynku i także, obok ewentualnego powiększenia dotychczasowego lokalu, utworzenia nowego lokalu lub lokali.

Pojęcia rozbudowy i nadbudowy nie są zdefiniowane w Prawie budowlanym, jednakże z ustawy tej można, *a contrario* z definicji przebudowy, wyciągnąć wnioski co do ich rozumienia. W obydwu przypadkach chodzi o roboty budowlane, w wyniku których następuje zmiana parametrów budynku: nadbudowa oznacza powiększenie istniejącego obiektu budowlanego przez zwiększenie jego wysokości i z reguły zwiększenie liczby kondygnacji przy zachowaniu tej samej powierzchni zabudowanej, natomiast rozbudowa to zmiana innych charakterystycznych parametrów istniejącego obiektu budowlanego, jak powierzchni zabudowy oraz długości i szerokości (*Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 56).

Należy jednak zaznaczyć, że art. 22 ust. 3 u.w.l. wymienia (choć nie jest to wyczerpujące) jedynie nadbudowę i przebudowę (pkt 5), co może oznaczać inne rozumienie niż w Prawie budowlanym co najmniej przebudowy, która może też być utożsamiana w jakimś zakresie

z rozbudową, ale też i nadbudową (por. L. Zabielski, *Uwagi praktyczne dotyczące ustanawiania odrębnych własności lokali powstałych w wyniku nadbudowy (przebudowy) części nieruchomości wspólnej*, „Rejent” 2015/11, s. 97 i n.). Odrębne unormowanie w art. 22 ust. 4 u.w.l. trybu połączenia lokali stanowiących odrębne nieruchomości w jedną nieruchomość oraz podziału lokalu może zarazem wskazywać na to, że nie jest to przebudowa w rozumieniu ustawy o własności lokali.

W konsekwencji są podstawy, by pojęcie przebudowy dla potrzeb ustawy o własności lokali rozumieć w pewnym oderwaniu od definicji Prawa budowlanego jako wykonanie wszelkich robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych budynku, w tym połączenia albo podziału lokalu, chyba że efekt tych robót określa się odrębnie jako nadbudowa (zob. także tezę 15 do art. 13).

Przebudowa i nadbudowa oznacza zmianę udziałów w powierzchni wspólnej, dokonywaną w trybie określonym w ustawie (por. art. 22 ust. 3 pkt 5 u.w.l.).

3. Aby lokal mógł być samodzielnym lokalem mieszkalnym, powinien nadawać się do stałego pobytu ludzi. W przypadku nowych lokali mieszkalnych przy określeniu ich samodzielności decydujące znaczenie mają przepisy Prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.), w szczególności rozdziału 7 rozporządzenia. Odrębne są kryteria ustanawiania samodzielności lokali mieszkalnych w starszych budynkach, jednakże także tam organ bierze pod uwagę również inne przesłanki oprócz „wydzielenia trwałymi ścianami w obrębie budynku”. Przepisy Prawa budowlanego służą odkodowaniu znaczenia użytych w dokumentacji technicznej pojęć, nie stanowiąc samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia (wyrok NSA z 29.11.2016 r., II OSK 1197/16, LEX nr 2394795). Przepis art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze, definiujący samodzielny lokal mieszkalny, stosuje się odpowiednio do samodzielnych lo-

kali użytkowych (art. 2 ust. 2 zdanie drugie); o rozumieniu odpowiedzialności tego stosowania – teza 13 do komentowanego artykułu.

4. Samodzielność (art. 2 ust. 2 u.w.l.), która warunkuje możliwość wyodrębnienia własności lokalu, nie została wprost wyjaśniona w ustawie, a wobec tego ustawodawca pozostawił jej wyjaśnienie doktrynie i orzecznictwu. Stanowi ona przedmiot dość jednoznacznego orzecznictwa zarówno sądownoadministracyjnego (w związku ze stwierdzaniem samodzielności przez starostę w formie zaświadczenia – art. 2 ust. 3 u.w.l.), jak i sądów powszechnych (w związku z tym, że może ona stanowić kwestię rozważaną w różnych sprawach cywilnych).

Z pojęcia samodzielności lokalu zamieszczonego w art. 2 ust. 2 należy wyprowadzić wniosek, że zamierzeniem ustawodawcy było umożliwienie wyodrębnienia takiej nieruchomości lokalowej, która zapewnia korzystanie z nieograniczonego prawa własności. Musi ona więc odpowiadać cechom i atrybutom prawa własności. Pomieszczenie pomocnicze musi znajdować się w obrębie samodzielnego lokalu, bowiem samo ze względu na swoją funkcję nie spełnia przesłanki samodzielności i jako takie nie może być przedmiotem odrębnej własności od całego lokalu (prawomocny wyrok WSA w Lublinie z 24.10.2019 r., II SA/Lu 357/19, LEX nr 2744536). Właściciel i inne osoby korzystające z lokalu mają do niego swobodny dostęp, a korzystanie z lokali zgodnie z jego funkcją nie wymaga korzystania z innych lokali. Nie przekreśla samodzielności korzystanie z pomieszczeń będących elementami nieruchomości wspólnej. Nie można mówić o samodzielności lokalu, który mimo wydzielenia trwałymi ścianami do pełnienia przypisanej mu funkcji wymaga korzystania z innych samodzielnych lokali (wyrok NSA z 29.01.2020 r., II OSK 3777/18, LEX nr 2775490).

Przez samodzielność należy rozumieć odrębność techniczną – lokal jest oddzielony od pozostałych lokali i innych części budynku, a korzystanie i używanie lokalu mieszkalnego jest niezależne od korzystania z innych lokali. Za niedopuszczalne należy uznać założenie, że wypełnienie przez lokal swojej zasadniczej funkcji i utrzymywanie należytych parametrów

będzie uzależnione od korzystania z pozostałych lokali (wyrok SA we Wrocławiu z 29.06.2016 r., I ACa 653/16, LEX nr 2376911). Nie można mówić o samodzielności lokalu, którego ciągi komunikacyjne nie zostały wydzielone trwałymi ścianami do pełnienia przypisanej mu funkcji (wyrok NSA z 19.10.2017 r., I OSK 3267/15, LEX nr 2404349). Istotnym warunkiem samodzielności lokalu jest brak w jego ścianach otworów prowadzących do innych lokali, w tym także drzwi, choćby zamkniętych (powołany wyrok WSA w Lublinie z 24.10.2019 r., II SA/Lu 357/19).

Samodzielność lokalu determinuje jego realne wydzielenie w obrębie danego budynku ścianami trwałymi, przy czym muszą to być ściany wykonane z trwałych, solidnych materiałów; z oczywistych względów kryteriów takich nie spełniają doraźne przegrody czy też „ściany” pełniące w istocie funkcję prowizoryczną, w tym wykonane z materiałów niegwarantujących trwałości, np. płótna, cienkiej dykty czy folii (wyrok WSA w Gdańsku z 11.12.2008 r., III SA/Gd 213/08, LEX nr 477247), z tym jednak, że w dobie współczesnych technik budowlanych pojęcia trwałej ściany nie można odnosić wyłącznie do ściany murowanej czy drewnianej (wyrok NSA z 19.10.2017 r., I OSK 3267/15, LEX nr 2404349), dopuszczalne jest bowiem użycie innych materiałów budowlanych.

5. W pierwszej kolejności w art. 2 ust. 2 u.w.l. mowa o samodzielnym lokalu mieszkalnym wraz z definicją tego lokalu.

Ustawodawca wyraźnie powiązał w konstrukcji przepisu ust. 2 pewien stan techniczny budynku, w którym znajdują się lokale mieszkalne z ich przeznaczeniem, czyli funkcją, którą mają spełniać w sposób docelowy, polegającą na zaspokajaniu potrzeb osób korzystających z lokali. Tylko taki lokal przeznaczony na stały pobyt ludzi, służący wraz z pomieszczeniami przynależnymi zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nadający się do zamieszkania, zapewnia cel wskazany w ustawie, jakim jest samodzielność lokalu mieszkalnego. Te właściwości architektoniczno-funkcjonalne lokalu determinują ocenę jego samodzielności (wyrok SA w Poznaniu z 13.04.2016 r., I ACa 1255/15, LEX nr 2121895). Przezna-

czenie lokalu do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oznacza wyposażenie lokalu w instalacje i urządzenia służące potrzebom bytowym, tj. ogrzewanie, oświetlenie, dostęp do bieżącej wody i odprowadzania ścieków. Lokal musi odpowiadać określonym warunkom technicznym, także odpowiednim normom budowlanym. Dotyczy to takich wskaźników, jak odpowiednie poziomy wentylacji, doświetlenia, a także ogrzewania, w tym przenikalności cieplnej. Pod tym kątem projektowane są ściany i stropy budynków (wyrok SA we Wrocławiu z 29.06.2016 r., I ACA 653/16, LEX nr 2376911).

Powyższej zasady nie należy jednak traktować mechanicznie jako wymogu wystąpienia od razu wszystkich cech łączonych z lokalem mieszkalnym. Na przeszkodzie do uznania samodzielności lokalu mieszkalnego nie stoi potrzeba przeprowadzenia pewnych robót mających na celu przystosowanie lokalu do korzystania z niego jako odrębnego mieszkania, np. przez przebudowanie kuchni lub łazienki albo przebudowy instalacji (wyrok SN z 27.04.2017 r., II CSK 719/16, LEX nr 2312224).

6. Podział, składających się na samodzielny lokal mieszkalny, pomieszczeń na „izby” i „pomieszczenia pomocnicze” (art. 2 ust. 2 u.w.l.) został oparty na kryterium funkcjonalnym, podczas gdy wyróżnienie „pomieszczeń przynależnych” (art. 2 ust. 4 u.w.l.) opiera się na kryterium położenia. Ze sformułowania „izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych” można wysnuć wniosek, że izbami są te pomieszczenia, w których mieszkańcy co do zasady stale przebywają, pomieszczeniami pomocniczymi zaś te z nich, które ten stały pobyt w izbach ułatwiają czy wręcz umożliwiają. Przy takim rozumieniu przepisów izbami będą pokoje, natomiast przedpokój i łazienka to pomieszczenia pomocnicze (wyrok WSA w Szczecinie z 24.09.2008 r., II SA/Sz 515/08, LEX nr 522658). Kuchnia jest jedną z odrębnych izb wchodzących w skład lokalu mieszkalnego (wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.01.2008 r., II SA/Bd 935/07, LEX nr 357503). Pomieszczenia pomocnicze (w tym przypadku magazyn i węzeł sanitarny) mogą być zlokalizowane tak w budynku, jak i poza budynkiem, warunkiem koniecznym do uznania

lokalu za samodzielny jest położenie ich w granicach jednej nieruchomości gruntowej (wyrok NSA z 22.09.2009 r., I OSK 1531/08, LEX nr 595189). Do wyodrębnienia prawnego samodzielnego lokalu mieszkalnego, a zwłaszcza użytkowego, nie jest przy tym konieczne, aby izba bądź izby posiadały pomieszczenia pomocnicze (wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2007 r., II SA/Wa 1069/07, LEX nr 383803).

7. Przy wyjaśnianiu pojęcia samodzielnego lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (art. 2 ust. 2 zdanie drugie u.w.l.; por. też 2 do art. 1) kluczowe znaczenie należy przypisać kwestii „samodzielności” oraz odnosić ją do momentu, w którym starosta ma ocenić występowanie tej cechy w stosunku do konkretnego lokalu (wyrok NSA z 6.10.2017 r., I OSK 3174/15, LEX nr 2411895). Odpowiedniemu badaniu podlega jednak przeznaczenie lokalu, które powinno wynikać przede wszystkim z pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie (wyrok NSA z 29.11.2016 r., II OSK 1197/16, LEX nr 2394795).
8. Ustęp 1a komentowanego artykułu został dodany przez ustawę z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości i wszedł w życie 11.09.2017 r. – wówczas 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 nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne”. Składały się zatem na niego dwa zdania. Pierwsze dotyczyło wszystkich lokali mieszkalnych, natomiast drugie wyłącznie lokali mieszkalnych w budynkach jednorodzinnych, nie rozstrzygając jednak kwestii niejednolicie traktowanej w orzecznictwie. Mowa o tym, czy w budynku, który obejmuje tylko jeden lokal, można ustanowić odrębną własność tego lokalu. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym w orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko negatywne, tzn. w takiej sytuacji nie można ustanowić odrębnej

własności tego lokalu (uchwała z 19.11.2010 r., III CZP 85/10, OSNC 2011/5, poz. 57), ale zajął też stanowisko odmienne (wyrok z 16.01.2008 r., IV CSK 402/07, LEX nr 371415) – zob. w tej kwestii komentarz do art. 10.

Ustęp 1a zdanie pierwsze, w brzmieniu wprowadzonym nowelizacją z 2017 r., stanowił próbę ustawowego rozstrzygnięcia kwestii niejednolite rozstrzyganych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przy rysującej się jednak przewadze podejścia odmiennego niż przyjęte w omawianym przepisie. Dotyczył on nie kryterium samodzielności, lecz ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu, do tego wyłącznie mieszkalnego. Nie został bowiem redakcyjnie powiązany z ust. 3, wobec czego na podstawie tego ostatniego przepisu starosta nadal miał stwierdzić w formie zaświadczenia jedynie spełnienie wymagań samodzielności (a w przypadku domu jednorodzinnego uwzględnić ponadto brak możliwości wystąpienia więcej niż dwóch samodzielnych lokali mieszkalnych) i także żaden inny przepis nie zobowiązywał go do sprawdzenia, czy ustanowienie odrębnej własności lokalu będzie zgodne z obowiązującym planem miejscowym albo decyzją o warunkach zabudowy oraz z pozwoleniem na użytkowanie (M. Stanek-Sobczak, *Jak ustanawiać odrębną własność lokalu mieszkalnego po 11 września 2017 r.*, „Rzeczpospolita” z 15.10.2017 r.).

W związku z tym ustalenie, czy zostały przedłożone dokumenty określone w tym przepisie, powinno następować na etapie sporządzania nie zaświadczenia, lecz aktu o ustanowieniu odrębnej własności lokalu – i było to zadanie notariusza albo, jeżeli ustanowienie następowało na podstawie orzeczenia sądowego (por. art. 11), sądu, przy czym przyjmowano i nadal się przyjmuje, że sąd orzeka samodzielnie, tzn. nie potrzebuje zaświadczenia starosty (zob. tezę 16 do niniejszego artykułu i komentarz do art. 11).

Nie przewidziano zarazem żadnych rozwiązań intertemporalnych, a z uzasadnienia projektu ustawy w zakresie omawianego przepisu wynikało jedynie, co miało niewielki związek z jego treścią, że jego celem

miała być ochrona nabywców budowanych w ramach nowej polityki mieszkaniowej lokali z opcją wykupu. Trudno też odtworzyć rozumowanie, które przemawiało za wprowadzeniem różnicy w traktowaniu lokali mieszkalnych objętych omawianym przepisem i lokali przeznaczonych na inne cele.

W konsekwencji mogło wystąpić kilka różnych wykładni przepisu (por. M. Stanek-Sobczak, *Jak ustanawiać...*, *passim*):

- wykładnia maksymalistyczna – w wielu przypadkach niemożliwa do zastosowania (w sytuacji braku planów miejscowych także brak w starszych budynkach decyzji o warunkach zabudowy, a w starych budynkach tym bardziej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), stanowiąca wykładnię literalną; nawet przy wylegitymowaniu się zaświadczeniem o samodzielności lokalu nie można było ustanowić odrębnej własności w razie braku wskazanych dokumentów, bez względu na przyczynę braku;
- łagodniejsza wersja wykładni minimalistycznej – zawierająca w sobie elementy funkcjonalne, umożliwiającą przeprowadzenie na podstawie innych dokumentów dowodu na okoliczności odpowiadające treści dokumentów wskazanych w przepisie (należy przy tym zauważyć, że bez zmian pozostał – i pozostaje nadal – przepis art. 2 ust. 6 u.w.l., wskazujący sposób działania w razie braku dokumentacji technicznej budynku, oraz przepis art. 29 ust. 1d u.w.l., określający, kto ponosi koszty opracowania lub aktualizacji tej dokumentacji);
- wykładnia ściśle funkcjonalna – przepis dotyczyłby tylko ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych w budynkach oddawanych do użytkowania po jego wejściu w życie;
- wykładnia systematyczna – jako najważniejszy wzgląd, biorąc pod uwagę brzmienie art. 2 ust. 1a zdanie drugie u.w.l., przepis dotyczyłby wyłącznie wyodrębniania lokali w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych.

Wydanie przepisu o takim brzmieniu powinno być uznane za naruszenie zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, zdekodowanej przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP, ale taki wniosek nie stanowił

pomocy w rozwiązaniu praktycznego problemu ustalenia odpowiedniej wykładni. Problem został rozwiązany w inny sposób – przez „awaryjną” nowelizację przepisu, który wszedł w życie 23.08.2018 r.

9. Wprowadzone z tym dniem, na mocy nowelizacji ustawą z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz.U. poz. 1506) – trzeba pominąć, obowiązującą jeden dzień, zmianę dokonaną ustawą z 5.07.2018 r. o ułatwieniu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538) – nowe brzmienie ust. 1a ogranicza się do zakresu objętego dotychczas zdaniem pierwszym. Artykuł 2 u.w.l. uzupełniono o ust. 1b, wskazujący temporalne ograniczenie zastosowania ust. 1a, oraz o nowe brzmienie ust. 3, jak również o ust. 1c, normujący materię stanowiącą dotychczas przedmiot ust. 1a zdanie drugie.

Tym samym wyeliminowano w znacznym stopniu, choć nie w pełni, wskazane wady unormowania dotychczasowego, obowiązującego zaledwie kilka miesięcy. Intertemporalny przepis art. 2 ust. 1 ustawy z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali nakazał zarazem stosowanie do postępowań o wydanie przez starostę zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.w.l., wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, przepisów ustawy o własności lokali w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą – tym samym powodując w znacznej mierze nieaktualność uprzednich różnic stanowisk co do wykładni ust. 1a w dotychczasowym brzmieniu.

Ustawa z 5.07.2018 r. była skutkiem łącznego rozpatrywania przez Sejm dwóch poselskich projektów nowelizacji ustawy o własności lokali (druki sejm. nr 2224 i 2510).

10. Uściślając treść poprzedniego, krótko obowiązującego brzmienia art. 2 art. 1a zdanie pierwsze u.w.l., powiązano je, przez wprowadzenie odpowiedniej zmiany, z ust. 3. Wskutek tego nie powinno ulegać wątpliwości, że starosta, w ramach postępowania, którego efektem ma być wydanie zaświadczenia, powinien zbadać nie tylko spełnienie przez lokal wymo-

gu samodzielności, ale także, z wyjątkiem wskazanym w ust. 1b (wyjątek ten jest przedmiotem też 13 i 14), zgodność projektowanego ustanowienia odrębnej własności lokalu, zarówno mieszkalnego, jak i użytkowego, z:

- ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w jego braku z treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- pozwoleniem na budowę albo, odpowiednio do wymagań Prawa budowlanego, skutecznie dokonany zgłoszeniem zamiaru podjęcia robót budowlanych oraz
- pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany, znów odpowiednio do przepisów Prawa budowlanego, zawiadomieniem o zakończeniu budowy.

Nie oznacza to, że starosta uzyskał prawo do oceny zgodności budowy z przepisami planistycznymi i budowlanymi, ta bowiem należy do organów przewidzianych w Prawie budowlanym. Bada on jedynie, czy istnieją odpowiednie dokumenty lub skutecznie dokonano odpowiednich czynności. Tym samym nie traci znaczenia stwierdzenie zawarte w wyroku SN z 27.04.2017 r., II CSK 719/16 (LEX nr 2312224), zgodnie z którym w sytuacjach spornych dotyczących wydania zaświadczenia o spełnieniu przesłanek samodzielności lokalu mieszkalnego orzecznictwo sądów administracyjnych nakazuje ostrożne sięganie do innych przepisów niż ustawa o własności lokali i Kodeks cywilny, zwłaszcza zaś do kryteriów wynikających z prawa budowlanego. Zarazem należy przyjąć, że oceny zgodności ustanowienia odrębnej własności lokalu z wymienionymi dokumentami planistycznymi i budowlanymi nie dokonuje już sąd wieczystoksięgowy orzekający o założeniu księgi wieczystej dla lokalu i wpisie do niej prawa własności, mającego charakter konstytutywny. Tym bardziej nie jest to zadanie notariusza, któremu, jak sądowi, przedstawia się zaświadczenie starosty.

W uzasadnieniu drugiego z projektów ustawy o zmianie ustawy o własności lokali (druk sejm. nr 2510), który ograniczał się do uzupełnienia ust. 3 o wymienienie także ust. 1a, ale który w omawianym zakresie za-

sadniczo nie odbiegał treściowo od przepisów ostatecznie przyjętych, znalazło się stwierdzenie: „(...) bez wydania kompletnego zaświadczenia przez starostę w zakresie badania [ustawowych] przesłanek zgodności wydzielania lokalu (...), zarówno notariusz, jak i sąd wieczystoksięgowy nie mogą dokonać czynności niezbędnych do ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu. (...) W przypadku ustanawiania odrębnej własności lokalu w drodze umowy bądź jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości, zaświadczenie starosty obejmujące badanie przesłanek określonych w [ustawie] należy okazać notariuszowi. Dokument ten powinien być także powołany w treści aktu notarialnego, a następnie przesłany do sądu jako załącznik do wniosku o założenie dla lokalu księgi wieczystej. Sąd wieczystoksięgowy odmawia wpisu prawa własności lokalu do księgi wieczystej, jeżeli do takiego wniosku nie zostanie dołączone kompletne zaświadczenie wydane przez starostę”.

11. Przepis art. 2 ust. 1a zdanie drugie u.w.l., w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z 5.07.2018 r., a obecnie przepis ust. 1c stanowił i tym bardziej stanowi obecnie próbę definitywnego rozstrzygnięcia występujących w praktyce problemów związanych z budową domów faktycznie wielorodzinnych w miejscach, dla których miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przewidują jedynie budownictwo jednorodzinne. Należy przy tym mieć na uwadze, że przyjmuje się podział domów mieszkalnych na jednorodzinne i wielorodzinne czy też wielolokalowe, podczas gdy możliwość wyodrębnienia samodzielnych lokali mieszkalnych w domach jednorodzinnych podział ten z istoty swojej komplikuje.

Zarazem przepis art. 2 ust. 1c zdanie drugie u.w.l. zawiera ograniczenie zastosowania zasady, że w budynku mieszkalnym jednorodzinnym można wyodrębnić nie więcej niż dwa samodzielne lokale mieszkalne, ponieważ zasady tej nie ma się stosować do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed 11.07.2003 r., który to dzień jest datą wejścia w życie ustawy z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.); w tym samym dniu weszła także w życie ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospoda-

rowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.). Z dodania tego ograniczenia wynika, że kwestia zastosowania zasady nie była przed ostatnią nowelizacją oczywista.

Ustawa o własności lokali nie zawierała i nie zawiera definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Mimo że nie jest to jedyna legalna definicja takiego domu (o czym będzie jeszcze dalej wzmianka), można przyjąć, że budynek mieszkalny jednorodzinny w rozumieniu ustawy o własności lokali to budynek mieszkalny jednorodzinny w rozumieniu art. 3 pkt 2a pr. bud., dodanym właśnie w ramach powołanej wyżej nowelizacji z 27.03.2003 r.

Także w art. 3 pkt 2a pr. bud. występuje ograniczenie możliwości wyodrębnienia w domu jednorodzinnym, bez względu na jego wielkość, tylko dwóch lokali: „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”. Definicję tę można było stosować w odniesieniu do ustawy o własności lokali już od jej wprowadzenia (por. wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2015 r., VII SA/Wa 854/15, LEX nr 1941487 i wyrok WSA w Krakowie z 7.09.2016 r., II SA/Kr 755/16, LEX nr 2120630; lecz także wyrok NSA z 8.02.2012 r., I OSK 1653/11, LEX nr 1120613, zgodnie z którym przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do tej ustawy). Możliwość wyodrębnienia jedynie dwóch lokali w domu jednorodzinnym wynikała już jednak z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.); poprzednie przepisy w tej sprawie stwarzały możliwość budowy domów jednorodzinnych z maksymalnie czterema lokalami.

Należy zarazem zauważyć, że występuje także inna legalna definicja domu jednorodzinnego w art. 2 ust. 3 u.s.m., zgodnie z którą jest nim „dom mieszkalny, jak również samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”.

Wobec braku definicji legalnej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogły jednak – i, choć już z ograniczeniami, nadal mogą – zawierać własne definicje budynku jednorodzinnego. W konsekwencji, jeżeli definicja odpowiadająca dawnym przepisom techniczno-budowlanym znajduje się w obowiązującym planie uchwalonym przed 16.12.2002 r. (data wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.)), mogła ona zachować walor prawny dla celów uzyskania pozwolenia na budowę i kwalifikacji budynku jako jednorodzinnego. Od 2003 r. mogło to jednak nie dotyczyć bezpośrednio możliwości wyodrębnienia w nim czterech lokali, choć nie było to oczywiste. Wyrażono w każdym razie pogląd, zgodnie z którym dopóki budynek w świetle przepisów Prawa budowlanego jest budynkiem jednorodzinnym, należy uznać za niedopuszczalne wydanie zaświadczenia o samodzielności dla czterech lokali mieszkalnych (wyrok WSA w Kielcach z 1.03.2018 r., II SA/Ke 67/18, LEX nr 2474906).

Tym samym trudno jest twierdzić, że przepis art. 2 ust. 1a zdanie drugie u.w.l., zastąpiony obecnie przez ust. 1c, wprowadził istotnie nowy stan prawny. Zarazem nie ulega obecnie wątpliwości, że budynki jednorodzinne wybudowane na podstawie pozwoleń na budowę sprzed wprowadzenia do Prawa budowlanego definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego mogą być pod tym względem traktowane inaczej niż budynki wznoszone później.

12. Garaż może stanowić pomieszczenie przynależne do samodzielnego lokalu mieszkalnego albo może stanowić odrębną własność lokalową. Lo-

kal użytkowy będący wielostanowiskowym garażem, będący przedmiotem odrębnej własności, stanowi jednorodną całość; nie można w nim korzystać tylko z wydzielonych miejsc postojowych bez korzystania z istniejących ciągów komunikacyjnych – o jego samodzielności decyduje kryterium normatywne, tj. spełnienie warunków określonych w art. 2 ust. 2 u.w.l., przede wszystkim wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku (wyrok NSA z 10.02.2015 r., II FSK 31/13, LEX nr 1658277).

13. Mimo ogólnie przyjętego rozumienia określenia „przepis stosuje się odpowiednio”, stwierdzenie w zdaniu drugim art. 2 ust. 1, że przepis zdania pierwszego stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, może rodzić trudności w praktycznym zastosowaniu. Należy przyjąć, że odpowiednie stosowanie art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze do lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe oznacza, że nie można ograniczać się do przesłanki wydzielenia trwałymi ścianami w obrębie budynku, lecz należy również uwzględnić możliwość wykorzystywania lokalu zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (wyrok NSA z 29.11.2016 r., II OSK 1197/16, LEX nr 2394795).

II. Możliwość ustanawiania odrębnej własności lokalu w budynkach istniejących przed 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie wcześniejszego pozwolenia na budowę

14. Przepis ust. 1b, wprowadzony w ramach „awaryjnej” (teza 6) nowelizacji z 5.07.2018 r., rodzi w praktycznym zastosowaniu wątpliwości i trudności – tym bardziej że w projekcie nowelizującej ustawy przyjęte brzmienie tego przepisu było uzupełnione o wyrazy: „chyba że w budynku po tej dacie przeprowadzono roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę” (zob. Izba Architektów RP, Małopolska Okręgowa Izba Architektów RP, Okręgowa Rada Izby, *Stanowisko z dnia 22.11.2020 r. w sprawie procedury wydawania zaświadczenia o samodzielności lokalu* –

mpoia.pl/files/stanowisko/479_7_Stalowisko_zaswiadczenie-sam-lo-kali.pdf, data dostępu: 20.03.2023 r.).

15. Nieprzyjęcie przez ustawodawcę zaproponowanego uzupełnienia można rozumieć literalnie – wymóg zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodności z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem i z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy w ogóle nie znajduje zastosowania do budynków istniejących przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo budowlane lub wybudowanych po tej dacie na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą – bez względu na to, czy były w nich następnie prowadzone odpowiednie roboty budowlane. Z drugiej strony starostowie (prezydenci miast na prawach powiatów) w związku z wnioskami o wydanie zaświadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3 u.w.l., nierzadko wymagają wskazania podstawy planistycznej lub prawnobudowlanej w stosunku do budynków użytkowanych od wielu lat, jak również stwierdzają, że dyspozycję art. 2 ust. 1b u.w.l. można zastosować jedynie w odniesieniu do budynków, w których po dacie wskazanej w tym przepisie nie przeprowadzono żadnych robót budowlanych skutkujących zmianą stanu pierwotnego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wydaje się występować stanowisko pośrednie pomiędzy powyższymi dwoma skrajnymi. W wyroku z 1.08.2019 r., II SA/Kr 601/19, LEX nr 2727979 (którego ustalenia zostały następnie potwierdzone w dalszych orzeczeniach), WSA w Krakowie przyjął, że w art. 2 ust. 1b u.w.l. sformułowany został wyjątek od zasady określonej w ust. 1a, co nakazuje zastosowanie wykładni ścieśniającej. Dodatkowo powinna to być wykładnia celowościowa – celem wprowadzenia ust. 1b, zdaniem Sądu, jest umożliwienie prawnego wyodrębnienia lokali istniejących od wielu lat, lecz niespełniających aktualnych norm, a nie obejście tych norm z tym uzasadnieniem, że budynek, w którym prowadzi się roboty, powstał przed 1995 r. Oznacza to, że lokal powinien być wyodrębniony przed tą datą – art. 2 ust. 1b może być pod-

stawą wydania przez starostę zaświadczenia, jeżeli możliwe okazuje się wykazanie za pomocą dostępnej dokumentacji historycznej wszelkich ewentualnych zmian w podziale lokali budynku w taki sposób, aby stan z daty składania wniosku o wydanie zaświadczenia pokrywał się z dokumentacją sporządzoną przed 1.01.1995 r., bez wymagania tym samym spełnienia warunków określonych w ust. 1a.

III. Zaświadczenie starosty o samodzielności lokalu

16. Przepis art. 2 ust. 3 u.w.l. dotyczy zaświadczenia starosty stwierdzającego spełnienie wymagań, o których mowa już nie tylko w ust. 2 (czyli wymagania samodzielności, a w przypadku lokali mieszkalnych także – z zastrzeżeniem ostrożności w odwoływaniu się do przepisów prawa budowlanego – przeznaczenia na stały pobyt ludzi w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych), ale także w ust. 1a (chyba że starosta stwierdzi, że przepis ten nie znajduje zastosowania na mocy ust. 1b) i w ust. 1c zdanie pierwsze (z wyjątkiem wskazanym w zdaniu drugim).

Wydanie zaświadczenia stanowi pierwszy z etapów proceduralnych prowadzących do wyodrębnienia lokalu. Drugim etapem, pomijając orzeczenie sądu, jest ustanowienie prawa w drodze jednostronnej czynności prawnej właściciela budynku albo umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokalu (art. 7 i n. u.w.l.) w formie aktu notarialnego, a trzecim, konstytutywnym – wpis do księgi wieczystej. W kwestii dalszych etapów zob. komentarz do art. 7 i 8 oraz art. 10.

Omówione w tezach 8 i 9 zmiany w ustawie o własności lokali z lat 2017–2018 spowodowały przy tym istotną zmianę prawnego charakteru zaświadczenia – jego uzyskanie pierwotnie stanowiło przesłankę czynności prawnej ustanowienia odrębnej własności lokalu, a obecnie jest przesłanką ważności tej czynności (zob. tezę 60 w komentarzu do art. 7).

O ile przed tymi zmianami występowały rozbieżności co do tego, czy wydanie zaświadczenia wymagało poprzedzenia go wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku, jeżeli obowiązek uzyskania po-

zwolenia wynikał z przepisów Prawa budowlanego, o tyle obecnie nie powinno być wątpliwości ze względu na brzmienie art. 2 ust. 3 w związku z ust. 1a *in fine* (z ewentualnym uwzględnieniem wyjątku określonego w ust. 1b).

17. Do zaświadczenia, o którym mowa w ust. 3, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zaświadczeń (art. 217 i n. – zob. M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1054 i n.), przy potrzebie uwzględnienia jednak specyfiki tego instrumentu w związku z przepisami ustawy o własności lokali. Treść zaświadczenia o samodzielności lokalu nie kreuje nowej sytuacji prawnej ani w inny sposób nie jest sprzężona z dyspozycjami dotyczącymi sfery praw i obowiązków adresata (wyrok SA w Szczecinie z 30.03.2015 r., I ACa 651/14, LEX nr 1782068). W przypadku uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu nie ma (nieprzewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego) możliwości domagania się sprostowania zaświadczenia, ustawa o własności lokali bowiem nie przewiduje unieważnienia ani wydania zaświadczenia o braku samodzielności po wcześniejszym uzyskaniu dokumentu stwierdzającego takie zakwalifikowanie lokalu (wyrok SA w Warszawie z 11.05.2016 r., VI ACa 132/15, LEX nr 2057735).

Przyjęcie przez ustawodawcę, iż stwierdzenie spełnienia przez lokal mieszkalny lub użytkowy wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.w.l., dokonywane ma być przez starostę i czynność ta ma formę zaświadczenia, oznacza, że postępowanie prowadzone z wniosku podmiotu zainteresowanego uzyskaniem potwierdzenia samodzielności lokalu ma charakter administracyjny, do którego mają zastosowanie przepisy działu VII k.p.a. (art. 207–220). Stwierdzenie spełnienia wymagań techniczno-budowlanych jest czynnością materialno-techniczną, która charakteryzuje się szczególną specyfiką. 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 stwierdzeniu stanu samodzielności lokalu nie na podstawie materia-

łów znajdujących się w wyłącznym posiadaniu organu, lecz na podstawie dokumentacji przedstawionej przez ubiegającego się o wydanie zaświadczenia (wyrok WSA z Łodzi z 10.05.2011 r., III SA/Łd 129/11, LEX nr 795745).

18. Zaświadczenie stwierdzające samodzielność lokalu potwierdza wystąpienie określonych faktów na dzień jego wydania, jednakże wywołuje w sposób pośredni skutki w sferze prawnej podmiotu, umożliwiając ustanowienie odrębnej własności lokalu. Skutek ten nie wynika jednak z faktu wydania zaświadczenia, lecz z jego znaczenia prawnego w procedurze wyodrębniania lokalu (teza 16).
19. Odmowa wydania zaświadczenia może nastąpić wówczas, gdy osoba ubiegająca się nie wykaże interesu prawnego, gdy jej żądanie nie znajduje uzasadnienia czy potwierdzenia w dokumentach posiadanych przez organ oraz w przypadku niewłaściwości organu, do którego skierowano żądanie.
20. Ustanowienie odrębnej własności lokalu może być sprawą, w której wspólnota mieszkaniowa ma interes prawny. Pośrednio świadczy o tym treść art. 22 ust. 3 pkt 4 i 5 u.w.l., zgodnie z którymi czynnościami przekraczającymi zakres zwykłego zarządu sprawowanego samodzielnie przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej jest m.in. zmiana przeznaczenia części nieruchomości wspólnej, udzielenie zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, na ustanowienie odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy lub przebudowy i rozporządzenie tym lokalem oraz na zmianę wysokości udziałów w następstwie powstania odrębnej własności lokalu nadbudowanego lub przebudowanego (wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2013 r., VII SA/Wa 2318/12, LEX nr 1303179).
21. Wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu w art. 2 ust. 3 u.w.l. przypisane jest staroście (i wobec tego prezydentowi miasta na prawach powiatu). W przypadku zaskarżenia odmowy wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści i ustalenia w postępowaniu zażale-

niowym błędów organu pierwszej instancji właściwe jest samorządowe kolegium odwoławcze. Samorządowe kolegium odwoławcze nie może swym postanowieniem zastąpić treści zaświadczenia wydawanego przez starostę – czym innym jest wydawanie zaświadczenia, a czym innym orzekanie o wydaniu zaświadczenia (wyrok WSA w Warszawie z 9.01.2013 r., VII SA/Wa 2229/12, LEX nr 1326885).

22. Zaświadczenie starosty nie jest, co przyjmują orzecznictwo i doktryna, konieczne, gdy odrębna własność lokalu ustanawiana jest w sądowym postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości albo w postępowaniu o dział spadku (zob. komentarz do art. 11).
23. W przypadku lokali położonych w obrębie nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej odpowiednikiem zaświadczenia starosty jest uchwała zarządu spółdzielni podjęta w trybie art. 42 u.s.m.
24. Zaświadczenie o samodzielności lokalu nie podlega merytorycznej kontroli notariusza i sądu wieczystoksięgowego, poza stwierdzeniem, że wydał je organ uprawniony (zob. np. G. Bieniek, *Ustawa o własności lokali w praktyce notarialnej. (Wybrane zagadnienia)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2000/5–6, s. 35). Por. także komentarz do art. 7.

IV. Pomieszczenia przynależne

25. Istnienie pomieszczeń przynależnych (art. 2 ust. 4 u.w.l.) nie jest konieczne dla zakwalifikowania lokalu jako samodzielny. Przez termin „pomieszczenie przynależne” należy rozumieć pomieszczenie, które w sensie funkcjonalnym nie stanowi „przestrzeni” przeznaczonej dla bezpośredniego zaspokajania „mieszkaniowych” potrzeb ludzi, lecz może służyć wyłącznie zaspokojeniu innych potrzeb danych osób, które korzystają z samodzielnego lokalu mieszkalnego. Brak tutaj takiego bezpośredniego związku danego pomieszczenia z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludzi (wyrok WSA w Gdańsku z 9.07.2009 r., I SA/Gd 351/09, LEX nr 524665).

O możliwości uznania konkretnego pomieszczenia za przynależne do konkretnego lokalu decyduje to, czy mogą z niego korzystać wyłącznie mieszkańcy określonego lokalu, czy też mieszkańcy większej liczby lokali; w tym drugim przypadku pomieszczenie stanowi element nieruchomości wspólnej (wyrok NSA z 29.01.2020 r., II OSK 3777/18, LEX nr 2775490).

26. Jeżeli pomieszczenie przynależne jest pod względem prawnym częścią składową lokalu, należy je uwzględnić w wydawanym zaświadczeniu o samodzielności lokalu (wyrok WSA w Warszawie z 7.06.2022 r., VII SA/Wa 861/22, LEX nr 3357874). Pomieszczenia przynależne powinny zostać wymienione w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokalu (art. 8 ust. 1 pkt 1 u.w.l.) oraz w akcie właściciela nieruchomości o ustanowieniu dla siebie odrębnej własności lokalu (art. 8 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 zdanie drugie u.w.l.).
27. Stosownie do art. 42 ust. 7 u.s.m. zarząd spółdzielni określa, co będzie stanowiło pomieszczenie przynależne w rozumieniu art. 2 ust. 4 u.w.l. Zarząd nie ma jednak w tym zakresie swobody, musi bowiem kierować się przesłankami wskazanymi w art. 42 ust. 3 pkt 2 u.s.m. (wyrok SA w Warszawie z 21.10.2015 r., VI ACa 1706/14, LEX nr 1956784).

V. Dokumentacja lokalu wraz z pomieszczeniami przynależnymi

28. Wprowadzony ustawą z 16.03.2000 r. o zmianie ustawy o własności lokali oraz zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o własności lokali (Dz.U. poz. 355) obowiązek przedkładania do umowy ustanawiającej odrębną własność lokalu rzutu odpowiednich kondygnacji budynku (art. 2 ust. 5 u.w.l.), stanowiących jeden ze składników dokumentacji technicznej budynku, łączy się z założeniem występowania takiej dokumentacji. Prawo budowlane nakłada na inwestora obowiązek przekazania właścicielowi lub zarządcy budynku dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej (art. 60), zdefiniowanych odpowiednio w art. 3 pkt 13 i 14, a na