

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Piotr Uściński – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Filip Syrkiewicz – Zastępca Dyrektora w Departamencie Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 323 40 33, adres e-mail: Filip.Syrkiewicz@mrit.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 28.11.2022</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac UD458</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Od wielu lat środowiska spółdzielcze występują o podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu praworzecowego. W obowiązującym stanie prawnym, w tym w szczególności zgodnie z przepisami ustaw: z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208 oraz z 2022 r. poz. 1561) spółdzielnie mieszkaniowe mogą ustanawiać spółdzielcze prawa jedynie w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni. W tym stanie rzeczy, skuteczne ustanowienie spółdzielczego prawa do lokalu, a także odrębnej własności lokalu lub domu jednorodzinnego, jest uwarunkowane posiadaniem prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, na której posadowiony został budynek.

Źródłem tego problemu była powszechna w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej praktyka udzielania przez organy władzy publicznej decyzji lokalizacyjnych, na podstawie których spółdzielnie realizowały inwestycje mieszkaniowe na gruntach stanowiących własność państwową. Zjawisko to było szczególnie powszechne w okresie intensywnej urbanizacji w latach 70. i 80., a w mniejszym stopniu także na początku lat 90. XX wieku.

Organy udzielały wówczas spółdzielniom jedynie promes dotyczących ustanowienia na ich rzecz tytułu prawnego do zabudowywanych przez nie gruntów w przyszłości. Kres względnej stabilności korzystania przez spółdzielnie mieszkaniowe z tych gruntów przyniosła transformacja ustrojowa, która otworzyła drogę do rewindykacji mienia przejętego przez państwo z naruszeniem prawa.

W konsekwencji, roszczenia poprzednich właścicieli oraz ich następców prawnych stały się bezwzględną przeszkodą do uregulowania praw do gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

Taki stan istotnie ogranicza poczucie stabilności posiadaczy spółdzielczych praw do lokali w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym oraz osób, którym przysługuje ekspektatywa ustanowienia tego prawa.

Problem regulacji stosunków własnościowych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe został częściowo rozwiązany między innymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 tej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem. Przepis stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia wniosku przez spółdzielnię nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków. Ponadto, jeżeli właścicielem takiej działki jest Skarb Państwa lub gmina, wówczas stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zamiast przeniesienia prawa własności może dojść do zawarcia umowy o oddanie zabudowanej nieruchomości w wieczyste użytkowanie na zasadach określonych w art. 232–243 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899). Jeżeli budynek jest położony na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie osobie fizycznej lub prawnej, wówczas spółdzielnia może żądać przeniesienia na nią prawa użytkowania wieczystego przez tę osobę (art. 35 ust. 1¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

W wyroku z 29 października 2010 r., sygn. akt: P 34/08¹, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „rozszerzenie uprawnień spółdzielni mieszkaniowych – w porównaniu z uprawnieniami innych budujących na cudzym gruncie i bez tytułu prawnego – jest konsekwencją sposobu gospodarowania gruntami na rzecz spółdzielni mieszkaniowych w przeszłości (w okresie PRL). Wówczas (zwłaszcza do lat 80.) nie przywiązywano wielkiej wagi do porządkowania w aspekcie formalnym stanów prawnych nieruchomości, w tym także nie urządzano dla nieruchomości państwowych ksiąg

¹ Wyrok TK z 29.10.2010 r., P 34/08, OTK-A 2010, nr 8, poz. 84. Źródło: <https://sip.lex.pl>.

wieczystych. Nie zawsze też wydawano formalne decyzje o przekazaniu gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej [...]. W efekcie spółdzielnie miały trudności z wykazaniem swych uprawnień do gruntów, które zajmowały”. W okresie PRL i transformacji ustrojowej spółdzielnie mieszkaniowe pozyskiwały grunty najczęściej od państwa lub gminy. Użytkowanie przekazywane przez państwo jednostkom gospodarki społecznej, w tym spółdzielniom mieszkaniowym, kreowało posiadanie zależne, które wyklucza możliwość korzystania z instytucji zasiedzenia lub roszczenia o przeniesienie własności gruntu w rozumieniu art. 172 i art. 231 k.c. Szczególnym rozwiązaniem, wprowadzonym 24 kwietnia 2001 r., była instytucja uregulowana w art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która przewidywała *quasi-zasiedzenie*. Przepis ten został jednak uchylony.

Z informacji udzielonych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz zrzeczające je związki rewizyjne wynika, że przyczyny nieuregulowanego stanu prawnego gruntów są zróżnicowane. Na podstawie udostępnionych danych można stwierdzić, że problem ten dotyczy przede wszystkim gruntów położonych na obszarze m. st. Warszawy. Zróżnicowana jest również sytuacja spółdzielni, które zabudowały grunt przed 5 grudnia 1990 r. oraz po tej dacie². Część spółdzielni nie zgłosiła roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a część wniosków zgłoszonych w tym trybie nie zostało dotychczas rozpatrzonych.

Jako jedną z barier identyfikuje się brak skutecznych instrumentów zapobiegania bezczynności organów.

Należy także zwrócić uwagę, że niektóre spółdzielnie posiadają nietrwałe tytuły prawne do gruntu, np. dzierżawę lub użytkowanie, które generują dla spółdzielni i ich członków dodatkowe koszty bez perspektywy zabezpieczenia ich praw do lokali³. Na problem obciążenia spółdzielni mieszkaniowych wysokimi rocznymi opłatami za korzystanie z gruntów, które znajdują się w ich posiadaniu, zwrócił uwagę m.in. Prezes Zarządu Unii Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce⁴.

Sytuacja spółdzielni stała się szczególnie skomplikowana po podjęciu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt: III CZP 104/12⁵. Zgodnie z tym orzeczeniem, jeśli „spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością (współwłasnością) gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym (...) nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W związku z tym należy stwierdzić, że *de lege lata* w ogóle nie powstaje kwestia dopuszczalności zakładania księgi wieczystej dla ujawniania takiego prawa, nie jest natomiast możliwe założenie księgi wieczystej dla samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu”. W konsekwencji zróżnicowaniu uległa sytuacja prawna osób posiadających prawo do lokalu spółdzielczego w budynkach usytuowanych na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje tytuł prawny. Brak księgi wieczystej oraz brak możliwości jej założenia w istotny sposób ograniczył obrót tymi prawami, uniemożliwiając zabezpieczenie wiarygodności banku lub innych instytucji finansujących zakup lokalu hipoteką. Hipoteki takiej nie można ustanowić również w sposób przymusowy [art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2019 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204, z późn. zm.)].

W ramach zdiagnozowanych problemów należy zwrócić uwagę na sygnalizowany przez część spółdzielni problem braku środków finansowych na pokrycie należności z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W tym stanie rzeczy, część spółdzielni nie będzie mogła skorzystać z dobrodziejstwa roszczenia o przeniesienie trwałego tytułu prawnego do gruntu na warunkach pełnej (rynkowej) odpłatności.

Jednocześnie ewentualne preferencje przy nabywaniu prawa do gruntu powinny wyważać interes spółdzielni oraz właścicieli gruntów. Wszelkie mechanizmy przyznawania ulg (bonifikat) dla spółdzielni mieszkaniowych muszą zatem być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej gwarancji samodzielności finansowej samorządów, a w przypadku nabywania gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest uwzględnienie zasad udzielania pomocy publicznej.

Kolejną barierą w procesie regulacji stanów prawnych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych są roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych. Przyjęte w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491) rozwiązania w znacznym stopniu eliminują ten problem, bowiem aktualnie istotnie ograniczono możliwość wzruszania dawnych decyzji nacjonalizacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat. Do takich decyzji zaliczać się będą m. in. powojenne decyzje dotyczące odmowy przyznania prawa własności czasowej (dzierżawy wieczystej) do gruntów objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99). Postępowania te umarza się z mocy prawa, a tym samym odpada przyczyna niejednokrotnie długotrwałego stanu zawieszenia

² Z ankiety wynika, że problem dotyczy co najmniej 161 budynków.

³ Problem z posiadaniem „nietrwałego” tytułu prawnego zgłosiło 15 spółdzielni mieszkaniowych.

⁴ W piśmie z 8 grudnia 2021 r., znak: BPS.DKS.KU.0401.37.2021, dotyczącym projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562).

⁵ Uchwała SN (7) z 24.05.2013 r., III CZP 104/12, OSNC 2013, nr 10, poz. 113.

postępowań o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

Tym niemniej, w obecnym stanie prawnym, w pozostałych przypadkach zgłoszenie roszczeń do nieruchomości pociąga za sobą zawieszenie postępowania regulacyjnego.

Dostrzegając istotną przeszkodę w regulowaniu stanu prawnego gruntów zajmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, które objęte są roszczeniami zgłoszonymi na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy resort rozwoju i technologii zaproponował wykorzystanie istniejących już mechanizmów prawnych, w tym m.in. wprowadzonych ustawą z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1709). Celem tych rozwiązań byłoby dalsze rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia tzw. wniosku dekretowego o przypadki zajmowania lokali przez posiadaczy spółdzielczych praw do lokali znajdujących się w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym lub osób, którym przysługuje ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Kolejną konsekwencją nieuregulowanego stanu prawnego gruntów jest ograniczenie możliwości prowadzenia przez spółdzielnie działalności inwestycyjnej oraz dokonywania nakładów w interesie członków tych spółdzielni. Prowadzi to również do istotnej reglamentacji w procesie kształtowania ładu przestrzennego i redukcji miastotwórczego potencjału spółdzielni, a w rezultacie utrudnia realizację podstawowych funkcji, tj. mieszkaniowej, produkcyjnej, wypoczynkowej i komunikacyjnej, co ujemnie oddziałuje na zaspokajanie potrzeb osób zamieszkujących i użytkujących dany obszar.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Wybór narzędzia interwencji

Przeprowadzone w Ministerstwie Rozwoju i Technologii prace analityczne wykazały, że obecnie funkcjonujące mechanizmy regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego nie pozwalają na kompleksowe rozwiązanie tego społecznie doniosłego problemu. Z uwagi na to, że regulowana materia dotyczy prawa własności, a potencjalne działania pozalegislacyjne wykazywałyby ograniczoną skuteczność, za celowe uznano podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Z uwagi na incydentalny charakter przedmiotowej regulacji oraz ograniczenie zastosowania przedmiotowych norm do wąskiej grupy odbiorców oraz do ograniczonej liczby stanów prawnych, które już nastąpiły (zabudowa została zrealizowana) zdecydowano o opracowaniu odrębnego aktu prawnego. Podobną metodę regulacji przyjęto w ramach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkalne w prawo własności tych gruntów. Rozwiązanie polegające na opracowaniu nowego aktu normatywnego w tym przypadku jest bardziej czytelne dla jego adresatów i może przyczynić się do większego zainteresowania regulacją stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego.

2. Przyznanie spółdzielniom mieszkaniowym roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków.

Przygotowany projekt ustawy będzie dedykowany spółdzielniom mieszkaniowym w rozumieniu ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego:

- po dniu 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynku, albo
- do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynku, i nie zgłosiły roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami do dnia 31 grudnia 1996 r.

Proponowane rozwiązanie polega na przyznaniu spółdzielniom mieszkaniowym roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków.

Roszczenie przysługiwało będzie spółdzielniom w stosunku do gruntów będących w dniu zgłoszenia roszczenia w ich posiadaniu w rozumieniu art. 207 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i ograniczone zostanie do gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z budynku. Pojęcie „gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z budynku” odnosić należy do pojęcia działki budowlanej w rozumieniu art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Analogiczne roszczenie będzie przysługiwało spółdzielniom mieszkaniowym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego, budynki mieszkalne i korzystają z tych gruntów na podstawie innego niż własność lub użytkowanie wieczyste odpłatnego tytułu prawnego.

3. Odejście od umownego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz trybu administracyjnego

Dotychczasowe doświadczenia prób uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe wskazują na zasadność odejścia od umownego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego oraz nieodpłatnego przenoszenia własności znajdujących się na nich budynków na rzecz trybu administracyjnego. Rozpatrzenie roszczenia w drodze decyzji administracyjnej zagwarantuje stronom możliwość skorzystania z instrumentów zwalczania bezczynności lub przewlekłości postępowania oraz zapewni możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli w administracyjnym toku instancji.

4. Termin na złożenie wniosku i właściwość organów

Mając na uwadze, że zaproponowane w projekcie rozwiązania mają charakter incydentalny, regulują kwestie zaszłości i nie będą miały wpływu na stany powstałe po wejściu w życie projektowanej regulacji, termin na złożenie wniosku ustalono na 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Biorąc pod uwagę, że spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami profesjonalnymi, powyższy termin należy oceniać jako adekwatny dla osiągnięcia zamierzonego celu. Organem I instancji właściwym do rozpatrzenia wniosku (roszczenia), w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne, będzie starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego organem tym będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa. Organami wyższego stopnia będą odpowiednio: wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, natomiast w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze.

5. Uprawnienie do wyboru administracyjnoprawnej ścieżki realizacji roszczenia

Dodatkowo, w sprawach znajdujących się w toku, projektodawca przewiduje wyposażenie spółdzielni mieszkaniowych w prawo do wyboru administracyjnoprawnej ścieżki realizacji roszczenia w sprawach, w których nie jest prowadzone postępowanie przed sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym. Podmioty, o których mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które złożyły wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków w terminie określonym w art. 208 ust. 4. tej ustawy, będą mogły wystąpić o rozpatrzenie tego wniosku w trybie administracyjnym w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.

6. Zasady odpłatności za ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów

Ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków wiązało się będzie ze zobowiązaniem spółdzielni mieszkaniowej, na rzecz której będzie ono ustanowione, do uiszczania właścicielowi pierwszej opłaty i opłat rocznych za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, które ustala się zgodnie z art. 71 i 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

7. Bonifikaty

Projektodawca przewiduje również możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego. Bonifikaty udzielać będzie organ właściwy do wydania decyzji na podstawie zarządzenia wojewody – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, natomiast w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego - na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku.

8. Zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami

Projekt zawiera również zmianę art. 214a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której skutkiem będzie rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Dodatkową przyczynę odmowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste stanowiąc będą przypadki zajmowania lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym albo ekspektatywa ustanowienia tego prawa. W konsekwencji odpadnie przeszkoda do regulacji stanu prawnego gruntu ze względu na zgłoszone roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych.

9. Zakładany efekt regulacji

W efekcie powyższej regulacji zainteresowane spółdzielnie mieszkaniowe uzyskają możliwość uregulowania stanu prawnego gruntów, na których wybudowały budynki mieszkalne. Ponadto stabilizacji ulegnie sytuacja prawna osób posiadających ekspektatywę spółdzielczego prawa do lokalu. Projektowana regulacja umożliwi również łatwiejszy obrót tymi prawami oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przekształcenia ich w odrębną własność.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie zidentyfikowano wystąpienia podobnego problemu w krajach OECD/UE. Rozwiązywany problem wynikała z zaszłości z poprzedniego systemu polityczno-społeczno-gospodarczego. Instytucja użytkownika wieczystego nie występuje w krajach OECD/UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Spółdzielnie mieszkaniowe	ok. 120	Ankiety przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe	Pozytywne – możliwość uregulowania stanu własnościowego gruntu pod budynkami
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	3	Ankiety przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe	Neutralne – umożliwienie regulacji stanów prawnych nieruchomości zajętych pod budynki spółdzielni. Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego będą miały zapewniony dochód z tytułu opłaty za ustanowienie użytkownika wieczystego oraz opłaty rocznej. Wzrost działalności inwestycyjnej na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste.
Urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego	380 starostw powiatowych – obsługujących starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i zarządy powiatów 16 urzędów marszałkowskich - obsługujących zarządy województw 2477 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	Przepisy prawa	Rozpatrywanie wniosków o ustanowienie użytkownika wieczystego oraz nieodpłatne przeniesienie własności budynków Udzielanie bonifikaty od opłaty za ustanowienie użytkownika wieczystego oraz od opłaty rocznej. Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy de minimis ustalenie wysokości opłaty za ustanowienie użytkownika wieczystego
Sądy	Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie, Sąd Okręgowy w Łodzi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, Naczelny Sąd Administracyjny	Ankiety przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe; źródła własne	Wprowadzona zostanie kontrola zapadłych rozstrzygnięć administracyjnych. Systemowa regulacja stanów prawnych nieruchomości zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których nie uzyskały one tytułów prawnych zmniejszy obciążenie sądów powszechnych w sprawach cywilnych

Osoby posiadające lokal w budynku usytuowanym na gruncie do którego spółdzielnia nie posiada trwałego tytułu prawnego	100000	Ankiety przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe; źródła własne	Pozytywne: Możliwość założenia księgi wieczystej dla posiadanego lokalu.
---	--------	---	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W ramach prekonsultacji Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do środowisk spółdzielczych, w tym największych ogólnopolskich związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe, z prośbą o udzielenie informacji dotyczących skali oraz przyczyn problemu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów we władaniu spółdzielni mieszkaniowych. Ankiety te posłużyły następnie do oceny zasadności podjęcia interwencji legislacyjnej oraz określenia kierunków zmian w obowiązujących przepisach. Badanie przeprowadzono w I połowie 2022 r., wysyłając ankietę do 14 podmiotów, w tym największych spółdzielni mieszkaniowych, które zgłaszały problemy związane z regulacją stanów prawnych gruntów, oraz dwóch reprezentatywnych ogólnopolskich organizacji zrzeszających środowiska spółdzielcze, tj. Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP i Krajowej Rady Spółdzielczej. Resort rozwoju i technologii otrzymał dane od 48 respondentów. Różnica pomiędzy liczbą adresatów a liczbą respondentów wynika z faktu, że część danych raportowana była indywidualnie przez poszczególne spółdzielnie mieszkaniowe zrzeszone w związkach rewizyjnych, do których wystosowano prośbę o udzielenie informacji. Celem badania było uzyskanie danych dotyczących:

- liczby i powierzchni gruntów, do których spółdzielnie mieszkaniowe nie uzyskały trwałego tytułu prawnego,
- liczby i powierzchni zabudowanych nieruchomości gruntowych, do których spółdzielniom przysługuje inny, niż własność lub użytkowanie wieczyste, tytuł prawny,
- przyczyn, dla których nie został dotąd uregulowany stan prawny gruntów zabudowanych przez spółdzielnie, liczby znajdujących się w toku spraw dotyczących regulacji stanów prawnych gruntów,
- liczby spółdzielni, we władaniu których znajdują się grunty o nieuregulowanym stanie prawnym,
- liczby mieszkańców lub lokali znajdujących się na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym.

Informacje uzyskane w wyniku przeprowadzonego badania pozwoliły oszacować liczbę podmiotów, na które oddziałuje projekt.

W czerwcu 2022 roku Minister Rozwoju i Technologii wystąpił o uzupełnienie przekazanych informacji o dane dotyczące liczby budynków znajdujących się w zasobach spółdzielni, usytuowanych na gruntach, do których spółdzielnie nie uzyskały trwałego tytułu prawnorzeczowego, oraz liczbę lokali znajdujących się w tych budynkach.

Liczbę beneficjentów regulacji, tj. osób uprawnionych ze spółdzielczych praw do lokali oraz osób posiadających ekspektatywę ich ustanowienia, określono na podstawie liczby lokali w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z danymi przekazanymi przez środowiska spółdzielcze wynosi ona ok. 100.000 (vide: pismo Stowarzyszenia Spółdzielców Mieszkaniowych i Zarządców Nieruchomości „Konfederacja Warszawska” z dnia 15 października 2020 r., pismo Zarządu Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „Energetyka” z 7 grudnia 2020 r.). Mając jednak na uwadze, że w odniesieniu do części lokali występuje więcej współuprawnionych, liczba beneficjentów może być większa. Kolejne badania ankietowe przeprowadzone na początku września 2022 r. wśród środowisk spółdzielczych pozwoliły ustalić, jaka część uprawnionych skorzystała z możliwości uregulowania stanu prawnego gruntu na podstawie obowiązujących obecnie przepisów oraz jaki odsetek spraw o uregulowanie praw do gruntów został zakończony uwzględnieniem wniosku spółdzielni. Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do środowisk spółdzielczych z prośbą o przekazanie liczby zgłoszonych przez spółdzielnie roszczeń na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak również o informacje dotyczące liczby gruntów będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, do których zgłoszone zostały roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych oraz liczby osób posiadających prawo do lokalu spółdzielczego, w budynkach usytuowanych na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje trwały tytuł prawnorzeczowy.

Ankieta adresowana była do 4 organizacji spółdzielczych, ale podobnie jak w przypadku pierwszej ankiety dane raportowane była indywidualnie przez poszczególne spółdzielnie mieszkaniowe. Z przekazanych przez 40 respondentów informacji wynika, że w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych złożonych zostało 28 wniosków, z czego tylko jeden został uwzględniony (sprawa zakończyła się uzyskaniem przez spółdzielnię mieszkaniową tytułu prawnego do nieruchomości). W trybie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zostało złożonych 20 wniosków (żadne z prowadzonych postępowań nie zakończyło się uzyskaniem przez spółdzielnię mieszkaniową trwałego tytułu prawnego do nieruchomości). Z przekazanych danych wynika ponadto, że w stosunku do 65 nieruchomości będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych roszczenia zgłosili poprzedni właściciele lub ich następcy prawni, oraz że 68425 osób posiada spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu na gruntach, do których spółdzielnia nie przysługuje trwały tytuł prawny.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji,

pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projekt nie spowoduje ujemnych skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa (nie będzie generował wydatków po stronie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste będzie się wiązało z koniecznością uiszczenia przez spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego opłat za ustanowienie użytkowania wieczystego oraz opłat rocznych. Projekt nie spowoduje zatem spadku wpływów do budżetów samorządów.</p> <p>Na podstawie informacji przekazywanych przez obywateli oraz spółdzielnie mieszkaniowe należy się spodziewać, że zdecydowana większość spółdzielni mieszkaniowych, które mają w zasobach budynki na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, zechce skorzystać z zaproponowanego rozwiązania. Nie jest możliwe oszacowanie skali postępowań prowadzonych na podstawie ustawy.</p> <p>W związku z powyższymi czynnikami, które cechuje indywidualny charakter, a także nieprzewidywalnością liczby zawartych umów ustanowienia użytkowania wieczystego i przeniesienia własności budynków, brak jest możliwości oszacowania w okresie najbliższych 10 lat wysokości dochodów, które mogą być udziałem samorządów i Skarbu Państwa.</p> <p>Podsumowując – nie jest możliwe oszacowanie wpływu wejścia w życie projektowanych przepisów na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Nałożenie dodatkowych obowiązków na urzędy obsługujące organy reprezentujące Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, polegających na rozpatrywaniu złożonych wniosków, nie spowoduje wzrostu kosztów oraz obciążeń. Spółdzielniom mieszkaniowym przysługuje obecnie na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenie o przeniesienie własności zabudowanej działki albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Organy te rozpatrują również wnioski złożone na podstawie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia stabilizacji prawnej osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym. Umożliwi im łatwiejszy obrót tym prawem oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przeniesienia prawa własności do zajmowanego lokalu.</p> <p>Uregulowana sytuacja prawna lokalu będzie mogła stanowić również większe zabezpieczenie dla prowadzącego działalność gospodarczą np. poprzez możliwość zaciągnięcia kredytu z ustanowioną hipoteką na lokalu użytkowym.</p>						

	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne	Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia stabilizacji prawnej osób posiadających ekspektatywę spółdzielczego prawa do lokalu w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, co umożliwi łatwiejszy obrót tymi prawami oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność.
	Spółdzielnie mieszkaniowe	Proponowane rozwiązania przyczynią się do regulacji stosunków własnościowych gruntów pod budynkami należącymi do spółdzielni oraz umożliwią racjonalną politykę remontową i inwestycyjną na tych nieruchomościach.
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	
	(dodaj/usuń)	

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Ostatecznym beneficjentem proponowanych rozwiązań będą posiadacze spółdzielczych praw do lokali, ekspektatywy spółdzielczych praw do lokali lub ekspektatywy ustanowienia odrębnej własności lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową. Przyznanie spółdzielniom mieszkaniowym dodatkowych narzędzi prawnych pozwoli im wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 42 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. W efekcie osoby posiadające spółdzielcze prawa do lokali będą mogły uzyskać odrębną własność lokalu. Ponadto wyeliminowana zostanie niepewność prawna mieszkańców, którym jednocześnie zagwarantowana zostanie możliwość swobodnego obrotu lokalami. Przyczyni się to do ustabilizowania sytuacji prawnej wyżej wskazanych osób. Jednocześnie umożliwi to zakładanie ksiąg wieczystych dla tych praw oraz ujawnianie w nich innych ograniczonych praw rzeczowych, w tym hipoteki na zabezpieczenie wierzytelności banku finansującego nabycie tego prawa.
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:
Wprowadzony zostanie obowiązek rozpatrywania wniosków o roszczenia przez urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (starostwa, urzędy marszałkowskie, urzędy gmin).

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
---	---	---

Omówienie wpływu	<p>Wpływ na mienie państwowe - projektowane regulacje będą skutkować zmniejszeniem zasobów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste pozwoli na czerpanie z tego tytułu dochodów pochodzących z pierwszej oraz rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, co pozwoli zwiększyć finansowanie przedsięwzięć w interesie społeczności lokalnej.</p> <p>Wpływ na sądy powszechne, administracyjne – wprowadzona zostanie kontrola zapadłych rozstrzygnięć administracyjnych. Systemowa regulacja stanów prawnych nieruchomości zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których nie uzyskały one tytułów prawnych, zmniejszy obciążenie sądów powszechnych w sprawach cywilnych.</p>
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wnioski w zakresie przysługującego roszczenia będzie można składać w ciągu 12 miesięcy od jej wejścia w życie. Szacowany czas potrzebny do zakończenia postępowań wszczętych na podstawie tych wniosków wraz z kontrolą sądową zapadłych rozstrzygnięć szacuje się na 2 lata.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po 3 latach od dnia wejścia w życie ustawy poprzez zebranie danych o liczbie:

- a) postępowań wszczętych na podstawie projektowanej ustawy z podziałem na zakończone i niezakończone,
- b) liczbie budynków, lokali, powierzchni działek zabudowanych budynkami, które pomimo możliwości nie skorzystały z mechanizmu przewidzianego w projektowanej ustawie, na podstawie dobrowolnych ankiet i sporządzeniu sprawozdania.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

–