



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Ekspertyza w sprawie  
zgodności z Konstytucją RP  
propozycji przewidzianych  
w projekcie ustawy  
o zmianie ustawy  
o spółdzielniach  
mieszkaniowych  
(druk senacki nr 562)

Opinie  
i ekspertyzy

OE-385

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Urszula Luboińska

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
luty 2022

**dr hab. Małgorzata Wrzołek-Romańczuk**  
**radca prawny**

## **Ekspertyza w sprawie zgodności z Konstytucją RP propozycji przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562)**

### **1. Przedmiot ekspertyzy**

Przedmiotem ekspertyzy jest ocena zgodności z Konstytucją propozycji przewidzianych w projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562; „Projekt”). Podstawowym celem projektowanej regulacji jest rozwiązanie istniejącego od kilkudziesięciu lat problemu spółdzielni mieszkaniowych, które wzniosły budynki (a nawet osiedla) na gruntach, do których nie przysługiwało im prawo własności ani prawo użytkowania wieczystego, albo na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym.

Wnioski cząstkowe, będące wynikiem analizy Projektu, zostały zamieszczone w poszczególnych częściach ekspertyzy. Wieńczy ją konkluzja generalna.

### **2. Źródła prawa**

Ekspertyza zawiera odniesienia do następujących źródeł prawa:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.); dalej „Konstytucja”;
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740); dalej: „k.c.”;
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.); dalej: „k.p.c.”;
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.); dalej: „u.g.n.”;
5. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1208); dalej: „u.s.m.”;

6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283); dalej: „Zasady techniki prawodawczej”;
7. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M. P. z 2018 r., poz. 846 ze zm.);
8. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2021 r., poz. 607).

### **3. Wzorce kontroli**

Projekt został w pierwszym rządzie poddany ocenie pod kątem przestrzegania zasad prawidłowej legislacji wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji (zasada państwa prawa), w tym zwłaszcza pod kątem konstrukcji i struktury regulacji oraz sposobu formułowania zawartych w nim unormowań, przy wykorzystaniu reguł szczegółowych określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>1</sup>.

Innymi regulacjami zawartymi w Konstytucji, zastosowanymi jako wzorce kontroli, są przepisy art. 21, 64 oraz 31 ust. 3 Ustawy zasadniczej. W jeszcze innym wymiarze zbadano Projekt pod kątem respektowania prawa do sądu (art. 45 Konstytucji).

### **4. Zakres przedmiotowy, konstrukcja, tytuł ustawy oraz uzasadnienie Projektu**

Projekt zawiera trzy artykuły, z których pierwszy reguluje zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych; drugi, obejmujący 15 ustępów, zawiera przepisy merytoryczne, a trzeci jest przepisem o wejściu ustawy w życie. Wbrew tytułowi ustawy, o którym niżej, zakresem regulacji, poza uchyleniem art. 35 i 36 u.s.m. oraz usunięciem odesłań do tych przepisów w art. 41 ust. 1 pkt 2 oraz w art. 49 ust. 1 (art. 1 Projektu), objęta jest zasadnicza kwestia uregulowania praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów.

---

1 T.j. Dz. U z 2016 r., poz. 283; wprowadzie Zasady techniki prawodawczej wiąże Radę Ministrów, ale zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK bez istotnych powodów ustawodawca nie powinien odstępować od tych zasad; por. np. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02; dostępne na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

Zgodnie z § 82 Zasad techniki prawodawczej, zmiana ustawy może polegać na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Jak wskazano, taki charakter ma tylko art. 1 Projektu (uchylenie art. 35 i 36 u.s.m. zmiana brzmienia art. 41 ust. 1 pkt 2 i art. 49 ust. 1 usm). Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie odpowiada więc w pełni charakterowi ustawy zmieniającej. Konsekwentnie, także tytuł ustawy nie odzwierciedla rzeczywistego zakresu unormowania. W istocie chodzi bowiem o doprowadzenie do uchwalenia ustawy regulującej prawa spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, w której ma zostać zawarty także przepis zmieniający; możliwość takiego skonstruowania ustawy jest wyraźnie przewidziana w § 83 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej.

Analiza Projektu pod kątem przestrzegania zasad prawidłowej legislacji prowadzi do następujących wniosków:

- tytuł ustawy objętej Projektem (druk senacki nr 562)<sup>2</sup> powinien w sposób adekwatny informować o jej treści (§ 18 ust. 1 zasad techniki prawodawczej) oraz brzmieć „USTAWA z dnia... o uregulowaniu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów”; przy czym stosownie do § 19b Zasad techniki prawodawczej, wobec tego, że projektowana ustawa zawiera przepis zmieniający, po określeniu przedmiotu ustawy powinien być zamieszczony odnośnik do ustawy, w którym jako zmieniana będzie wskazana ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych;
- zgodnie z § 15 Zasad techniki prawodawczej sekwencja przepisów powinna być następująca – najpierw przepisy merytoryczne (art. 2 Projektu), następnie przepis zmieniający (art. 1 Projektu), a na końcu przepis o wejściu ustawy w życie (art. 3 Projektu).

Usterki w zakresie poddanego ocenie brzmienia tytułu i kolejności przepisów mają charakter techniczny, są łatwe do usunięcia, a więc wymagają odnotowania, lecz nie uzasadniają postawienia dyskwalifikującego zarzutu naruszenia zasad prawidłowej legislacji.

Uzasadnienie Projektu spełnia wymagania określone w art. 118 ust. 3 Konstytucji oraz w art. 77 Regulaminu Senatu i art. 34 Regulaminu Sejmu. Projektodawcy określili bardzo wyraźnie cel ustawy, przywołali tło historyczne, poprzednie próby rozwiązania istniejących do dziś problemów, zaniedbania ustawodawcy w obszarze objętym Projektem. Przedstawili także istotę proponowanych nowych rozwiązań oraz ich

---

2 Tytuł projektu ustawy brzmi: „USTAWA z dnia ... o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych”.

oczekiwane skutki. Uzasadnienie Projektu zawiera oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Tym samym Projekt został uzasadniony w należyтым stopniu.

## 5. Analiza przepisów merytorycznych

### 5.1. Instytucja przemilczenia na tle innych instytucji dawności

Podstawą cywilnoprawnej konstrukcji opiniowanego Projektu, mającej zastosowanie jako ostateczny środek osiągnięcia celu nowej regulacji, jest instytucja przemilczenia, do której odwołuje się art. 2 ust. 1 i 14 Projektu:

*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.*

Ust. 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.*

Przyjęcie takiego rozwiązania implikuje konieczność rozpoczęcia analizy merytorycznych przepisów zamieszczonych w Projekcie od zarysowania cech charakteryzujących instytucję przemilczenia ze szczególnym zaznaczeniem tych, które upodobniają i odróżniają przemilczenie od zasiedzenia, co oznacza także konieczność zestawienia i porównania tych instytucji. Obie instytucje zaliczają się do szerszej kategorii tak zwanej dawności, obejmującej instytucje prawa cywilnego, które określają skutki prawne będące następstwem niewykonywania

uprawnień przez czas określony w ustawie (tymi instytucjami są zasiedzenie, przemilczenie, przedawnienie oraz terminy zawite). Ich stosowanie w prawie cywilnym jest przejawem oddziaływania upływu czasu na stosunki prawne<sup>3</sup> i to oddziaływania najczęściej negatywnego dla co najmniej jednej ze stron, wskutek zaniedbań, jakich dopuszcza się osoba uprawniona<sup>4</sup>. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w punkcie 4.4 uzasadnienia wyroku z 29 października 2010 r. sygn. akt P 34/08<sup>5</sup>, zasiedzenie, a można dodać, że także przemilczenie, ma służyć usuwaniu niezgodności między długotrwałym stanem faktycznym a stanem prawnym, a więc porządkowaniu sytuacji prawnej, a tym samym także gwarantowaniu bezpieczeństwa obrotu.

Wśród instytucji dawności zasiedzenie i przemilczenie wykazują cechę wspólną, polegającą na tym, że stanowią sposób **nabycia własności** na skutek upływu czasu, a ściślej wskutek utrzymywania się określonego stanu przez oznaczony czas. Immanentną cechą nabycia własności nieruchomości przez przemilczenie, podobnie jak w wypadku zasiedzenia, jest nabycie prawa przez osobę dotychczas nieuprawnioną oraz utrata prawa przez dotychczas uprawnionego<sup>6</sup>. Istotna różnica między przemilczeniem i zasiedzeniem polega natomiast na tym, że zasiedzenie, związane głównie z aktywnością samoistnego posiadacza, służy przede wszystkim nabyciu własności, a przemilczenie, będące skutkiem pasywności właściciela, jest związane przede wszystkim z jej utratą.

Instytucja przemilczenia jest od dawna znana w polskim systemie prawa; w przeciwieństwie do zasiedzenia nie została wprawdzie uregulowana w Kodeksie cywilnym w przepisach ogólnych (ani w u.g.n.), ale kodeks ten przewiduje w art. 187 wypadek nabycia własności rzeczy znalezionej przez przemilczenie<sup>7</sup>.

Nabycie własności w drodze przemilczenia jest możliwe tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie, a istota tej instytucji polega na

---

3 Por. J. Piąkowski, *System prawa cywilnego, tom II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław-Gdańsk 1977, s. 312.

4 Por. E. Gniewek, *Kodeks cywilny, Księga druga – własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, wersja elektroniczna, uwagi do art. 172, teza 1.1.).

5 OTK-A 2010, nr 8, poz. 84.

6 J. Piąkowski, op. cit., s. s. 198.

7 Por. A. Wolter, *Prawo cywilne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972, s. s. 306 i n.; przemilczenie było sposobem nabycia własności przez Skarb Państwa na podstawie uchylonego już *dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich* (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.), według którego z upływem dziesięciu lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończyła się wojna, rozpoczęta w 1939 r., Państwo nabywało własność majątku opuszczonego – w rozumieniu art. 1 ust. 1 tego dekretu – w związku z wojną.

bezczywności właściciela – jeżeli właściciel nie wykonuje swego prawa przez czas określony w ustawie, inny podmiot, wskazany w ustawie nabywa własność w sposób pierwotny, a nie pochodny<sup>8</sup>. Projektodawcy, chcąc zastosować instytucję przemilczenia do uregulowania praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, prawidłowo proponują więc uregulować wyraźnie ten sposób nabycia własności nieruchomości w przepisach rangi ustawowej.

Zasiedzenie jest sposobem nabycia własności, z którym nie wiąże się obowiązek nabywcy zapłaty albo dania jakiegokolwiek ekwiwalentu<sup>9</sup>. Podobnie jest w wypadku przemilczenia. Nie można natomiast traktować obu wskazanych instytucji jako postaci „wywłaszczenia” bez wynagrodzenia, o czym niżej, który to termin ma zastosowanie na gruncie prawa publicznego, podczas gdy, jak już wskazano, w prawie cywilnym zasiedzenie i przemilczenie są traktowane jako sposoby nabycia lub utraty prawa własności. W odniesieniu do zasiedzenia oznacza to, że nabycie prawa własności przez zasiadającego posiadacza samoistnego następuje z mocy prawa z chwilą upływu przewidzianego w ustawie okresu posiadania nieruchomości. Z tą samą chwilą wygasa prawo własności dotychczasowego właściciela. „...Powyższa zmiana właściciela, mimo że dokonuje się bez czynnego udziału właściciela (nowego i dotychczasowego), traktowana jest jako szczególna forma obrotu nieruchomościami w szerokim znaczeniu tego pojęcia”<sup>10</sup> Nie ma żadnych podstaw do odmowy traktowania w podobny sposób mechanizmu i skutków instytucji przemilczenia.

Projektodawca wyjaśnia w uzasadnieniu (druk senacki nr 562), dlaczego upatruje w zastosowaniu instytucji przemilczenia środka prawnego właściwego do osiągnięcia zakładanego celu i skutków społecznych. Głównym argumentem jest tu nieskuteczność dotychczas zastosowanych instrumentów prawnych, które nie doprowadziły do rozwiązania problemów będących pozostałością z poprzedniego systemu polityczno-gospodarczego, opisanych w uzasadnieniu Projektu, z którymi ustawodawca nie uporał się w satysfakcjonujący sposób przez ponad 30 lat transformacji.

---

8 Por. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 109; J. Piątkowski, op. cit., s. 202.

9 Por. S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 210.

10 Zob. S. Dmowski [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod redakcją S. Rudnickiego, Warszawa 1995, s. 159, Nb 1.



W szczególnie istotnym dla niniejszej ekspertyzy wyroku z 29 października 2010 r. sygn. akt P 34/08<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny (TK) przedstawił przyczyny kreowania w przeszłości dla spółdzielni mieszkaniowych specjalnych instrumentów prawnych służących nabywaniu praw do zabudowanych nieruchomości. TK wskazał, że tworzenie takich regulacji prawnych jest konsekwencją sposobu gospodarowania gruntami na rzecz spółdzielni mieszkaniowych w przeszłości (w okresie PRL), gdy nie przywiązywano wielkiej wagi do porządkowania w aspekcie formalnym stanów prawnych nieruchomości, a także nie urządzano dla nieruchomości państwowych ksiąg wieczystych oraz nie zawsze wydawano sformalizowane decyzje o przekazaniu gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej (w użytkowanie, o którym niżej). W efekcie spółdzielnie miały trudności z wykazaniem uprawnień do gruntów, które zajmowały. Jak podkreślił TK, spółdzielnie mieszkaniowe najczęściej uzyskiwały grunty od Państwa; grunty były przekazywane w użytkowanie, stanowiące podstawową formę gospodarowania nieruchomościami na rzecz podmiotów niepaństwowych, przy czym charakter prawny tego użytkowania nigdy nie został jednoznacznie określony. Wobec przywołanego przez TK zapatrywania, iż użytkowanie przekazywane przez Państwo spółdzielniom mieszkaniowym kreowało posiadanie zależne, wykluczone było (i jest) stosowanie art. 172 (do zasiedzenia prowadzi tylko posiadanie samoistne) i art. 231 § 2 k.c. (tylko samoistny posiadacz w dobrej wierze może żądać przeniesienia na spółdzielnię własności zajętej działki).

Brak możliwości uregulowania przez spółdzielnie mieszkaniowe praw do gruntów przy wykorzystaniu klasycznych metod nabywania własności nieruchomości był w przeszłości impulsem dla ustawodawcy do przyjmowania szczególnych instrumentów prawnych służących uporządkowaniu stanu prawnego<sup>12</sup>. Regulacje te nie doprowadziły jednak do oczekiwanych rezultatów, a w wyroku P 34/08 TK uznał, że regulujący tę materię art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji. Wskutek utraty mocy obowiązującej przez art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. bezprzedmiotowy stał się art. 35 ust. 4<sup>2</sup> u.s.m.

Z punktu widzenia oceny zgodności propozycji zawartych w Projekcie z Konstytucją ważne są kluczowe argumenty, jakie TK przytoczył

---

11 OTK-A 2010, nr 8, poz. 84.

12 Wymienia je TK w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 34/08 oraz K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe, Komentarz*, 6 wydanie, Warszawa 2011, s. 296 – 308 następne.

w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie P 34/08. Otóż Trybunał wskazał, po pierwsze na niejasność poddanego kontroli art. 35 ust. 4<sup>1</sup> u.s.m. i nieokreślony stosunek tego przepisu do ust. 4 tego artykułu oraz, po drugie, na zaskoczenie właścicieli gruntów wejściem w życie zaskarżonego przepisu, wskutek czego nie mieli oni możliwości przeciwstawienia się skutkom quasi-zasiedzenia.

Okoliczność, że to Państwo doprowadziło do sytuacji, w której liczne spółdzielnie nie uzyskały przed rozpoczęciem budowy domów (osiedli) i w następnych latach tytułów prawnych do gruntu oraz względ na brak oczekiwanych rezultatów poprzednich regulacji prawnych obliuguje wręcz ustawodawcę do rozwiązania problemu. Tej konieczności czyni zadość opiniowany Projekt, w którym prawidłowo odstąpiono od konstrukcji swoistego zasiedzenia (o którą były oparte nieobowiązujące już przepisy art. 35 ust. 4, 4<sup>1</sup> i 4<sup>2</sup> u.s.m.), a podstawą uregulowania praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów uczyniono, jako środek ostateczny, przemilczenie. Zastosowanie tej konstrukcji pozwoli na nabycie przez spółdzielnię mieszkaniową własności gruntu, na którym wzniosła ona budynki lub inne urządzenia, z uwagi na bierność właściciela, który nie podjął działań, które doprowadziłyby do ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego gruntu (w wypadku podmiotów publicznych), albo do zrealizowania roszczenia przewidzianego w art. 231 § 2 k.c.; (podmioty prawa prywatnego). Projekt nie zawiera także napiętnowanego przez TK w wyroku w sprawie P 34/08 elementu zaskoczenia dotychczasowych właścicieli, o czym szerzej w punkcie 5.2. ekspertyzy.

## 5.2. Ocena propozycji zawartych w druku senackim nr 562 w świetle unormowań zawartych w art. 21, 64 i 31 Konstytucji

Ocena propozycji zawartych w druku senackim nr 562 pod kątem unormowań zawartych w art. 21, 64 i 31 Konstytucji prowadzi do poniższych konkluzji.

Po pierwsze, kluczowe rozwiązanie Projektu polegające na zastosowaniu instytucji przemilczenia nie narusza art. 21 Konstytucji. W myśl tego przepisu:

**Art. 21.** 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Kwestii ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) poświęcone są dalsze uwagi. W tym miejscu należy zaś podkreślić, że instytucja

wywłaszczenia „**należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego**”<sup>13</sup> oraz polega na ingerencji Państwa w prawo własności przysługujące innym podmiotom i przymusowym przejęciu własności na cele publiczne<sup>14</sup>.

Konsekwencje wskazanego charakteru instytucji wywłaszczenia polegają m.in. na tym, że w zakresie terminu „wywłaszczenie” nie mieści się „...odjęcie własności na rzecz podmiotu niepublicznego (np. tzw. uwłaszczenie członków spółdzielni mieszkaniowych).(…) Różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji instytucji wywłaszczenia (wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01)”<sup>15</sup>.

Skoro uwagi zamieszczone w punkcie 5.1. ekspertyzy jednoznacznie wskazują na cywilnoprawny charakter instytucji przemilczenia oraz wobec wykluczenia tego sposobu przeniesienia własności z katalogu desygnatów pojęcia „wywłaszczenie” nie ma podstaw do uznania, że oparcie Projektu o konstrukcję przemilczenia narusza art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie, konstytucyjne wskazania dotyczące dopuszczalnej ingerencji we własność są także zawarte w art. 64 i 31 Konstytucji. W świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz do dziedziczenia, zaś zgodnie z art. 64 ust. 3 własność może zostać ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zawierającego ogólną klauzulę limitacyjną, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a przy tym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

---

13 Por. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Sejmowe 2016; Wersja elektroniczna, uwagi do art. 21 Konstytucji, teza 15.; zaznaczenie pochodzi od autorki ekspertyzy).

14 Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz aktualizowany*, Lex/el 2022, oraz 112 i następne ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U z 2021 r., poz. 1899).

15 L. Garlicki, M. Zubik, *ibidem*.

W kontekście przywołanych unormowań rangi konstytucyjnej i testu proporcjonalności wymaganego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji kluczowe znaczenie mają następujące propozycje zawarte w Projekcie:

Art. 2 ust. 2. *Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli spółdzielni 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 powodztwem 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).*

Art. 2 ust. 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.

Proponowane unormowanie uwzględnia konieczność i zarazem przewiduje środki ochrony dotychczasowego (formalnego) właściciela nieruchomości przed skutkami mającymi nastąpić *ex lege* (w określonym czasie) i to właściciela będącego zarówno podmiotem publicznym (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego), jak i prywatnym (osoba fizyczna i prawna). Zgodnie z zaleceniami wynikającymi z wyroku TK w sprawie P34/08, uprawnieni do gruntów mają w świetle Projektu możliwość przeciwdziałania utracie prawa do gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowych wskutek przemilczenia w okresie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie. Długość tego okresu jest adekwatna do

sytuacji, w której posiadanie gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe ma w założeniu Projektodawców trwać co najmniej od 1990 r. Z jednej strony uwzględniony jest interes dotychczasowego właściciela, z drugiej zaś nie grozi nadmierne przedłużanie się stanu niepewności w zakresie praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntu.

Tym samym, inaczej niż miało to miejsce w odniesieniu do stanu prawnego ukształtowanego przepisami poddanymi kontroli konstytucyjnej w sprawie P 34/08, realizacja propozycji zawartych w Projekcie nie doprowadzi do naruszenia wzorca kontroli zawartego w art. 165 Konstytucji.

W odniesieniu do wariantu polegającego na wykorzystaniu drogi sądowej trzeba podkreślić, że dla uniknięcia skutku wynikającego z przemilczenia wystarczające będzie samo wystąpienie do sądu na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c.

Powyższe względy wskazują na spełnienie przez rozwiązania Projektu przytoczone w punkcie 5.1. i 5.2. ekspertyzy testu proporcjonalności wymaganego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji – nabycie prawa własności gruntów przez przemilczenie jest instrumentem ostatecznym, przyjętym w wyniku ważenia wartości konstytucyjnych, zmierzającym do rozwiązania nabrzmiałej od lat kwestii społecznej, ale wchodzącym w grę dopiero w razie niewykorzystania przez uprawnionych środków prawnych, pozwalających na odpłatne przeniesienie prawa własności lub ustanowienie (przeniesienie) prawa użytkowania wieczystego. Projektodawca prawidłowo odstąpił od konstrukcji uznanych za niekonstytucyjne w wyroku TK w sprawie P 34/08.

### 5.3. Rozwiązania proceduralne przewidziane w Projekcie a prawo do sądu (art. 45 Konstytucji)

Chociaż z istoty instytucji przemilczenia wynika, że przejście prawa własności nieruchomości następuje z mocy prawa, to jednak Projektodawca prawidłowo przewiduje wymaganie potwierdzenia tego skutku w postępowaniu nieprocesowym (postanowieniem deklaratywnym), którego wynik (postanowienie) będzie stanowić podstawę do ujawnienia spółdzielni mieszkaniowej w księdze wieczystej.

Projekt przewiduje kilka szczególnych rozwiązań proceduralnych. Implikuje to konieczność ich oceny z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca ochrony przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Pierwsze z tych rozwiązań polega na ograniczeniu prawa cofnięcia pozwu przewidzianym w art. 2 ust. 7 Projektu:

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

Co do zasady cofnięcie pozwu jest czynnością procesową o charakterze dyspozytywnym (i aktem dyspozycji materialnej), ale nie jest to czynność bezwzględnie dyspozytywna, gdyż podlega ona kontroli sądu pod kątem kryteriów wskazanych w art. 203 § 4 k.p.c., co oznacza w istocie określone ograniczenie w korzystaniu w tego uprawnienia. Akceptacja propozycji zamieszczonej w art. 2 ust. 7 Projektu będzie oznaczać wprowadzenie do procedury cywilnej jeszcze innego wyjątku, przy czym nie będzie on wykluczał prawa cofnięcia pozwu, a jedynie ograniczał je w czasie (*cofnięcie pozwu jest dopuszczalne dopiero po .....*).

W myśl art. 2 ust. 13 Projektu:

*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.** (zaznaczenia pochodzą od Autorki ekspertyzy)*

Tym samym Projektodawcy zamierzają wprowadzić regulacje szczególne przez określenie kręgu uczestników postępowania, i to zarówno od strony pozytywnej (*Uczestnikami postępowania jest spółdzielnia mieszkaniowa, dotychczasowy właściciel nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty*), jak i negatywnej (*Nie są uczestnikami postępowania strony postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego*).

Unormowania o podobnym charakterze od lat funkcjonują w postępowaniu cywilnym. Niektóre przepisy szczególne wymieniają bowiem wprost uczestników z mocy samego prawa<sup>16</sup>. Ma to miejsce w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie. Osoby wymienione w art. 546 § 1 i 2 k.p.c. są uczestnikami postępowania o ubezwłasnowolnienie niezależnie od tego, czy wezmą udział w sprawie, ale zainteresowany w rozumieniu

---

16 Zob. P. Rylski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017, s. 177 i n.

art. 510 k.p.c. staje się uczestnikiem postępowania tylko wtedy, gdy wziął w nim udział. Innym ważnym przykładem rozwiązania limitującego uczestnictwo w postępowaniu nieprocesowym jest art. 626<sup>1</sup> § 2 k.p.c., w myśl którego uczestnikami postępowania wieczystoksięgowego oprócz wnioskodawcy **są tylko te osoby**, których prawa zostały wykreślone lub obciążone, bądź na rzecz których wpis ma nastąpić. Skoro, jak przyjęto w orzecznictwie<sup>17</sup> przepis art. 626<sup>1</sup> § 2 k.p.c. reguluje wyczerpująco krąg uczestników postępowania wieczystoksięgowego, to znaczy, że inne podmioty/osoby nie mogą być uczestnikami, czyli są z mocy prawa wyłączone od udziału w sprawie.

Projektowany przepis art. 2 ust. 13 (a także odsyłający do tej regulacji ust. 14) należy do tej samej kategorii, co wymienione wyżej regulacje procedury cywilnej, których zgodność z Konstytucją nie jest kwestionowana. W podsumowaniu punktu 5.3. ekspertyzy zasadne jest zatem stanowisko, że przeanalizowane przepisy proceduralne zawarte w Projekcie nie naruszają prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji.

## 6. Konkluzja generalna

Przeanalizowany Projekt, stanowiący wyraz dążenia Projektodawców do zrealizowania obowiązku ciążącego na Państwie uregulowania kwestii o wielkiej wadze społecznej, poza mającymi mniejszą wagę uwagami o charakterze technicznym (punkt 4. ekspertyzy), nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej.

---

17 Por. np. postanowienie SN z 25.04.2017 r., V CZ 32/17, LEX nr 2347788.