

## UZASADNIENIE

### I. Cel i potrzeba regulacji

Celem projektu jest definitywne rozwiązanie kwestii nieuregulowanych stanów prawnych gruntów, na których spółdzielnie mieszkaniowe, na przestrzeni kilkudziesięciu lat, wznosiły budynki mieszkalne. 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 oraz osób, którym przysługuje ekspektatywa ustanowienia tego prawa.

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 prawnorzeczowego. W obowiązującym stanie prawnym 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 w dalszej kolejności jego odrębnej własności, uwarunkowane jest posiadaniem prawa własności lub użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowej, na której posadowiony został budynek.

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 ww. 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, z późn. zm.), oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.). 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 34/08, 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 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 uspołecznionej, 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 Kodeksu cywilnego. 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 zrzeszające 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 dacie. Część spółdzielni nie zgłosiło 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 nadal rozpatrzonych.

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

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

Wymaga również wskazania, że członkowie spółdzielni będą mieć pośredni wpływ na podejmowanie przez spółdzielnie decyzji o zainicjowaniu procedury regulacji stanu prawnego gruntu, korzystając m. in. z prawa do zwoływania walnego zgromadzenia, zgłaszania projektów uchwał itp.

Sytuacja spółdzielni stała się szczególnie skomplikowana po podjęciu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt: III CZP 104/12. 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”. Zgodnie z ugruntowanym dorobkiem judykatury i doktryny przez „ekspektatywę spółdzielczego prawa do lokalu” należy rozumieć stan słusznego oczekiwania na ustanowienie spółdzielczego prawa do lokalu, w szczególności znajdującego się w budynku na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność lub użytkowanie wieczyste. Ekspektatywa jest prawem majątkowym dziedzicznym oraz zbywalnym.

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 wiarytelności banku lub innych instytucji finansujących zakup lokalu hipoteką. Hipoteki takiej nie można ustanowić również w sposób przymusowy (art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece).

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. poz. 1491) rozwiązania w znacznym stopniu eliminują ten problem, bowiem aktualnie istotnie ograniczono możliwość wzruszania dawnych decyzji nacjonalizacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Po ww. nowelizacji 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. Nr 50, poz. 279). Postępowania te umarza się z mocy prawa, a tym samym odpada przyczyna niejednokrotnie długotrwałego stanu zawieszenia 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 ten problem projektodawca 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). Istotą przyjętego rozwiązania jest dalsze rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia tzw. wniosku dekretowego o przypadki zajmowania lokali przez posiadaczy spółdzielczych praw do lokali lub osób, którym przysługuje ekspektatywa tego prawa.

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.

Przeprowadzone w resorcie 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 pozalegisłacyjne 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.

## **II. Szczegółowe rozwiązania**

### 1. Zakres regulacji (art. 1 i 2)

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.

## 2. Termin do zgłaszania roszczeń (art. 3 ust. 1)

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.

## 3. Administracyjnoprawny tryb realizacji roszczeń (art. 3 ust. 1–4)

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 w postępowaniu oraz zapewni możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli w administracyjnym toku instancji.

Przedmiotem decyzji będzie potwierdzenie roszczenia o ustanowienie prawa do gruntu oraz przeniesienie własności istniejących naniesień, określenie granic gruntu objętego regulacją, w tym gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z budynku mieszkalnego, oraz określenie wysokości pierwszej oraz rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego z uwzględnieniem ewentualnych bonifikat. Decyzja będzie stanowiła podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

Organem I instancji właściwym do rozpatrzenia wniosku, 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, oraz samorządowe kolegium odwoławcze – w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego.

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.

Termin do zgłoszenia roszczenia ma charakter prekluzyjny. Po jego upływie żądanie nie będzie wywoływało skutków prawnych ze względu na zaistnienie bezwzględnej przeszkody do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. W tym stanie rzeczy organ będzie zobligowany do odmowy wszczęcia postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

#### 4. Odpłatność za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków (art. 3 ust. 5 i 6)

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.

Unormowanie to nie będzie naruszało aktualnie przysługującego niektórym spółdzielniom prawa do ustanowienia użytkowania wieczystego bez obowiązku wnoszenia pierwszej opłaty.

Projektodawca przewiduje również możliwość przyznania preferencji przy określaniu wysokości pierwszej opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Decyzja o przyznaniu bonifikaty będzie podejmowana odpowiednio przez wojewodę – w odniesieniu do gruntów stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa (w formie zarządzenia) oraz przez właściwą radę albo sejmik – w odniesieniu do gruntów jednostki samorządu terytorialnego (w drodze uchwały).

#### 5. Zmiany w innych ustawach

Projekt przewiduje zmianę w 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 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.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).