

Warszawa, dnia 28 stycznia 2026 r.



Sz.P. Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Dotyczy: uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o własności lokali (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD312)

Szanowny Panie Ministrze,

Działając w imieniu „ARCHE” S.A. z siedzibą w Warszawie (KRS 000831001) (dalej „**ARCHE**”) poniżej przedstawiam stanowisko ARCHE w procesie konsultacji projektowanych zmian do ustawy o własności lokali (dalej „uwl”), przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii – dot. projektu z dnia 14 stycznia 2026 r. – ustawy z dnia ... o zmianie ustawy o własności lokali (nr wykazu UD312).

ARCHE projektowane zmiany uwl w zakresie ustanawiania odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku zamieszkania zbiorowego ocenia jako pozbawione zasadności, godzące w fundamentalne prawa i wolności określone w Konstytucji RP, w szczególności w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, czy prawa własności, ponadto szkodliwe dla polskiego sektora turystycznego, a w konsekwencji dla gospodarki krajowej. Obecnie obowiązujące przepisy są w zupełności wystarczające i pozwalają na eliminowanie z rynku patologii związanych z funkcjonowaniem tzw. aparthoteli i condohoteli.

Cel projektowanej ustawy

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że projektodawca mija się z celem projektowanej przez siebie ustawy, który sam określił jako „... dostosowanie działalności wspólnot mieszkaniowych do zmian, jakie zaszły na rynku zarządzania wspólnotami na przestrzeni minionych 30 lat, tj. od wejścia w życie tej ustawy. Zmiany te są sumą zapadłego na tym tle orzecznictwa, praktyki zarządców nieruchomości, rozwoju technologii budownictwa wielorodzinnego oraz zmian w innych aktach prawnych dotyczących działalności wspólnot. Projektowane zmiany mają usprawnić działalność wspólnot m.in. poprzez rozszerzenie uprawnień właścicieli, cyfryzację obiegu dokumentacji w obrębie wspólnoty, rozszerzenie obowiązku sprawozdawczego oraz przyspieszenie procesu podejmowania uchwał, jak również wprowadzenie instrumentów umożliwiających zarządowi/zarządcy zapewnienie bezpiecznej eksploatacji

budynku.” (por. Uzasadnienie, I. Cel projektowanej ustawy, str. 1). Argumenty w części powtórzone są w dokumencie opracowanym przez projektodawcę - Ocenie Skutków Regulacji (dalej „OSR”).

Stąd, na tym poziomie, bezzasadne jest wprowadzenie do projektowanej ustawy przepisów w zakresie ustanawiania odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku zamieszkania zbiorowego.

Dopiero w uzasadnieniu merytorycznym, odnoszącym się do poszczególnych zmian projektodawca wskazuje, że „Obecnie brak jest jednoznacznych przepisów zakazujących wyodrębniania lokali w budynkach zaprojektowanych jako budynki zamieszkania zbiorowego – mimo że lokalami nie mogą one być zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie. Ta luka wykorzystywana jest przez inwestorów do omijania przepisów planistycznych i budowlanych. W praktyce prowadzi to do realizacji lokali pełniących funkcję mieszkań w obiektach nieprzystosowanych do stałego zamieszkania tj. nie spełniających wymogów techniczno- budowlanych dotyczących minimalnej powierzchni użytkowej, nasłonecznienia, izolacji akustycznej, liczby miejsc parkingowych, jak również przeciążenia infrastruktury miejskiej (niewystarczającej przepustowości układu drogowego oraz instalacji kanalizacyjnej, dostępu do placówek edukacyjnych oraz opieki zdrowotnej) czy erozji ładu przestrzennego i dezintegracji polityki planistycznej” (por. Uzasadnienie, II. Przedmiot i istota zmian, Art. 1 pkt 1, str. 1).

Natomiast w OSR projektodawca odsłania istotę regulacji twierdząc, że „Wyłączenie możliwości uznania pomieszczeń lub jednostek mieszkalnych zlokalizowanych w budynkach zamieszkania zbiorowego za samodzielne lokale, w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali. Powyższe wykluczy możliwość wznoszenia obiektów zakwalifikowanych jako budynki zamieszkania zbiorowego, które w rzeczywistości pełnią funkcję budynków mieszkalnych; uniemożliwi to tym samym obchodzenie przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego przyjętych w planie miejscowym dla danego obszaru, jak również nadinterpretowanie przez inwestorów przepisów ustawy o własności lokali dotyczących wydawania zaświadczeń o samodzielności lokalu, zapewniając zarazem organom administracji podstawę prawną dla odrzucenia takiego wniosku.” (por. pkt 1. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt, ppkt 1 OSR, str. 4).

Na poziomie dokumentacji związanej z projektowaną ustawą, a zatem uzasadnienia oraz OSR można odnieść wrażenie, że pod pozorem wprowadzenia zmian dotyczących funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, wprowadzana jest krytyczna zmiana systemowa, która w znaczący sposób wpłynie na rynek turystyczny w Polsce. Taki model procedowania zmian ustawowych nie może mieć przyniosu dobrej legislacji.

Projektowane przepisy

Projektodawca proponuje „wprowadzenie możliwości wyodrębniania lokali w takich budynkach jedynie, gdy spełniają one wymogi techniczno-budowlane określone w przepisach wykonawczych wydanych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), jak również gdy spełniają one jednocześnie warunki dotyczące wyodrębniania lokali określone w uchwale rady gminy mającej charakter aktu prawa miejscowego” (por. Uzasadnienie, II. Przedmiot i istota zmian, Art. 1 pkt 1, str. 1). Dalej projektodawca podnosi, że „Na podstawie tej uchwały rada gminy będzie mogła określić, czy w budynkach zamieszkania zbiorowego na jej obszarze jest dopuszczalne wyodrębnianie takich lokali, jak też na jakich zasadach to następuje” (por. Uzasadnienie, II. Przedmiot i istota zmian, Art. 1 pkt 1, str. 1).

Zaproponowane rozwiązanie ustawowe budzi szereg wątpliwości:

Po pierwsze rada gminy nabędzie nowe uprawnienie, które będzie mogła realizować w sposób arbitralny, w nieznanym trybie, bez możliwości wpływu na ten proces bezpośrednio zainteresowanych – mieszkańców gminy czy inwestorów. Z punktu widzenia inwestora nie tylko znacząco zmniejszy się rynek, ale przede wszystkim proces inwestycyjny obciążony będzie istotnym ryzykiem. Bowiem o ile inwestor zdecyduje się na realizację inwestycji w gminie, w której obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nie będzie podjęta przez gminę uchwała dotycząca zasad ustanawiania odrębnej własności lokali, to na koniec gmina arbitralnie podejmując uchwałę w ww. zakresie będzie mogła taką inwestycję „zniszczyć”. Można naszkicować wiele scenariuszy, w każdym z nich inwestor stanie się „zakładnikiem” gminy.

Po wtóre, lokale miałyby spełniać wymogi techniczno-budowlane określone w przepisach wykonawczych wydanych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), co oznacza, że pokój w przykładowym hotelu (aparthotelu lub podobnym) będzie musiał spełniać wymogi dotyczące m.in. minimalnej powierzchni (nie mniej niż 25 m²), odpowiednie doświetlenie, odpowiednią liczbę miejsc parkingowych, poza pomieszczeniami mieszkalnymi powinien zawierać także kuchnię lub aneks kuchenny itd. Takich wymogów nie można pogodzić z prowadzeniem działalności hotelarskiej. Na to wszystko można nałożyć także działalność ARCHE, gdzie proces inwestycyjny wiąże się z rewitalizacją zabytków – w takim przypadku projektowane przepisy już nie utrudnią, ale uniemożliwią rewitalizację zabytków w Polsce.

Tak sformułowane przepisy nie może mieć przymiotu dobrej legislacji.

Obecnie obowiązujące przepisy

Wbrew twierdzeniom projektodawcy obecnie obowiązujące przepisy pozwalają zapobiegać patologii związanej z tzw. aparthotelami czy condohotelami. Problem nie leży bowiem w kwestii samodzielności lokali, a w egzekwowaniu przepisów przez organy nadzoru budowlanego.

Na wstępie należy odwołać się do definicji zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz 1225 ze zm.):

- mieszkanie - należy przez to rozumieć zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego (por. art. 3 pkt 9);
- budynek zamieszkania zbiorowego - należy przez to rozumieć budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi, w szczególności hotel, motel, pensjonat, dom wypoczynkowy, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko, internat, dom studencki, budynek koszarowy, budynek zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a także budynek do stałego pobytu ludzi, w szczególności dom dziecka, dom rencistów i dom zakonny (por. art. 3 pkt 5).

Zatem kwestią kluczową jest kwalifikacja pobytu jako stałego lub okresowego. To na tym tle może dość do patologii, kiedy budynek zamieszkania zbiorowego zaczyna służyć do zamieszkania na pobyt stały, a lokale „hotelowe” zaczynają pełnić funkcje mieszkaniowe. Na tę właśnie kwestię zwraca uwagę projektodawca w uzasadnieniu do projektowanej ustawy. Diagnoza sama w sobie jest w porządku – występowanie patologii, jednak rozpoznanie choroby jest niewłaściwe. Bowiem problem nie sprowadza się do niewłaściwego użytkowania lokalu, niezgodne z jego przeznaczeniem, a to nie ma zupełnie nic wspólnego z samodzielnością lokalu. To jest wyłącznie kwestia egzekwowania przepisów przez organy nadzoru budowlanego. Stąd projektowane przepisy zamiast rozwiązać rzeczywisty problem, to wygenerują zupełnie inne, związane z funkcjonowaniem rynku usług turystycznych.

Ocena skutków regulacji

W zakresie oceny skutków regulacji projektodawca twierdzi, że: „Projektowana ustawa nie będzie miała finansowego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców” (por. Uzasadnienie, str. 13), a ponadto „Wejście w życie regulacji nie wywoła skutków dla finansów publicznych, w szczególności nie wpłynie na budżet Państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego” (por. OSR, str. 10, pkt 6 Wpływ na sektor finansów publicznych).

W ocenie ARCHE projektowana zmiana w sposób istotny wpłynie na sektor finansów publicznych, jak również na przedsiębiorców sektora publicznego, z których część może być zmuszona do zamknięcia swoich biznesów.

W ocenie ARCHE skutki ustawy będą m.in. następujące:

- wyhamowanie rozwoju sektora turystycznego (HoReCa i MICE) i wzrostu PKB z tego tytułu;
- nieład planistyczny - dla przykładu w gminach uzdrowiskowych priorytetem, zwłaszcza w pierwszej linii od morza, obowiązuje zapis planu zagospodarowania o funkcjach usług turystyki, zdrowia itd.;
- ograniczenie możliwości zarabiania na turystyce przez Polaków z korzyścią dla konkurencji, czyli wielkich firm i międzynarodowych korporacji, które często optymalizują wpływy podatkowe;
- Polacy zaczną jeszcze bardziej wychodzić z kapitałem za granicę, np. obecnie do bardzo popularnej Hiszpanii;
- spadnie liczba rewitalizowanych obiektów historycznych, ograniczona zostanie zrównoważona rewitalizacja wykluczonych obszarów przemysłowych i wyludniających się mniejszych miast;
- sytuacja może wywołać wzrost cen małych lokali (rosnący popyt / brak podaży, ponieważ wiele osób szuka małych mieszkań np. studenci, pracownicy, emeryci);
- zacznie wygasać raczkujący segment serwisowanych małych lokali senioralnych;
- możliwa korupcjogenność i uznaniowość przy podejmowaniu uchwał przez rady gmin;
- jeszcze większy rozrost biurokracji, ogromny wzrost ryzyka i kosztów inwestycji.

Ponadto w ocenie ARCHE projektowana regulacja narusza konstytucyjne zasady równości wobec prawa czy swobody działalności gospodarczej.

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP - **Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.**

Zgodnie zaś z przepisem art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - **Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.) - podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.** Natomiast z art. 22 Konstytucji RP wynika, że **ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.**

W świetle przedstawionych powyżej uwag nie ulega wątpliwości, że projektowana zmiana ustawy w zakresie ustanawiania odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku zamieszkania zbiorowego rażąco narusza ww. normy prawne.

Podsumowanie

W ocenie ARCHE projektowana ustawa w zakresie ustanawiania odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku zamieszkania zbiorowego pozbawiona jest zasadności, bowiem obecnie obowiązujące przepisy są w zupełności wystarczające i pozwalają na eliminowanie z rynku patologii związanych z funkcjonowaniem tzw. aparthotelu. Regulacja ta narusza konstytucyjne zasady równości wobec prawa oraz swobody działalności gospodarczej. Ponadto, a może przede wszystkim może być narzędziem, które posłuży do zdemontowania rynku usług turystycznych w Polsce, a to w znaczący sposób będzie się przekładało na przedsiębiorców i budżet Państwa.

Z poważaniem,

Grochowski
PRZEDSIĘWZIĘCIE
Władysław Grochowski