



# Minister Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DN-I.750.55.2023  
Warszawa, 23 kwietnia 2023 r.

Pan  
Prof. dr hab. Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich

**Dotyczy: uregulowania praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe**

Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na pismo z dnia 24 marca 2023 roku, (znak; IV.7211.250.2021.DZ) w sprawie problemu dotyczącego braku tytułu prawnego wielu spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod budynkami spółdzielczymi, pragnę na wstępie zaznaczyć, iż problem, na który zwraca Pan Rzecznik uwagę, jest przedmiotem stałego zainteresowania resortu rozwoju i technologii.

Bez wątpienia kwestia regulacji stanów prawnych gruntów spółdzielni mieszkaniowych ma doniosłe znaczenie dla poprawy stabilności stosunków prawnych. Resort dostrzega, iż obecna sytuacja powoduje niepewność prawną mieszkańców i uniemożliwia właścicielom spółdzielczych praw do lokali obrót tymi nieruchomościami. Pan Rzecznik słusznie zwrócił uwagę, że szczególne utrudnienia w obrocie lokalami spółdzielczymi zdiagnozowano po wydaniu uchwały z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, w której Sąd Najwyższy orzekł, że niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej dla lokalu będącego przedmiotem spółdzielczego prawa własnościowego w sytuacji, gdy lokal ten znajduje się w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

W celu rozwiązania omawianego problemu w przeszłości podejmowano szereg działań i inicjatyw, które w większości zostały zakwestionowane pod kątem zgodności proponowanych rozwiązań z ustawą zasadniczą.

Problem regulacji stosunków własnościowych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe został częściowo rozwiązany w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 438). 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 ww. ustawy, 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. 2023 poz. 344). 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. 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

Kolejną próbę uregulowania stosunków własnościowych na gruntach zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe stanowiła nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z czerwca 2007 r. Wówczas do ustawy wprowadzono przepis art. 35 ust. 4<sup>1</sup>, który stworzył możliwość nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową własności nieruchomości przez zasiedzenie. Zgodnie z jego treścią: „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznany, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej”. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08 (Dz. U. poz. 1373) uznał ww. przepis za niezgodny z konstytucją. W konsekwencji z dniem 4 listopada 2010 r. przepis art. 35 ust. 4<sup>1</sup> utracił moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku podkreślił, że „Skutkiem quasi-zasiedzenia przewidzianego w kwestionowanym przepisie jest bowiem utrata własności przez rzeczywistego właściciela, i to nieodpłatnie. Właścicielem tym może być zarówno podmiot publiczny (gmina, Skarb Państwa), jak i prywatny. Ingerencja we własność przybiera tu najbardziej dotkliwą postać (z punktu widzenia skali objętej art. 31 ust. 3 Konstytucji); quasi-zasiedzenie powoduje bowiem utratę własności poprzedniego właściciela na rzecz osoby wykonującej uprawnienie z art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. Ten skutek dotyczy każdego właściciela, przeciw któremu kieruje się uprawnienie z 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. – Skarbu Państwa, gminy i osoby prywatnej mieszczącej się w kategorii "nieznanych właścicieli". Należy zaznaczyć, że stan "pozostawania nieznanym" (art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. zdanie pierwsze *in fine*) z uwagi na nieskuteczność starań o ustalenie właściciela (zob. analiza treści przepisu dokonana w pkt 4.6. tej części uzasadnienia) dotyczyć może każdego podmiotu (Skarbu Państwa, gminy, osoby fizycznej, osoby prawnej). W dodatku ustawodawca nie nakłada obowiązku przeprowadzenia rzetelnego postępowania mającego na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości i "wykrycie" właściciela. W istocie więc prawdziwy właściciel nieruchomości ponosi negatywne skutki za to, że sam nie wystąpił albo z roszczeniem windykacyjnym (które się nie przedawnia), albo z "roszczeniem o wykup" na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.m.”.

W ramach diagnozowanych problemów w procesie regulacji stanów prawnych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych zwrócić należy uwagę na roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych wynikające m.in. z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U nr. 50, poz. 279, z późn zm.). 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 z dodawanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) przepisem art. 158 § 3, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Organ administracji publicznej, do którego wpłynie taki wniosek winien odmówić wszczęcia postępowania. Do takich decyzji należą m.in. powojenne decyzje nacjonalizacyjne wydawane przez władze komunistyczne na podstawie ustaw i dekretów nacjonalizacyjnych. W konsekwencji umorzenia postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnych wydawanych w poprzedniej rzeczywistości prawnej, **odpadnie przyczyna niejednokrotnie długotrwałego stanu zawieszenia spraw o ustanowienie użytkownika wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.** Ocena skuteczności powyższych regulacji będzie mogła jednak zostać dokonana po upływie czasu niezbędnego do przeanalizowania praktyki orzeczniczej oraz jej wpływu na kształtowanie stosunków własnościowych.

Przechodząc do oceny wymienionych w piśmie Pana Rzecznika dotychczasowych prób regulacji stosunków własnościowych na gruntach zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe należy wskazać, że **pomimo słuszności założonego celu – wykazywały one nadmierną ingerencję w sferę majątkową samorządów oraz osób trzecich, a tym samym nie mogły znaleźć aprobaty Rządu wobec ich potencjalnej niezgodności z ustawą zasadniczą.** Wspomnieć w tym miejscu należy m.in. o poselskim projekcie ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, druk sejmowy nr. 1418. Projekt ten proponował rozwiązania, które nadmierne ograniczały prawa właściciela (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego), **wprowadzając między innymi postać quasi – zasiedzenia, na wzór przytoczonego już przy okazji omawiania nowelizacji z 2007 r. art. 35 ust. 4<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który to przepis wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego został uznany za niezgodny z Konstytucją RP.**

W rządowym stanowisku do projektu podkreślono, że wszelkie rozwiązania w tym zakresie powinny zapewniać równowagę między uprawnieniami członków spółdzielni mieszkaniowych oraz osób posiadających ekspektatywę spółdzielczego prawa do lokalu, którzy w dobrej wierze ponieśli koszty budowy lokali, a prawami właściciela. Nadmierne ograniczenie praw właściciela (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego) może budzić wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP, w szczególności jeżeli nadmiernie ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę ochrony własności.

Podobnie należy ocenić senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562). Projekt ten miał na celu rozwiązanie problemu spółdzielni mieszkaniowych poprzez uchylenie przepisów art. 35 i art. 36 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które zdaniem projektodawców nie gwarantowały spółdzielniom skutecznego dochodzenia przeniesienia własności albo użytkownika wieczystego, oraz wprowadzenie w ich miejsce rozwiązań proponowanych w projekcie. Istotą zaproponowanych przez projektodawców rozwiązań było wprowadzenie instytucji **nabycia własności gruntu w drodze przemilczenia.** Propozycja zakładała, iż po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, będący w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu spółdzielni, na którym spółdzielnia lub jej poprzednik wybudowały budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, staje się własnością spółdzielni przez przemilczenie w zakresie, w jakim grunt ten jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w sytuacji, gdy właścicielem gruntu lub użytkownikiem wieczystym jest inna osoba prawna lub osoba fizyczna.



Przedstawioną w senackim projekcie propozycję również należało ocenić negatywnie. Analogiczne rozwiązania dot. zastosowania instytucji przemilczenia znalazły się w poselskim projekcie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 27 września 2012 r. (druk sejmowy nr 819). Wobec tego rozwiązania zgłoszono wówczas poważne zastrzeżenia dotyczące potencjalnej niezgodności z Konstytucją RP. W przedstawionej przez Ministra Rozwoju i Technologii opinii do projektu podkreślono, że instytucja przemilczenia nie ma swoich normatywnych źródeł w aktach regulujących zasady uzyskiwania praw do rzeczy, w szczególności brak jest odpowiednich unormowań, które odnosiłyby się do pierwotnego nabycia własności nieruchomości w Kodeksie cywilnym, jak również w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ponadto wskazano, iż **projektowana regulacja w istocie stanowi próbę obejścia przepisów o zasiedzeniu**, albowiem nie przewiduje wymogu wykazania przez spółdzielnię samoistnego posiadania gruntu, na którym wybudowane zostały przez nią lokale mieszkalne. W konsekwencji uzasadnione wydaje się uznanie, że przedmiotowa regulacja nie była spójna pod względem systemowym oraz aksjologicznym.

Ograniczona skuteczność dotychczasowych interwencji legislacyjnych skłoniła resort rozwoju i technologii do przeprowadzenia analiz, których celem była ocena zasadności podjęcia interwencji legislacyjnej oraz określenie kierunków zmian w obowiązujących przepisach. 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. 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 wynikała 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 m.in. oszacować liczbę podmiotów, które potencjalnie zostałyby objęte regulacjami.

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 praworzecznego, oraz liczbę lokali znajdujących się w tych budynkach. Kolejne badanie ankietowe przeprowadzone zostało na początku września 2022 r. wśród środowisk spółdzielczych. Badanie to pozwoliło 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.

Analiza badań ankietowych wykazała celowość podjęcia przez resort prac legislacyjnych. Uznano bowiem, że funkcjonujące obecnie mechanizmy regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie nie pozwalają na kompleksowe rozwiązanie problemu regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, a ewentualne działania pozalegisłacyjne charakteryzowałyby się ograniczoną skutecznością.

W związku z powyższym w resorcie rozwoju i technologii podjęto działania zmierzające do opracowania projektu ustawy, który całościowo obejmowałby kwestie regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie, a jednocześnie jego postanowienia nie byłyby kwestionowane pod kątem zgodności z Konstytucją RP. Efektem tych prac jest uzgodniony wewnątrzresortowy i przekazany w dniu 31 marca 2023 r. do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD458.

Projekt zakłada m.in. przyznanie ograniczonego w czasie (w terminie roku od wejścia ustawy w życie) roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności budynków na rzecz spółdzielni, które dotąd nie dysponowały tym prawem. Rozwiązanie to dedykowane będzie spółdzielniom mieszkaniowym, 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

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. Jednocześnie spółdzielnie mieszkaniowe, które na podstawie odrębnych przepisów były zwolnione z obowiązku wnoszenia pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, zachowają ten przywilej.

Kolejnym rozwiązaniem, które przewiduje projekt jest rozpatrywanie nowych wniosków spółdzielni w **procedurze administracyjnej**, oraz korespondujące z tym uprawnieniem **prawo do wyboru ścieżki administracyjnej** przez spółdzielnie, które złożyły wcześniej wnioski o ustanowienie użytkowania wieczystego. Odejście od umownego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz trybu administracyjnego zagwarantuje stronom możliwość skorzystania z instrumentów zwalczania bezczynności lub przewlekłości postępowania oraz zapewni możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli w administracyjnym toku instancji.

Projekt zakłada również rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia tzw. **wniosku dekretowego**. Dodatkową przyczynę odmowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste stanowią 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.

Proponowane regulacje pozwolą na rozwiązanie problemu braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntów pod budynkami spółdzielczymi. Stabilizacji ulegnie sytuacja prawna osób posiadających spółdzielcze prawa do lokali w budynkach posadowionych na gruncie o nieuregulowanym do tej pory stanie prawnym. Odpadnie bowiem przesłanka niedopuszczalności zakładania ksiąg wieczystych dla tych lokali. Powyższe umożliwi łatwiejszy obrót tymi lokalami oraz skorzystanie z możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność.

Szacowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów to **III kwartał 2023 r.**

Przedstawiając powyższe informacje ufam, że przyczynią się one do wyjaśnienia wątpliwości zasygnalizowanych przez Pana Rzecznika.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Piotr Uściński

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /