

Warszawa, dnia 28 marca 2019 r.

BAS-WAP-548/19

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji w sprawie zmiany przepisów ustawy o własności lokali oraz
kodeksu cywilnego

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest zmiana przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 716) oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025), która ma umożliwić „ingerencję sądu w przynależność, której wniesienie pozwoli sądowi na dokonanie częściowego zniesienia współwłasności”.

Z analizy treści petycji można wnioskować, że jej autor wnosi o zmianę art. 3 i 5 ustawy o własności lokali oraz art. 199 k.c. w taki sposób, aby w sytuacji, w której na nieruchomości wspólnej znajduje się budynek z pomieszczeniami gospodarczymi stanowiącymi przynależność odrębnych praw własności – w przypadku sprzeciwu współwłaściciela, którego udział w nieruchomości jest wyższy niż połowa – było możliwe częściowe zniesienie współwłasności tej nieruchomości na podstawie art. 5 ustawy o własności lokali.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa

ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach¹.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Uwagi ogólne dotyczące art. 3 i 5 ustawy o własności lokali

Zgodnie z art. 3 ustawy o własności nieruchomości „[1.] W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. [2.] Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. [3.] Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Udział właściciela samodzielnych lokali niewyodrębnionych w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej tych lokali wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. [3a.] Na potrzeby stosowania ustawy przyjmuje się, że udział w nieruchomości wspólnej współwłaściciela lokalu w częściach ułamkowych odpowiada iloczynowi wielkości jego udziału we współwłasności lokalu i wielkości udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej przypadającej na ten lokal. [4.] Do wyznaczenia stosunku, o którym mowa w ust. 3, niezbędne jest określenie, oddzielnie dla każdego samodzielnego lokalu, jego powierzchni użytkowej wraz z powierzchnią pomieszczeń do niego przynależnych”.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

Z przytoczonego przepisu wynika, że z ustanowieniem odrębnego prawa własności do lokalu związany jest udział w nieruchomości wspólnej. Odrębna własność lokalu jest prawem głównym, a udział we współwłasności nieruchomości wspólnej jest prawem związanym. Należy podkreślić, że prawa te pozostają ze sobą w ścisłym związku tego rodzaju, że mogą być przedmiotem obrotu tylko łącznie, a ponadto udział we współwłasności nieruchomości wspólnej nie może przysługiwać innej osobie niż właściciel lokalu.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 3 października 2003 r., sygn. III CZP 65/03, uznał, że: „w skład nieruchomości wspólnej mogą wchodzić elementy o zróżnicowanym stopniu związania z wyodrębnionymi lokalami. W pierwszym rzędzie należą do niej te części budynku i gruntu pod budynkiem, które są niezbędne do korzystania przez wszystkich właścicieli lokali, takie jak wspólna klatka schodowa, ściany zewnętrzne lub dach. Tworzą one współwłasność konieczną lub przymusową. Do nieruchomości mogą jednak należeć także elementy o nie tak ścisłym związku funkcjonalnym ze wszystkimi lokalami, stanowiące pomieszczenia przynależne, np.: piwnice, strych (art. 2 ust. 4 WłLokU). Przewidziany w art. 3 ust. 1 WłLokU zakaz znoszenia współwłasności nieruchomości wspólnej dotyczy tylko współwłasności koniecznej, a nie współwłasności pomieszczeń przynależnych”².

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. III CZP 53/06, podkreślił, iż: „przepis art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...) nie wyłącza dopuszczalności zniesienia przez sąd odrębnej własności lokali w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości wspólnej, jeżeli możliwy jest fizyczny podział budynku, w którym ustanowiono odrębną własność lokali”³. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż: „ustanowiony w art. 3 ust. 1 zdanie drugie zakaz znoszenia współwłasności nieruchomości wspólnej w czasie istnienia odrębnej własności lokali dotyczy takich stanów faktycznych, w których ustanowiono odrębną własność lokali w dużych budynkach, których podział prowadzący do całkowitego wyjścia ze współwłasności jest nierealny. W wypadku natomiast dwu odrębnych lokali w budynku, który można podzielić, aktualne staje się także zniesienie odrębnej własności lokali przez sąd, aby umożliwić – przy spełnieniu

² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 r., sygn. III CZP 65/03, Legalis nr 59188.

³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. III CZP 53/06, OSNC 2007 nr 12, poz. 4, s. 58.

przesłanek przewidzianych w art. 210 k.c. – orzeczenie podziału fizycznego nieruchomości wspólnej”⁴.

Ponadto należy wskazać, iż art. 5 ustawy o własności lokali, stanowiący wyjątek od art. 3 ust. 1 tej ustawy, określa zasady zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej pomimo istnienia odrębnej własności lokali. Zgodnie z tym przepisem „[1.] Jeżeli powierzchnia nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem, w którym wyodrębniono własność lokali, jest większa niż powierzchnia działki budowlanej, w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, niezbędnej do korzystania z niego, współwłaściciele mogą dokonać podziału tej nieruchomości. [2.] Jeżeli na nieruchomości gruntowej jest położony więcej niż jeden budynek, a przynajmniej w jednym z nich wyodrębniono własność lokalu, współwłaściciele mogą dokonać podziału tej nieruchomości polegającego na wydzieleniu z dotychczasowej nieruchomości dwóch lub więcej działek budowlanych. [3.] Przy dokonywaniu podziału, o którym mowa w ust. 1 i 2, stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami”.

W literaturze podkreśla się, że istota rozwiązania przyjętego w art. 5 ustawy o własności lokali sprowadza się do podkreślenia, że charakter współwłasności przymusowej ma wyłącznie grunt niezbędny do korzystania z budynku. Przesłanką podziału jest to, by grunt, na którym posadowiony jest budynek, w którym wyodrębniono nieruchomości lokalowe, był większy niż powierzchnia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z tego budynku. Przez pojęcie „działki budowlanej” należy rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce (art. 4 pkt 3a GospNierU). Granice gruntu niezbędnego do korzystania z budynku każdorazowo wymagają odrębnej oceny, która powinna zostać dokonana z uwzględnieniem m.in.: stosunków miejscowych, położenia i wielkości nieruchomości gruntowej, rodzaju zabudowy. Ponadto należy wskazać, że podział nieruchomości powinien być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2006 r., sygn. III CZP 53/06, OSNC 2007 nr 12, poz. 4, s. 58; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1974 r., sygn. III CZP 31/74, Legalis nr 18473; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1971 r., sygn. III CZP 2/71, Legalis nr 15258.

Zniesienie współwłasności nieruchomości gruntowej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali, wymaga zgody wszystkich właścicieli lokali wyodrębnionych, jak i niewyodrębnionych, która co do zasady powinna przybrać formę notarialnej umowy podziału nieruchomości wspólnej, a w przypadku braku zgody któregokolwiek z właścicieli lokali możliwe będzie zniesienie współwłasności (i w konsekwencji – podział nieruchomości) w drodze orzeczenia sądu (art. 210 k.c.).

Należy zauważyć, że w przypadku podziału nieruchomości gruntowej zabudowanej kilkoma budynkami, w których ustanowiono odrębną własność lokali, ulegną zmianie udziały w nieruchomości wspólnej związane z własnością poszczególnych lokali. Powyższe wynika z treści art. 3 ust. 5 ustawy o własności lokali, zgodnie z którym jeżeli nieruchomość, z której wyodrębnia się własność lokali, stanowi grunt zabudowany kilkoma budynkami, udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Na skutek dokonanego podziału każda nieruchomość będzie zabudowana jednym budynkiem, a tym samym zmieni się powierzchnia użytkowa wszystkich lokali wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych – będzie ona mniejsza. Podobna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku podziału nieruchomości gruntowej wspólnej, na której – obok budynku, w którym wyodrębniono lokale – znajduje się także budynek z pomieszczeniami gospodarczymi stanowiącymi przynależność do poszczególnych lokali.

2. Uwagi dotyczące możliwości podziału nieruchomości wspólnej, na której znajdują się pomieszczenia gospodarcze będące przynależnością lokali

Nieruchomość wspólna, na której są posadowione budynki, w których znajdują się pomieszczenia gospodarcze stanowiące przynależność odrębnego prawa własności do lokalu, nie jest objęta współwłasnością przymusową, a w konsekwencji istnieje w odniesieniu do niej możliwość zniesienia współwłasności. Należy jednak wskazać, iż w świetle obowiązujących przepisów pomieszczenia gospodarcze przynależne do lokali poszczególnych właścicieli uniemożliwiają zniesienie współwłasności nieruchomości wspólnej, chyba że nastąpi odłączenie tych pomieszczeń od lokali i ustalenie nowej wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej, tj. bez pomieszczeń przynależnych. Powyższe jest konsekwencją

unormowania zamieszczonego w art. 3 ust. 3 ustawy o własności lokali, z którego wynika, że wysokość udziałów w nieruchomości wspólnej jest ściśle związana z powierzchnią lokalu i pomieszczeń do niego przynależnych, a więc z powierzchnią prawa głównego. W konsekwencji zmiana części składowych lokalu polegająca na wyeliminowaniu pomieszczeń przynależnych (pomieszczeń gospodarczych) prowadzić będzie do zmiany wysokości udziału w nieruchomości wspólnej. Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego „przekształcenie wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej w sytuacji określonej w art. 3 ust. 7 ustawy o własności lokali należy niewątpliwie do katalogu czynności przekraczającej zwykły zarząd”⁵.

Zgodnie z art. 3 ust. 7 ustawy o własności lokali zmiana wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej może nastąpić jedynie w drodze umowy zawartej przez wszystkich właścicieli lokali. W przypadku niemożności uzyskania wymaganej art. 3 ust. 7 zgody właścicieli lokali, znajdzie zastosowanie art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym ustawą o własności lokali stosuje się przepisy ustawy – kodeks cywilny. W szczególności znajdzie zastosowanie art. 199 k.c., który stanowi, iż: „Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli”.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że w sytuacji, w której istnieje spór pomiędzy współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, – na której posadowiony jest budynek gospodarczy z pomieszczeniami stanowiącymi przynależności do poszczególnych lokali, – co do częściowego zniesienia współwłasności, prawo do rozstrzygnięcia przez sąd zasadności żądania w przedmiocie odłączenia pomieszczeń gospodarczych od lokali i ustalenia nowej wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej mają jedynie ci współwłaściciele, którym przysługują udziały wynoszące co najmniej połowę. Współwłaściciele, którzy nie mają co najmniej połowy udziałów, nie mają środków, którymi mogą wymusić dokonanie czynności przekraczającej zwykły zarząd.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. I CK 357/04, Legalis nr 92611.

3. Uwagi dotyczące ewentualnej zmiany art. 3 i 5 ustawy o własności lokali oraz art. 199 k.c.

W świetle obowiązujących przepisów w sytuacji, w której na nieruchomości wspólnej znajduje się budynek z pomieszczeniami gospodarczymi stanowiącymi przynależność odrębnych praw własności – w przypadku sprzeciwu współwłaściciela, którego udział w nieruchomości jest wyższy niż połowa – nie jest możliwe częściowe zniesienie współwłasności nieruchomości wspólnej.

Zastanawiając się nad zasadnością postulatów zgłoszonych w petycji warto zaznaczyć, że przed wejściem w życie ustawy o własności lokali przepisy kodeksu cywilnego regulujące odrębną własność lokali nie przewidywały rozwiązania dotyczącego zniesienia współwłasności wspólnej. Problem ten analizował Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 marca 1971 r., sygn. III CZP 2/71, w której wskazał, że „przepis, według którego nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości, dopóki trwa odrębna własność lokali mieszkalnych (art. 136 § 2 zd. 2 k.c.), nie wyłącza możliwości wydzielenia z tej nieruchomości odrębnej działki gruntu niezwiązanego z korzystaniem z domu i zniesienia współwłasności tak wydzielonej działki”⁶.

Mając na względzie problem przedstawiony w petycji można ewentualnie rozważyć zmianę art. 199 k.c. polegającą na przyznaniu wszystkim współwłaścicielom (niezależnie od wielkości przysługujących im udziałów) – w braku zgody na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu – prawa do żądania rozstrzygnięcia przez sąd, który orzekając powinien mieć na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiłoby współwłaścicielom „mniejszościowym” nieruchomości wspólnej uzyskanie odpowiedniego rozstrzygnięcia w zakresie odłączenia pomieszczeń gospodarczych od lokali i ustalenie nowej wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej (tj. bez pomieszczeń przynależnych), co w konsekwencji umożliwiłoby zniesienie współwłasności wspólnej w oparciu o art. 5 ustawy o własności lokali. Należy jednak wskazać, iż rozwiązanie takie skutkowałoby tym, że współwłaściciele posiadający „mniejszościowe” udziały mogliby domagać się ingerencji w prawo własności większości, co może budzić pewne zastrzeżenia, jednakże z uwagi na kryteria, którymi sąd kierowałby się nie można jednoznacznie negatywnie ocenić

⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1971 r., sygn. III CZP 2/71, Legalis nr 15258.

takiego rozwiązania. Rozważając kwestię ewentualnej zmiany unormowania dotyczącego czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu można wskazać na art. 210 k.c., który przyznaje każdemu ze współwłaścicieli – niezależnie od wielkości przysługującego mu udziału oraz bez względu na wolę pozostałych – prawo do żądania zniesienia współwłasności przez sąd (prawo do żądania wydania konstytutywnego orzeczenia przez sąd). Prawo, o którym mowa w art. 210 k.c., wynika z istoty współwłasności w częściach ułamkowych, która ma charakter tymczasowy. Ponadto warto zauważyć, że na podstawie art. 202 k.c. każdy z współwłaścicieli (niezależnie od wielkości przysługującego mu udziału), który nie wyraził zgody na dokonanie czynności zwykłego zarządu może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, jeżeli większość współwłaścicieli postanawia dokonać czynności rażąco sprzecznej z zasadami prawidłowego zarządu rzeczą wspólną. W przypadku uznania za słuszny postulat dotyczący zmiany w zakresie unormowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, być może warto byłoby zastanowić się nad tym, czy w miejsce nowelizowania art. 199 k.c. nie byłoby lepiej wprowadzić przepis o charakterze *lex specialis* w ustawie o własności lokali.

Należy podkreślić, że ewentualna zmiana przepisów w zakresie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu powinna uwzględniać charakter prawny współwłasności nieruchomości wspólnej, która z woli ustawodawcy została ukształtowana jako prawo związane z prawem odrębnej własności do lokalu (art. 3 ust. 1 ustawa o własności lokali). Ponadto, należy mieć na względzie, że przyznanie takiego uprawnienia współwłaścicielowi doprowadzi jedynie do częściowego, a nie całkowitego zniesienia współwłasności nieruchomości.

Żądanie petycji w zakresie zmiany art. 3 ustawy o własności lokali nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w przepisie tym sformułowano podstawowe zasady dotyczące relacji prawa własności lokalu i udziału w nieruchomości wspólnej, zdefiniowano pojęcie „nieruchomości wspólnej” oraz wskazano algorytm, w oparciu o który możliwe jest określenie udziału właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej. Ponadto, nowelizacja przepisu zgodnie z żądaniami petycji mogłaby doprowadzić do negatywnych konsekwencji w praktyce w związku z ewentualną zmianą obliczania udziału właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej.

Postulat dotyczący nowelizacji art. 5 ustawy o własności lokali, który określa zasady znoszenia nieruchomości wspólnych będących prawem związanym z odrębną własnością lokali, – jak się wydaje – również nie zasługuje na uwzględnienie. Za takim

stanowiskiem przemawia m.in. charakter współwłasności wspólnej oraz to, że przepis ten stanowi wyjątek od zasady ustanowionej w art. 3 tej ustawy.

Należy wskazać, że Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa analizując unormowanie, które było przedmiotem petycji doszło do wniosku, że „brak jest podstaw do prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie podnoszonym w wystąpieniu, gdyż regulacje systemowe w zakresie ustawy o własności lokali zapewniają właścicielom podejmowanie decyzji dotyczących dokonywania podziału nieruchomości wspólnej poprzez zniesienie współwłasności odłączonych działek oraz zmiany wysokości udziału w nieruchomości wspólnej poszczególnych właścicieli (zarówno w drodze umowy właścicieli, jak i zastępczej zgody sądu), a ustawodawca nie ma uprawnień do ingerowania w prawo odrębnej własności poszczególnych osób”⁷.

V. Wnioski

Podsumowując – z uwagi na to, że w świetle obowiązujących przepisów w sytuacji, w której na nieruchomości wspólnej znajduje się budynek z pomieszczeniami gospodarczymi stanowiącymi przynależność odrębnych praw własności – w przypadku sprzeciwu współwłaściciela, którego udział w nieruchomości jest wyższy niż połowa – nie jest możliwe częściowe zniesienie współwłasności nieruchomości wspólnej, można rozważyć ewentualną zmianę przepisów w zakresie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy REX: petycje, kodeks cywilny, współwłasność.

⁷ Pismo Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 października 2016 r. (znak: DM.III6300.98.2016.BP.1).