



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 8 listopada 2021 r.

Druk nr 562

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest pani senator Lidia Staroń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 35;
- 2) uchyla się art. 36;
- 3) w art. 41 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „innych niż te, o których mowa w art. 35,”;
- 4) w art. 49 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem art. 36,”.

Art. 2. 1. Spółdzielnia, która na gruncie będącym w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej posiadaniu i stanowiącym własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, nabywa, po upływie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie, własność tego gruntu przez przemilczenie w takim zakresie, w jakim grunt ten jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli spółdzielnia przysługuje prawo użytkowania wieczystego gruntu albo jeżeli Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek przed upływem terminu określonego w tym przepisie zawrze ze spółdzielnią umowę o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienie własności budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem albo wystąpi do sądu na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509) w związku z art. 1047 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805) z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli spółdzielni w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienia własności budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem. Właściwy organ Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek może udzielić bonifikaty na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11, 234, 815, 1551 i 1561).

3. Jeżeli budynki spełniające warunki określone w ust. 1 położone są na kilku nieruchomościach, z których część stanowi własność spółdzielni, a część przedmiot użytkowania wieczystego, spółdzielnia może żądać nabycia własności działek znajdujących się w jej użytkowaniu wieczystym. Przepis art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

4. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli spółdzielnia wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem stanowiącym własność innej osoby prawnej albo osoby fizycznej albo będącym w użytkowaniu wieczystym takiej osoby.

5. Przepisu ust. 4 nie stosuje się, jeżeli inna osoba prawna albo osoba fizyczna przed upływem terminu określonego w ust. 1 wystąpi do sądu na podstawie art. 64 i art. 231 § 2 ustawy – Kodeks cywilny w związku z art. 1047 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli spółdzielni w sprawie nabycia własności gruntu zajętego pod budowę albo przeniesienia prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienia własności budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem.

6. Z żądaniem przeniesienia własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, 3 i 4, może wystąpić także spółdzielnia. Jeżeli właścicielem działek budowlanych, o których mowa w ust. 1, jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego lub ich związek, zamiast przeniesienia własności tych działek na rzecz spółdzielni działki te na wniosek spółdzielni mieszkaniowej zostają jej oddane w użytkowanie wieczyste.

7. W sprawach określonych w ust. 2 i 5 cofnięcie pozwu jest dopuszczalne dopiero po zawarciu umowy w sprawie ustanowienia lub przeniesienia na rzecz spółdzielni użytkowania wieczystego gruntu albo nabycia przez nią własności gruntu.

8. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające nabycie przez spółdzielnię własności gruntu przez przemilczenie albo zastępujące oświadczenie woli spółdzielni lub, w przypadku określonym w ust. 6, właściciela albo użytkownika wieczystego stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej.

9. Wydane przed wejściem w życie ustawy decyzje o nakazaniu rozbiórki budynków, o których mowa w ust. 1 i 4, podlegają uchyleniu na wniosek spółdzielni.

10. Jeżeli budynki stanowiące własność spółdzielni położone są na kilku działkach gruntu, do których spółdzielnia przysługuje prawo użytkowania wieczystego, a w umowach

o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ustalono różne terminy użytkowania wieczystego, spółdzielnia może żądać od właściciela gruntu zmiany postanowień umownych w celu ujednolicenia terminów użytkowania wieczystego poprzez przyjęcie terminu uśrednionego.

11. Wynagrodzenie z tytułu nabycia praw do działek gruntu w drodze umowy lub w drodze orzeczenia sądu zastępującego oświadczenie woli spółdzielni ustala się w wysokości równej wartości rynkowej tych działek, przy czym nie uwzględnia się wartości budynków i innych urządzeń, o ile zostały wybudowane lub nabyte przez spółdzielnię lub jej poprzedników prawnych. Jeżeli właścicielem zbywanych działek jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo związek takich jednostek, właściwy organ może udzielić bonifikaty na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

12. Ustanowienie odrębnej własności lokali położonych w budynkach usytuowanych na gruntach, o których mowa w ust. 1 i 4, może nastąpić po nabyciu przez spółdzielnię mieszkaniową własności lub prawa użytkowania wieczystego działek budowlanych, na których wybudowano te budynki.

13. Nabycie własności nieruchomości przez przemilczenie stwierdza sąd właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości w postępowaniu nieprocesowym na wniosek spółdzielni mieszkaniowej. Uczestnikami postępowania jest spółdzielnia mieszkaniowa, dotychczasowy właściciel nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty. Nie są uczestnikami postępowania strony postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

14. Spółdzielnia, która na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, będącej w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej posiadaniu, wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, nabywa, po upływie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie, własność zajętego pod te budynki i inne urządzenia gruntu przez przemilczenie w takim zakresie, w jakim grunt ten jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń. Przepis ust. 13 stosuje się odpowiednio, z tym że uczestnikiem postępowania jest wyłącznie spółdzielnia mieszkaniowa.

15. Stwierdzeniu nabycia własności gruntu przez przemilczenie albo wydaniu orzeczenia zastępującego oświadczenie woli nie stoi na przeszkodzie okoliczność, iż toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa lub

jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości, na której spółdzielnia wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, lub jakiegokolwiek inne postępowanie, którego przedmiotem są roszczenia dotyczące tej nieruchomości.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy mają doprowadzić do rozwiązania problemu spółdzielni mieszkaniowych, które wznosiły budynki, a nawet całe osiedla mieszkaniowe na cudzych gruntach. Obecnie obowiązujące przepisy art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej u.s.m) nie gwarantują spółdzielniom skutecznego dochodzenia przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego.

Art. 35 ust. 1 i 5 u.s.m. przyznaje roszczenia – albo spółdzielni do właściciela gruntów, na których stoją spółdzielcze budynki, albo tego właściciela do spółdzielni – o nabycie własności (lub prawa użytkowania wieczystego) gruntów przez spółdzielnię. Roszczenia spółdzielni mogą być kierowane do każdej osoby prawnej lub fizycznej, a jak każda osoba prawna lub fizyczna (każdy właściciel gruntu) może żądać, aby spółdzielnia nabyła własność gruntu, na którym stoją wzniesione przez nią budynki.

Art. 35 ust. 2 u.s.m. umożliwia ponadto – jeżeli grunt należy do Skarbu Państwa lub gminy – oddanie go spółdzielni w użytkowanie wieczyste. Na wniosek spółdzielni Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego obowiązane są oddać spółdzielni grunty w użytkowanie wieczyste i nie mogą domagać się, aby spółdzielnia nabyła te grunty na własność.

Warunkiem zastosowania art. 35 u.s.m. jest to, by spółdzielnia była posiadaczem nieruchomości gruntowej w dniu 5 grudnia 1990 r. Nie ma przy tym znaczenia, czy była ona ich posiadaczem samoistnym, czy zależnym.

Innym warunkiem zastosowania art. 35 ust. 1 u.s.m. jest istnienie przed dniem 5 grudnia 1990 r. zabudowy trwale związanej z gruntem, przy czym zabudowa ta ma być wzniesiona przez spółdzielnię lub przez jej poprzedników prawnych. Przed złożeniem wniosku nie może zostać wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków.

Jeśli któryś z tych warunków nie jest spełniony, spółdzielnia może dochodzić roszczeń w stosunku do właściciela gruntu wyłącznie na podstawie art. 231 k.c.

Przeniesienia własności działki budowlanej na spółdzielnię dokonuje się za wynagrodzeniem. Spółdzielnia jest obowiązana zapłacić właścicielowi wartość rynkową

działki, jaką ustali rzeczoznawca majątkowy posiadający uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości. Przy ustalaniu wartości działki gruntu nie bierze się pod uwagę wartości budynków i innych urządzeń, o ile zostały wybudowane lub nabyte przez spółdzielnię lub jej poprzedników prawnych.

Spółdzielnie mieszkaniowe mimo podejmowanych działań od wielu lat nie są w stanie doprowadzić do uregulowania tytułu prawnego do gruntu, na którym posadowione są budynki spółdzielcze wybudowane w przeszłości zgodnie z pozwoleniem na budowę. Dotyczy to zwłaszcza spółdzielni mieszkaniowych, które chciałyby uzyskać tytuł prawny do tzw. gruntów warszawskich, tj. do nieruchomości położonych na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99).

Mimo dalekosiężnych skutków społecznych i prawnych, jakie wynikają z braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu pod budynkami spółdzielczymi, do chwili obecnej ustawodawca nie podjął działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej omawianej grupy osób, w szczególności dopuszczając rozbiórkę budynków, a nawet całych osiedli pobudowanych w okresie socjalizmu na gruntach, do których spółdzielnia nie miała tytułu prawnego.

Wciąż aktualny pozostaje problem dotyczący sytuacji prawnej obywateli, którzy w przeszłości uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje prawo własności, ani prawo użytkowania wieczystego. Problem ten jest wynikiem okoliczności stwierdzonych w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), w której Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że: „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia.”

Osoby, których dotyczy wyżej wymieniony wyrok, nie mogą zbyć, ani zamienić swoich mieszkań, mimo iż ustawodawca ukształtował spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jako prawo zbywalne (art. 17² ust. 1 u.s.m.) oraz nie są w stanie przewidzieć, jak długo jeszcze potrwa taki stan.

Skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały doszło do ograniczenia obrotu takimi lokalami. Sądy wieczystoksięgowe zaprzestały zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, a banki udzielania kredytów hipotecznych na zakup takich lokali. W sytuacji, gdy w polskich realiach, w większości przypadków środki na zakup mieszkania pochodzą z kredytu bankowego zabezpieczonego hipotecznie, brak możliwości jego uzyskania w praktyce wyłącza takie lokale z obrotu. Do znacznego ograniczenia obrotu takimi lokalami przyczynia się również fakt, że ewentualni kontrahenci nie są zainteresowani nabyciem prawa o niepewnym statusie prawnym.

Konsekwencją wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego jest funkcjonowanie w ramach tej samej spółdzielni mieszkaniowej praw spółdzielczych „lepszyc”, ustanowionych w budynku posadowionym na gruncie o uregulowanym stanie prawnym, i „gorszych” znajdujących się na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie służy tytuł prawny. Stan taki jest dla tych obywateli krzywdzący i niesprawiedliwy ponieważ w przeszłości, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wnieśli wymagany wkład budowlany, bądź zakupili posiadane prawo na wolnym rynku, natomiast obecnie prawo, którym dysponują, nie z ich winy, jest prawem „gorszym” niż spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, dla którego księga wieczysta została założona.

Mimo przyznania obywatelom od dnia 31 lipca 2007 r. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia o przeniesienie prawa własności zajmowanego lokalu spółdzielczego za przysłowiową „złotówkę”, nadal nie mogą skutecznie ubiegać się o takie przekształcenie w celu uzyskania stabilniejszych warunków mieszkaniowych, z powodu braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu pod budynkiem.

W sytuacji, gdy wielu członków spółdzielni i użytkowników lokali przekształciło posiadane spółdzielcze prawa do lokali w prawo odrębnej własności, brak możliwości realizacji takiego roszczenia jest krzywdzący i niesprawiedliwy.

2. Przedmiot i istota projektu

Proponowane zmiany polegają na uchyleniu art. 35 i art. 36 u.s.m. w art. 1 projektu ustawy.

Zgodnie z proponowanym w art. 2 ust. 1 rozwiązaniem spółdzielnia, która na gruncie będącym w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej posiadaniu i stanowiącym własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek wybudowała sama lub

wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, nabywa, nieodpłatnie, po upływie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie, własność tego gruntu przez przemilczenie w takim zakresie, w jakim grunt ten jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń.

Przepis art. 2 ust. 1 nie będzie miał zastosowania w przypadku gdy spółdzielnia przysługuje prawo użytkowania wieczystego albo Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego albo ich związek zawrze ze spółdzielnią umowę o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienie własności budynków i innych urządzeń trwale związanych z gruntem albo podmioty te wystąpią do sądu z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli spółdzielni w tym zakresie.

Taka sama zasada będzie miała zastosowanie w przypadku gdy inna osoba prawna albo fizyczna przed upływem 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy wystąpi z powództwem o wykup gruntu zajętego pod budowę albo przeniesienie prawa użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienia własności budynków lub innych urządzeń trwale związanych z gruntem (art. 1 ust. 5 projektu ustawy).

Proponowana regulacja uwzględnia interesy reprezentujących własność publiczną – Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego poprzez możliwość oddania gruntów w użytkowanie wieczyste, co wyłączy nabycie nieruchomości przez przemilczenie, jak i pozostałe osoby prawne albo osoby fizyczne poprzez możliwość wystąpienia z roszczeniem przewidzianym w art. 231 § 2 kodeksu cywilnego, co również wyłączy możliwość utraty własności przez przemilczenie.

W art. 2 ust. 14 projektu ustawy proponuje się, aby spółdzielnia, która na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami będącej w dniu 5 grudnia 1990 r. w jej posiadaniu wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, nabyła, po upływie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie, własność zajętego pod te budynki i inne urządzenia gruntu przez przemilczenie w takim zakresie, w jakim grunt ten jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń. W postępowaniu sądowym o stwierdzenie nabycia prawa własności uczestnikiem będzie wyłącznie spółdzielnia mieszkaniowa.

Tak skonstruowane przepisy uwzględniają żywotne interesy osób zamieszkujących w budynkach posadowionych na gruncie, do którego spółdzielnia nie ma tytułu prawnego,

często od dziesięcioleci, często osób starszych, nieświadomych niedociągnięć organizacyjnych spółdzielni w okresie budowania osiedli, a jeśli nawet taką wiedzą osoby te dysponowały to nie miały możliwości oddziaływania na organy spółdzielni w czasie, kiedy inwestycja była prowadzona.

Projekt ustawy przewiduje, że nabycie własności nieruchomości będzie stwierdzał sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek spółdzielni. Strony ewentualnego postępowania administracyjnego w przedmiocie prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie będą mogły być uczestnikami tego postępowania.

Proponowane zmiany mają na celu spowodowanie, aby postępowania sądowe dotyczące stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez spółdzielnię wskutek przemilczenia, a także postępowania o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu na rzecz spółdzielni własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na której wybudowała przed laty budynek, toczyły się sprawnie i szybko, w szczególności aby nie dochodziło do ich zawieszania na czas trwania innych postępowań, w tym administracyjnych, dotyczących roszczeń reprivatyzacyjnych.

3. Konsultacje

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostaną przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.