



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

KANCELARIA SENATU



03980200549683
RPW/29458/2021 zał.
2021-12-28 rej. Bronisz Karol

1

Warszawa, dnia 22 grudnia 2021 r.

BSA I.021.39.2021

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 listopada 2021 r., BPS.DKS.KU.0401.37.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562)*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/



BSA I.021.39.2021

Uwagi Sądu Najwyższego

do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562)

Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy trudnego i istotnego społecznie, a także jurydycznie, zagadnienia – kwestii nabycia przez spółdzielnie praw do gruntów, na których to gruntach spółdzielnie te zrealizowały inwestycje budowlane, nie mając do nich praw.

Przypomnieć należy, że w efekcie wyrok TK z 29.10.2010 r. (P 34/08), OTK A 2010, nr 8, poz. 84 uznano za niezgodny z Konstytucją, z art. 35 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dodanym przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 117, poz. 988 i Nr 223, poz. 1779). Przepis ten przewidywał nabycie uprawnień do rzeczonych gruntów przez spółdzielnie w drodze zasiedzenia, a jego uchylenie spowodowało, że spółdzielnie mają tylko ogólne podstawy do roszczeń o nabycie własności (zwłaszcza art. 231 k.c.). Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem zajęтым w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 24.5.2013 r. (III CZP 104/12), OSNC 2013, nr 10, poz. 113 przyjęto, że spółdzielcze prawa własnościowe do lokali znajdujących się w budynkach spółdzielczych posadowionych na gruntach, do których spółdzielnia nie ma prawa, w istocie stanowią jedynie ekspektatywę własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Oznacza to, że dla takich praw nie jest dopuszczalne zakładanie ksiąg wieczystych, co *de facto* powoduje niemal całkowite wyłączenie ich z obrotu z uwagi na duże ryzyko prawne związane z nabywaniem takiej ekspektatywy i niemożność uzyskania kredytu hipotecznego dla

sfinansowania takiej transakcji. Podsumowując, projektodawcy zidentyfikowali istotną lukę prawną, wywołującą poważne skutki społeczne, przedstawiany projekt zmierza do jej wypełnienia. Należy zatem jednoznacznie uznać potrzebę regulacji normatywnej w tym zakresie i pozytywnie ocenić podjęcie jej przez Senat w postaci opiniowanego projektu ustawy.

Uwagi dot. zagadnień merytorycznych uregulowanych w opiniowanym projekcie

Celem ustawy jest przede wszystkim uporządkowanie kwestii praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, na których posadowione zostały przez te spółdzielnie budynki, a spółdzielnia była w posiadaniu tych gruntów w dniu 5.12.1990 r.

Jako instytucję prawną mającą prowadzić do nabycia rzeczonych gruntów przez spółdzielnie wybrano w projektowanej ustawie przemilczenie. Wybór ten należy uznać za trafny. Po pierwsze, z dotyczącego tej materii wyr. TK z 29.10.2010 r. (P 34/08), OTK A 2010, nr 8, poz. 84 wynika, że zasadniczą przyczyną uznania wcześniej obowiązującej regulacji normatywnej tej materii, wykorzystującej mechanizm zasiedzenia, za niezgodną z konstytucją to uzależnienie skutku nabycia praw do nieruchomości od stanu posiadania w konkretnej chwili (5.12.1990 r.), a nie przez określony prawem czas, co jest właściwe dla zasiedzenia. W uzasadnieniu prawidłowo podkreślono, że *de facto* ówczesnie obowiązujące przepisy, mimo że formalnie posługiwały się pojęciem „zasiedzenia”, przewidywały uwłaszczenie spółdzielni mieszkaniowych z mocy prawa. W wyroku tym zaakcentowano, że z uwagi na szczególną ochronę własności, także rangi konstytucyjnej, uprawnieni do gruntów powinni mieć możliwość przeciwdziałania skutkowi utraty prawa do tych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. W opiniowanym projekcie prawidłowo uwzględniono te wskazania płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Istotą instytucji prawnej przemilczenia jest bowiem to, że do nabycia własności dochodzi po upływie przewidzianego prawem okresu, o ile w tym czasie uprawniony nie wystąpi w obronie swojego prawa. W projekcie znalazło to wyraz w tym, że skutek nabycia prawa przez spółdzielnię nie dokonuje się *ex lege* w chwili wejścia w życie ustawy, co właśnie przypominałoby działanie uwłaszczenia z mocy prawa, lecz dokonuje się dopiero z upływem dwóch lat od tej chwili. Ten okres pozwala uprawnionym do gruntu na podjęcie obrony swoich praw. Długość tego okresu należy uznać za właściwą. Z jednej strony, okres dwuletni w kontekście nabywania prawa własności jest krótki (np. okres zasiedzenia nieruchomości, w zależności od dobrej albo złej wiary, wynosi 20 albo 30 lat). Jednakże, z drugiej strony, w tym przypadku mamy do czynienia z nieruchomościami, które są w posiadaniu spółdzielni

mieszkaniowej już od bardzo długiego czasu (co najmniej od 1990 r.). Co więcej, nadmierne wydłużanie okresu, po upływie którego dochodziłoby do nabycia przez spółdzielnie prawa do gruntu, powodowałoby dłuższe utrzymywanie się stanu niepewności prawnej i wskazywanych utrudnień dla obrotu prawami spółdzielczymi znajdującymi się w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Zważywszy na te wszystkie okoliczności, przyjętą w projekcie długość terminu przemilczenia należy uznać co do zasady za właściwą.

Przemilczenie wywiera skutek materialnoprawny co do przejścia prawa własności do gruntu z mocy samego prawa. Wymaga on jednak formalnego potwierdzenia, które może stanowić zarazem podstawę dokonania stosownego wpisu w księdze wieczystej. W opiniowanym projekcie przyjęto, że wystąpienie rzeczzonego skutku stwierdza się w drodze orzeczenia sądowego wydawanego w postępowaniu nieprocesowym, stwierdzającego fakt nabycia własności nieruchomości. Wyraźnie również ograniczono w porównaniu z zasadami ogólnymi właściwymi dla postępowania nieprocesowego katalog podmiotów, które mają status uczestnika tego postępowania. W szczególności przewidziano, że osoby zmierzające do wzruszenia prawidłowości i skuteczności nabycia prawa do gruntu przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie mają statusu uczestników postępowania. W sensie formalnym jest to rozwiązanie poprawne w tym znaczeniu, że rzeczywiście w chwili trwania postępowania o stwierdzenie nabycia prawa przez przemilczenie osoby te nie mają żadnych praw rzeczowych do gruntów, co do których dochodzi do zmiany uprawnionego (wszczęte przez nie postępowania administracyjne są w toku). Ponadto, w sensie merytorycznym jest to również prawidłowe. Przewidziana bowiem w opiniowanym projekcie instytucja przemilczenia działa skutecznie bez względu na to, kto jest uprawnionym do gruntów, które, w świetle projektu, mogą być objęte nabyciem przez przemilczenie – w takim samym stopniu dotyczy to gruntów publicznych (Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego), jak i gruntów prywatnych (dowolnej osoby fizycznej lub prawnej). Co więcej, proponowane rozwiązanie wydaje się spójne z przyjmowanym założeniem systemowym, które znalazło niedawno swój wyraz w istotnej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, a które zmierza do ograniczenia w czasie możliwości kwestionowania przejścia prawa (w tejże nowelizacji – zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. – wyłączono możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia minęło przynajmniej 10 lat, lub decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne), zabezpieczając słuszne interesy w drodze ewentualnego odszkodowania. Ta sama idea przyświeca proponowanemu w opiniowanej

ustawie rozwiązaniu – byli właściciele gruntów nie będą mogli ich już odzyskać nawet wówczas, gdy nabycie do nich prawa przez Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego nastąpiło niezgodnie z prawem, ponieważ doszło do skutecznego nabycia przez przemilczenie przez spółdzielnię mieszkaniową, co nie wyklucza jednak uzyskania przez te podmioty odszkodowania w związku z bezprawnym ich wywłaszczeniem. Wreszcie, trzeba zaznaczyć, że przemilczenie prowadzi do pierwotnego, a nie pochodnego nabycia własności, tzn. zakres nabywanego prawa nie jest uzależniony od zakresu uprawnienia zbywcy. To również uzasadnia, dlaczego byli właściciele bezpowrotnie tracą możliwość odzyskania tych gruntów w naturze.

Projekt nie reguluje jednak istotnej kwestii dotyczącej statusu osób, które nabyły prawa określone w aktach dotyczących ich nabycia jako własnościowe prawa spółdzielcze do lokali znajdujących się na gruntach, do których spółdzielnie mieszkaniowe nie miały tytułu prawnego. Tymczasem do czasu wydania uchwały 7 sędziów SN z 24.5.2013 r. (III CZP 104/12) w praktyce tego rodzaju transakcje były dokonywane, a dla takich praw zakładano księgi wieczyste. Jednak w świetle stanowiska zajętego w powołanej uchwale, należałoby uznać wszystkie umowy dotyczące takich praw (ich ustanowienia lub przeniesienia) za bezwzględnie nieważne, ponieważ *de iure* nie istniał przedmiot obrotu w nich wskazany (nie było spółdzielczych praw do lokali, a jedynie ich ekspektatywy). Bez szczególnej regulacji normatywnej, której w opiniowanym projekcie nie ma, może budzić wątpliwości, czy dopuszczalne byłoby przyjęcie, że w istocie w drodze tych umów dokonano dyspozycji ekspektatywami praw. Wydaje się zatem potrzebne jednoznaczne normatywnie przesądzenie, że taki sens należy nadać zawartym wówczas umowom. Należałoby oczekiwać regulacji, zgodnie z którą tak jak spółdzielnie *ex lege* wskutek przemilczenia nabywałyby prawa do gruntów, tak uprawnieni z tytułu rzeczonych ekspektatyw nabywaliby spółdzielcze prawa do lokali, co do których uważali, że nabyli je już wcześniej (dochodziłoby do swoistego *ratihabitio* zawartych przez nich umów). Natomiast brak takiej regulacji mógłby prowadzić do próby obrony stanowiska, zgodnie z którym z chwilą nabycia prawa do gruntu przez spółdzielnię, własnościowe spółdzielcze prawa do lokali w budynkach posadowionych na tych gruntach nabywałyby osoby pierwotnie dysponujące tymi lokalami, którzy takie prawa uzyskali np. wskutek przydziału lokalu mieszkalnego, bez względu na późniejsze transakcje, których przedmiotem miałyby być takie prawo. W efekcie osoba ta mogłaby albo domagać się zwrotu lokalu, uznając, że zawarta przez nią, nawet przed laty, umowa jego zbycia jest bezwzględnie nieważna. Alternatywnie mogłaby ona żądać dopłaty, twierdząc, że zbyła wyłącznie ekspektatywę prawa, która jest mniej warta od samego prawa.

Wskazane poglądy nie wydają się juretycznie uzasadnione, a także nie stoją za nimi słuszne racje aksjologiczne, stąd jednoznaczna norma prawna dotycząca tej kwestii powinna uniemożliwić wywodzenie na takich podstawach roszczeń.

Ponadto, w opiniowanym projekcie nie ma normy prawnej odnoszącej się do skutków podatkowych nabycia własności przez przemilczenie. Jeśli przyjąć, że aktualni dysponenti lokali nie nabyli ich na podstawie zawartych w odniesieniu do nich w przeszłości umów, ponieważ prawa te wcześniej nie istniały, to oznaczałoby, że uiszczony przez nich w chwili nabycia podatek od czynności cywilnoprawnych nie był należny. Jednak oznacza to też, że prawa te nabywają *ex lege* w chwili wywarcia skutku przez przemilczenie. Mogłoby to prowadzić do wniosku, że należy uznać osiągnięcie przez nich w tym właśnie momencie dochodu w wysokości rynkowej wartości tych lokali – zwykle znacznie wyższej od tej, jaką miały w chwili, gdy błędnie, jak się okazało, uważali, że je nabyli. Mogłoby to skutkować koniecznością uiszczenia podatku dochodowego, co stanowiłoby istotne obciążenie finansowe. Jak się wydaje, konieczność zapłaty tego podatku nie byłaby aksjologicznie uzasadniona. Należałoby chyba jednak uwzględnić to w projektowanej ustawie i jednoznacznie wyłączyć obowiązek podatkowy mający wynikać z dokonywanego z mocy prawa powstania własnościowych spółdzielczych praw do lokali z istniejących wcześniej ekspektatyw.

Podsumowanie

Podsumowując, o ile nie budzi wątpliwości potrzeba uregulowania materii, której dotyczy opiniowany projekt, a także przyjęty w nim mechanizm nabycia praw do gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe, o tyle propozycja ta nie wydaje się kompletna. W szczególności należałoby postulować uzupełnienie jej o regulacje normatywne dotyczące bezpośrednio tych, którzy w przeszłości, co do zasady działając w dobrej wierze, nabywali własnościowe spółdzielcze prawa do lokali, które jednak okazały się tylko ekspektatywami.