KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 4 września 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o własności lokali oraz niektórych innych ustaw /UD312/, wersja opublikowana w lipcu 2026 r.

1. Uwagi zawarte w niniejszej opinii będą koncentrowały się wokół **projektowanego art. 22 ust. 5 ustawy o własności lokali**[1], który przewiduje konieczność uzyskania zgody właścicieli lokali wyrażonej w uchwale w przypadku zmiany sposobu użytkowania lokalu z mieszkalnego na lokal o przeznaczaniu innym niż mieszkalne.

2. Rozwiązanie takie stanowi **nieproporcjonalny** i nieuzasadniony wymóg utrudniający zmianę sposobu użytkowania lokalu, który oparty będzie na **arbitralnej decyzji podejmowanej** przez właścicieli innych lokali – ponad regulujące te kwestie postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Konieczność uzyskania zgody właścicieli innych lokali ma zastąpić dotychczasowe gwarancje swobody dysponowania prawem własności wywodzone z zasady wolności budowlanej. Projektowany przepis art. 22 ust. 5 u.w.l. daje członkom wspólnoty mieszkaniowej możliwość decydowania o zmianie sposobu użytkowania lokalu nawet wtedy, gdy jego planowane przeznaczenie **jest całkowicie zgodne z podstawą planistyczną**, a także z przepisami techniczno-budowlanymi, przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Inni właściciele lokali będą mogli zablokować zmianę sposobu użytkowania lokalu, pomimo że nowa działalność nie będzie powodowała uciążliwości ani stwarzała zagrożenia dla pozostałych mieszkańców budynku.

3. Własność stanowi elementarne i najszersze prawo rzeczowe, a jego granice, zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego, wyznaczają **ustawy** oraz **zasady współżycia społecznego**. W ramach tych granic właściciel ma pełne prawo do korzystania z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Z prawnego punktu widzenia, wyodrębniony lokal **nie stanowi części nieruchomości wspólnej**. Jest on autonomicznym przedmiotem własności, wobec czego właściciele innych lokali nie powinni rościć sobie kompetencji decyzyjnych co do sposobu jego użytkowania. Projektowany przepis oznacza **drastyczną zmianę relacji** pomiędzy właścicielem konkretnego lokalu a całą wspólnotą mieszkaniową.

[1] Dalej jako „u.w.l.”.

4. Podstawowym, ustawowym zadaniem wspólnoty mieszkaniowej jest zarządzanie nieruchomością wspólną, **a nie kontrolowanie cudzej własności**. Przyznanie członkom wspólnoty mieszkaniowej prawa do decydowania o sposobie korzystania z odrębnej własności innego podmiotu należy ocenić jako **nieproporcjonalną ingerencję** w to prawo i rozwiązanie wykraczające poza istotę funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych.

5. Należy przy tym podkreślić możliwość zaistnienia **arbitralności** w podejmowaniu uchwały dotyczącej zmiany sposobu użytkowania lokalu i podejmowania takiego rozstrzygnięcia w oparciu głównie o negatywne emocje wynikające ze stosunków sąsiedzkich, a nie jakiekolwiek przesłanki merytoryczne czy też zwykłą życzliwość i zrozumienie dla potrzeb właściciela innego lokalu. Ponadto praktyka funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych pokazuje, że znaczna część właścicieli lokali **może pozostawać bierna** i nie brać udziału w podjęciu takiej uchwały, co utrudni lub nawet uniemożliwi uzyskanie wymaganej zgody na zmianę sposobu użytkowania lokalu.

6. Projektowany przepis nie wskazuje **żadnych przesłanek**, w oparciu, o które członkowie wspólnoty mieszkaniowej lub sąd mieliby podejmować decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia zgody. Brak określenia w projekcie jakichkolwiek obiektywnych przesłanek odmowy zgody otwiera drogę do rozstrzygnięć rządzonych emocjami wyrosłymi na konfliktach sąsiedzkich, bezpodstawnych obawach lub subiektywnej niechęci do danego rodzaju działalności. Rozwiązanie takie **petryfikuje arbitralność** w podejmowaniu uchwały przez właścicieli lokali, co zwiększa ryzyko **wypaczenia jej racjonalności** oraz **pokrzywdzenia** właściciela lokalu, który tej zmiany chciałby dokonać.

7. W celu ograniczenia niekontrolowanej i potencjalnie krzywdzącej uznaniowości w wyrażaniu zgody na zmianę sposobu użytkowania lokalu należałoby w projektowanym przepisie art. 22 ust. 5 u.w.l. wskazać **okoliczności**, które będą determinowały **obowiązek podjęcia uchwały pozwalającej na zmianę sposobu użytkowania lokalu** przez członków wspólnoty mieszkaniowej – co w razie odmiennego rozstrzygnięcia w tym względzie będzie stanowiło dla właściciela lokalu podstawę prawną dla działań zmierzających do ochrony jego praw. Dla zapewnienia właściwej efektywności temu mechanizmowi ochronnemu okoliczności takie powinny być obiektywnie **łatwe do jednoznacznego stwierdzenia** – zatem nie powinny być oparte np. o klauzule generalne lub inne ocenne pojęcia – w razie zaistnienia których wspólnota mieszkaniowa **nie będzie mogła odmówić podjęcia uchwały** w sprawie wyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania lokalu. Do takich okoliczności można by zaliczyć np. (1) istnienie we wspólnocie mieszkaniowej co najmniej jednego lokalu niemieszkalnego (użytkowego), innego niż wyodrębniony garaż wielostanowiskowy, (2) sytuację, gdy suma powierzchni użytkowych lokali niemieszkalnych jest większa niż połowa ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich lokali we wspólnocie mieszkaniowej lub (3) sytuację, gdy suma powierzchni użytkowych lokali niemieszkalnych nie przekracza określonego udziału procentowego (np. 20%) w ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich lokali we wspólnocie mieszkaniowej, jeśli we wspólnocie dominują lokale mieszkalne.

8. Przewidziany w treści projektowanego przepisu art. 22 ust. 5 u.w.l. termin dwóch miesięcy na podjęcie uchwały ma charakter **instrukcyjny** (niezobowiązujący), a jego niedochowanie

nie powoduje żadnych bezpośrednich konsekwencji prawnych – zarówno dla wspólnoty mieszkaniowej, jej zarządcy, jak i dla jej członków. Prowadzić to może do niesankcjonowanej w żaden sposób bierności zarządu wspólnoty mieszkaniowej (albo zarządcy nieruchomości wspólnej) w kwestii poddania pod głosowanie uchwały o zmianie sposobu użytkowania lokalu – pomimo wystąpienia z takim żądaniem przez jego właściciela. Jednocześnie właściciel lokalu pozbawiony będzie jakichkolwiek efektywnych instrumentów przeciwdziałających owej bierności i zmierzających do spełnienia wymagania niezbędnego do zmiany sposobu użytkowania lokalu. W konsekwencji może to zablokować, potencjalnie znacznie opóźnić – a bez wątpienia istotnie utrudnić – zmianę sposobu użytkowania lokalu **nawet bez wyrażenia w tej kwestii stanowiska przez członków wspólnoty mieszkaniowej**.

9. W istocie możemy tu mówić o ryzyku zablokowania właścicielowi lokalu drogi do zmiany sposobu użytkowania lokalu przez osobę lub osoby kierujące działalnością wspólnoty mieszkaniowej – bez udziału ogółu właścicieli lokali. Można zatem wskazać ryzyko powstania *gatekeepingu* – rozstrzygnięcia wstępnego czy swoistego, sąsiedzkiego „przedsądu". Może on stanowić dla właściciela lokalu **dodatkowy, ukryty warunek**, którego spełnienie będzie konieczne do zmiany sposobu użytkowania danego lokalu na niemieszkalny. Wątpliwe przy tym jest, czy dodanie tej kolejnej przeszkody proceduralnej zostało uwzględnione przez projektodawcę i miałoby stanowić rozwiązanie w pełni zamierzone.

10. Projektowany art. 22 ust. 5 u.w.l. przewiduje możliwość rozstrzygnięcia przez sąd na wniosek zainteresowanego właściciela lokalu dopiero **po podjęciu uchwały odmawiającej wyrażenia zgody** na zmianę sposobu użytkowania lokalu. Tymczasem nietrudno sobie wyobrazić, że w praktyce częstymi przypadkami będzie poddanie pod głosowanie **uchwały wyrażającej zgodę** na zmianę sposobu użytkowania lokali i **nieuzyskanie** przez taką uchwałę większości głosów aprobujących (oddanych za podjęciem uchwały). Realne będzie również w ogóle **niepoddanie pod głosowanie** przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej **jakiejkolwiek uchwały** dotyczącej zmiany sposobu użytkowania lokalu pomimo stosownego wniosku jego właściciela – co wydaje się możliwe z uwagi na wskazany powyżej brak jakiejkolwiek sankcji za niedotrzymanie 2-miesięcznego terminu na podjęcie uchwały. W istocie prowadzi to dalej do wątpliwej i spornej kwestii istnienia i możliwości zaskarżania tzw. uchwał negatywnych.

11. Aby usunąć tę wadliwość opiniowanego przepisu, należy dodać w jego treści, że **brak podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania lokalu w terminie dwóch miesięcy od złożenia wniosku przez właściciela lokalu jest równoznaczny z odmową udzielenia takiej zgody**.

Autor opinii: dr hab. Bartłomiej Gliniecki, profesor Uniwersytetu Gdańskiego