



Warszawa, dnia 8 grudnia 2021 r.

**Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Senator Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa**

Wasz znak: BPS.DKS.KU.0401.37.2021

Dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562)

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 22 listopada 2021 r., znak: BPS.DKS.KU.0401.37.2021, w sprawie opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562) poniżej pragniemy podzielić się swoimi uwagami do przekazanego nam projektu.

W pierwszej kolejności pragniemy zwrócić uwagę na istotę problemu w przedmiocie braku realizacji przez niektóre samorządy roszczeń spółdzielni mieszkaniowych w przedmiocie ustalenia prawa użytkowania wieczystego na rzecz tych spółdzielni oraz ich mieszkańców. W dalszej zaś części pisma odnosimy się merytorycznie do ww. projektu ustawy.

I. Problematyka braku regulacji stanu prawnego gruntów

Brak regulacji stanu prawnego gruntów, stanowi bardzo istotny problem dla setek tysięcy mieszkańców spółdzielni mieszkaniowych w Polsce, który pozostaje nierozwiązany już od ponad 30 lat. W samej tylko Warszawie na nieuregulowanych gruntach znajduje się ponad 100



000 mieszkań w blisko 100 warszawskich spółdzielniach mieszkaniowych. Łącznie w Warszawie nieuregulowanych w dalszym ciągu pozostaje prawie 400 ha gruntów.

Brak uregulowania stanu prawnego nieruchomości, na których znajdują się lokale spółdzielcze, powoduje, że członkowie spółdzielni mieszkaniowych **zostali pozbawieni praw do:**

- przekształcania posiadanych praw spółdzielczych do lokali w odrębną własność – co w konsekwencji stanowi naruszenie przysługujących im praw wynikających z ustawy *o spółdzielniach mieszkaniowych oraz prawa własności lokali*,
- zakładania dla posiadanych lokali ksiąg wieczystych – co w konsekwencji stanowi naruszenie przysługujących im praw wynikających z ustawy *o księgach wieczystych i hipotece*,
- sprzedawania posiadanych lokali według cen rynkowych, gdyż lokale te z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów mają nawet o 20% niższą wartość, w stosunku do wartości lokali sąsiednich w budynkach posadowionych na gruntach uregulowanych – co narusza konstytucyjnie chronione prawa do swobodnego dysponowania własnością oraz zasady gospodarki wolnorynkowej; osoby posiadające prawa do lokali w budynkach na gruntach nieuregulowanych stoją w gorszej pozycji gospodarczej, w stosunku do osób posiadających tytuły prawne do lokali na gruntach uregulowanych. Ponoszą straty finansowe w związku z utrudnionym obrotem gospodarczym swoimi lokalami,
- w przypadku emerytów oraz rencistów osiągających niskie dochody skorzystania z 50% bonifikaty, która obowiązuje przy opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów – co w konsekwencji stanowi naruszenie przysługujących im praw wynikających z ustawy *o gospodarce nieruchomościami*,
- skorzystania z regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów* (tekst jednolity Dz.U. z 2020r., poz.139), tj. przekształcić prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo ich własności i uzyskać przysługującej im bonifikaty w opłacie rocznej za przekształcenie (która to bonifikata w Warszawie wynosi aż 98%),
- przymiotu strony w postępowaniach administracyjnych, zarówno jako właściciele lub w ramach reprezentowania przez Spółdzielnię.

Ponadto mieszkańcy pozostają w stanie obawy że zostaną pozbawieni praw do wybudowanych przez Spółdzielnię i sfinansowanych oraz utrzymywanych przez jej członków, placów zabaw, parkingów, dróg wewnętrznych, terenów rekreacyjno – sportowych, a także urządzonych terenów zieleni.



Członkowie spółdzielni nie ponoszą winy za zaistniały stan faktyczny, a tym samym problemy, które wiążą się z posiadaniem spółdzielczych praw do lokali znajdujących się w budynkach na gruntach nieuregulowanych. W uchwale składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. (sygn. III CZP 104/12) Sąd stwierdził, że „*spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia*”. W ten sposób Sąd Najwyższy zaprzeczył swojemu ugruntowanemu dotychczas stanowisku, zawartemu w uchwale z dnia 30 maja 1994 r. (III CZP 73/94) oraz uchwale z dnia 28 września 1994 r. (III CZP 121/94), w których wyraźnie stwierdził, że „*założenie księgi wieczystej w celu ustalenia stanu prawnego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w budynku stanowiącym własność spółdzielni nie jest uzależnione od uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do nieruchomości, na której znajduje się budynek mieszkalny*”. Większość spółdzielni mieszkaniowych w Polsce ustanawiała spółdzielcze prawa do lokali w latach 60., 70., i 80. ubiegłego wieku na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. *o spółdzielniach i ich związkach*, a następnie ustawy z dnia 16 października 1982 r. *Prawo spółdzielcze*. Zgodnie z tymi ustawami spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego powstawało z chwilą przydziału lokalu. Spółdzielcze prawa do lokali nie były powiązane z prawem użytkowania wieczystego lub własnością gruntu i spółdzielnie mieszkaniowe mogły ustanawiać te prawa również na gruntach, do których nie miały uregulowanych praw.

Także uchwalając ustawę *o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* z dnia 18.12.2009 r., Sejm co do zasady potwierdził, że na gruntach nieuregulowanych istnieją spółdzielcze prawa do lokali. Do końca 2012 r. istniała bowiem możliwość przekształcania lokatorskiego prawa w spółdzielcze własnościowe na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy *o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* do dnia 31 grudnia 2012 r. na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia była zobowiązana dokonać przekształcenia przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w przypadku, gdy spółdzielnia nie przysługiwało prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama lub jej poprzednicy prawni budynek, w którym znajdował się lokal objęty żądaniem. Pierwotnie, zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami, przekształceń dokonywano w formie pisemnej, zaś od połowy 2007 r. do końca 2012 r. w formie aktu notarialnego. Każdy z tych dokumentów, bez względu na formę, jest ważny i stanowił podstawę założenia księgi wieczystej.

Należy podkreślić, że przez wszystkie te lata sądy wieczystoksięgowe zakładały księgi wieczyste dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na gruncie nieuregulowanym. Po blisko 20 latach Sąd Najwyższy, zaprzeczając swojemu wcześniejszemu utrwalonemu stanowisku oraz istniejącej rzeczywistości prawnej, nieoczekiwanie w 2013 roku przyjął kontrowersyjną ww. uchwałę, że „*dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu*



ustanowionego w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu ujawnienia tego prawa”.

W związku z powyższym chaos prawny wywołany uchwałą Sądu Najwyższego z 2013 r. powoduje bardzo wiele komplikacji w życiu codziennym osób posiadających spółdzielcze prawa do lokali w budynkach na gruntach nieuregulowanych.

Powyższe powoduje, że w orzeczeniach sądów powszechnych coraz częściej spółdzielcy spotykają się z tezami podważającymi ich spółdzielcze prawa do lokali. W postanowieniu z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie o sygn. akt: II Co 1634/16 Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Północ stwierdził, że „... *podziela zapatrywanie prawne wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 maja 2013 r. wydane pod sygnaturą III CZP 104/12. Zgodnie z nim nie jest możliwe ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, który znajduje się w budynku, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności (...). Czynność prawna zmierzająca do ustanowienia prawa mającego za przedmiot tego rodzaju lokal nie może wywrzeć skutków ponieważ spółdzielnia nie może ustanowić szerszego prawa do lokalu niż to, którym sama dysponuje. Dla lokalu założono księgę wieczystą, w której wpisane zostało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jednak założenie księgi i dokonanie w niej w spisu nie skutkuje powstaniem prawa. Dla jego ustanowienia konieczne jest złożenie stosownego oświadczenia woli przez podmiot uprawniony, którym nie jest spółdzielnia. (...) W przypadku jaskrawego przypadku polegającego na ustanowieniu prawa rzeczowego przez osobę, której nie przysługuje własność przedmiotu, na którym ustanowiła prawo, domniemanie wynikające z art. 3 u.k.w.h. nie jest wiążące. Bez znaczenia pozostaje fakt, że uchwała Sądu Najwyższego została podjęta po założeniu księgi wieczystej przedmiotowego lokalu.*” Podobne orzeczenia coraz częściej pojawiają się w obrocie prawnym, co budzi coraz większy niepokój wśród spółdzielców. W ten sposób wbrew zasadzie *lex retro non agit* podważana jest ważność spółdzielczych praw do lokali powstałych prawidłowo w oparciu o przepisy, które nie uzależniały ich istnienia od posiadania przez spółdzielnię tytułu prawnego do gruntu.

Spółdzielnie i ich mieszkańcy coraz częściej spotykają się z jeszcze jednym istotnym problemem. Otóż samorządy próbują obciążać spółdzielnie mieszkaniowe wysokimi rocznymi opłatami za korzystanie z gruntów, które znajdują się w ich posiadaniu, a do których prawidłowo zgłosiły roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Opłaty te niejednokrotnie są ustalane w wysokości 1% wartości nieruchomości, tj. w takiej samej wysokości jak roczna opłata za ustanowione użytkowanie wieczyste dla nieruchomości mieszkaniowej. Są to w naszej ocenie praktyki wysoce niesprawiedliwe. Z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego bez żadnych uzasadnionych przyczyn odmawiają ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni, a z drugiej próbują obciążać spółdzielców opłatami za korzystanie, jak za użytkowanie wieczyste. Żądanie przez samorządy tak wysokich opłat za korzystanie przez spółdzielnie z takiego gruntu jest dla mieszkańców wysoce krzywdzące, w sytuacji kiedy jednocześnie ta sama jednostka samorządu terytorialnego odmawia ustanowienia spółdzielni tytułu prawnego do gruntu. Jak już wspomnieliśmy



powyżej, mieszkańcy posiadający spółdzielcze prawa do lokali na gruntach nieuregulowanych nie mogą w pełni korzystać z należnych im praw. Tym samym ustalanie opłat w wysokościach 1%, 3% wartości nieruchomości (czyli tak jak z tytułu użytkowania wieczystego) za korzystanie z niepełnowartościowego gruntu, jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego. Na potwierdzenie powyższego warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. oddalający powództwo Miasta st. Warszawy przeciwko jednej warszawskich spółdzielni w sprawie o zapłatę opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości gruntowej (sygn. akt. XXIV C 348/15). W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd Okręgowy uznał, że powództwo Miasta st. Warszawy nie mogło być uwzględnione, gdyż jej żądanie stanowiło nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. Sąd stwierdził, że „w świetle powszechnie uznawanych w społeczeństwie wartości takich jak dobre obyczaje czy lojalność kontraktowa dochodzenie przez powoda zapłaty za korzystanie z nieruchomości, którą wcześniej dobrowolnie wydał pozwanej, zobowiązał się do ustanowienia użytkowania wieczystego tej nieruchomości na rzecz pozwanej i nie zawarł przedmiotowej umowy pomimo upływu ponad 30 lat niej jest do zaakceptowania. Żądanie zapłaty za bezumowne korzystanie byłoby krzywdzące dla pozwanej spółdzielni, Nietrafny jest argument powoda, że w przypadku zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, pozwana również uiszczalaby opłatę. Opłata ta byłaby jednak ekwiwalentem za przysługujący pozwanej tytuł prawny do nieruchomości, zostałaby ustalona na innych zasadach niż wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Ponadto w przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego pozwana mogłaby podjąć działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego lokali oraz realizować przysługujące jej członkom roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu i przeniesieniu prawa własności.” Nadto Sąd Okręgowy wskazał, że istnienie tzw. roszczeń dekretowych, które stanowią przeszkodę do ustanowienia użytkowania wieczystego, jest okolicznością niezależną od pozwanej spółdzielni.(...) Brak ustanowienia na rzecz pozwanej spółdzielni użytkowania wieczystego powoduje negatywne konsekwencje dla członków spółdzielni.” Powyższe koresponduje z uzasadnieniem wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2019 r. o sygn. akt I ACa 607/18, w którym Sąd stwierdził, że „zgodzić się należy z pozwaną, że w sytuacji, gdy to Prezydent m.st. Warszawy, jako organ administracji, odpowiada za tok postępowania, a niewątpliwie wieloletnie prowadzenie tego postępowania uniemożliwia nie tylko ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz pozwanej, ale również uniemożliwia członkom spółdzielni skorzystanie z uprawnień do przekształcenia użytkowania we własność, domaganie się wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego.”

Brak regulacji stanu prawnego gruntów powoduje, że wielu mieszkańców spółdzielni czuje się jak gorsza grupa społeczna pozbawiona należnych im praw. Zaistniała sytuacja powoduje nierówność praw pomiędzy członkami zamieszkałymi w budynkach na terenach o uregulowanym stanie prawnym i członkami zamieszkałymi w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Konstytucja gwarantuje równość praw obywateli. Członkowie spółdzielni zamieszkali w budynkach na gruntach nieuregulowanych są



pozbawieni podstawowych praw konstytucyjnych gwarantujących tę równość oraz chroniących prawo własności. Taki stan rzeczy, nie może być tolerowany w demokratycznym państwie prawa.

Nadmieniamy, że od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10.05.1990 r. *przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* obowiązek ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych do gruntów zabudowanych budynkami spółdzielczymi, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Ponieważ od zmian ustrojowych w Polsce minęło już 30 lat, chcielibyśmy poniżej przypomnieć rys historyczny związany z problematyką regulacji gruntów.

Bezczynność organów samorządowych w sprawie regulacji stanu prawnego gruntów, brak skutecznych rozwiązań ustawowych w tej materii powoduje podważenie zasady zaufania obywateli do Państwa.

Rys historyczny

Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce obowiązywał ustrój socjalistyczny. Państwo przejęło własność w zasadzie nad wszystkimi gruntami w kraju, w szczególności w miastach. Budownictwo wielorodzinne odbywać się mogło wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa. Dotyczyło to także spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnia, jako inwestor, zawierała umowę powierniczą z inwestorem zastępczym, który prowadził inwestycję we własnym imieniu, ale na rzecz spółdzielni. Zadaniem inwestora zastępczego było nie tylko prowadzenie budowy, ale także uzyskanie wszelkich niezbędnych decyzji i pozwoleń, np. pozwolenia na budowę oraz potwierdzenia oddania budynku do użytkowania. Natomiast spółdzielnia, jako inwestor bezpośredni finansowała budowę. W tym celu spółdzielnie zaciągały kredyt w Narodowym Banku Polskim, który później przez wiele lat był spłacany, aż do całkowitej spłaty. Spółdzielcy przed zasiedleniem lokalu wpłacali do spółdzielni kwoty pokrywające od 10% do 20% kosztów budowy lokalu. O tytuł do gruntu spółdzielnia mogła się starać dopiero po odebraniu budynków do użytkowania od inwestora powierniczego. Budynki były przekazywane na rzecz spółdzielni przez inwestora powierniczego po zakończeniu inwestycji protokołami odbioru, a grunt decyzjami właściwego Urzędu o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji.

W związku z ówczesną polityką, że Państwo jest jedynym właścicielem gruntów, spółdzielnie mieszkaniowe nie mogły uzyskać prawa własności do gruntu, lecz jedynie użytkowanie wieczyste – budynki dalej pozostawałyby na gruncie Skarbu Państwa. Po odebraniu budynków do użytkowania spółdzielnie składały wniosek do właściwego urzędu o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Urząd wydawał wówczas decyzje o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz spółdzielni. Kolejnym krokiem było (lub miało być) zawarcie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Dla części nieruchomości spółdzielnie uzyskiwały użytkowanie wieczyste w drodze aktów notarialnych. Dla dużej części nieruchomości spółdzielnie w latach 80-ych uzyskiwały decyzje o oddaniu gruntów w



użytkowanie wieczyste, które również zgodnie z ówczesnie obowiązującymi procedurami, zostały potwierdzone w aktach notarialnych.

W wyniku zmian, które weszły w życie w roku 1990 grunty Skarbu Państwa zostały w znacznej części przekazane nowoutworzonym jednostkom samorządu terytorialnego, tj. gminom i to one od tego momentu miały potwierdzić aktem notarialnym, ustanowione wcześniej decyzją administracyjną, prawo użytkowania wieczystego do gruntu na rzecz spółdzielni. Od dnia wejścia w życie ustawy z dn. 10.05.1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* oraz ustawy z dnia 29.09.1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, obowiązek potwierdzenia prawa użytkowania wieczystego aktem notarialnym dla spółdzielni mieszkaniowych do gruntów zabudowanych budynkami spółdzielczymi, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Natomiast spółdzielnie zostały zobowiązane do ponownego złożenia w ostatecznym terminie do dnia 31.12.1996 r. (termin ten wcześniej był wielokrotnie zmieniany przez ustawodawcę) wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Większość spółdzielni ten obowiązek wypełniła. Spółdzielnie pismami wystąpiły do samorządów ze stosownymi roszczeniami o zawarcie aktów notarialnych przekazania w wieczyste użytkowanie obejmujących wszystkie grunty znajdujące się w posiadaniu spółdzielni zgodnie z wówczas obowiązującą ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. *zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz niektóre inne ustawy* (Dz. U. nr 84/94 poz. 384 z późniejszymi zmianami) oraz w oparciu o przepis § 5 i 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.03.1993 r. *w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu* (Dz. U. nr 23/93 poz. 97 z późniejszymi zmianami). Wnioski obejmowały nieruchomości spółdzielni, dla których wcześniej nie zostały zawarte akty notarialne. Do końca 1997 r. regulacja stanu prawnego gruntów odbywała się na podstawie art. 88a ustawy *o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*. Natomiast od 1 stycznia 1998 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy *o gospodarce nieruchomościami* regulacja odbywa się na podstawie art. 204, 207, 208 i 211 tej ustawy. Jak widać ciągłość procedur zmierzających do ustanowienia na rzecz spółdzielni mieszkaniowych prawa użytkowania wieczystego została przez ustawodawcę zachowana, a co za tym idzie roszczenia spółdzielni w tym zakresie w dalszym ciągu istnieją i są w pełni uzasadnione.

W przypadku m. st. Warszawy niestety od 2006 r. prace związane z regulacją stanu prawnego gruntów zostały przez Miasto zawieszona. W prowadzonych na przestrzeni lat rozmowach przedstawiciele Urzędu m. st. Warszawy (Biura Gospodarki Nieruchomościami) tłumaczyli, że wstrzymanie regulacji wynika z olbrzymiej liczby spraw do rozpatrzenia, brakiem pracowników oraz zgłaszanymi roszczeniami. Podobna sytuacja występuje także w innych miastach i gminach na terenie całego kraju.

Już 30-letni upływ czasu od zmian ustrojowych w Polsce spowodował, że w organach samorządowych działa coraz więcej młodych urzędników i radnych, którzy nie pamiętają i nie rozumieją genezy istniejących i w pełni przysługujących spółdzielniom roszczeń



o ustanowienie użytkowania wieczystego. Bardzo często spotykamy się z pytaniami o zasadność i fundamentalne podstawy prawne naszych roszczeń, a nawet twierdzeniami, że spółdzielnie występują z nieuzasadnionymi roszczeniami o własność miast. Warto przy tym jednoznacznie zaznaczyć i utrwalić, że roszczenie spółdzielni, a także obowiązek jednostek samorządu terytorialnego do ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni, przede wszystkim wynika wprost z obowiązującego w momencie powstania roszczenia art. 88a ustawy *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*. Ponadto zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego, jako następców prawnych Skarbu Państwa, do ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego wynika wprost z art. 36 ust. 1 (a w przypadku m. st. Warszawy art. 36 ust. 2) *przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).

Podstawowe problemy jakie powodują utrudnienia w regulacji sprowadzają się do następujących kwestii:

- roszczenia dekretowe i osób wywłaszczonych, w większości prowadzone bardzo przewlekłe przez organy samorządowe,
- rozmowy prowadzone pomiędzy samorządami a spółdzielniami o ustalenie obszaru niezbędnego do prawidłowej obsługi nieruchomości; w tym miejscu warto zwrócić uwagę, że wspomniane decyzje o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste zawierały granice obszaru, do którego prawo to miało być ustanowione. Akt notarialny o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste obejmował obszar, który był określony w ww. decyzji. W decyzji nie posługiwano się pojęciem gruntów niezbędnych do korzystania. Decyzje o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste były wydawane już po wybudowaniu inwestycji mieszkaniowej zrealizowanej zgodnie z wydanymi wcześniej decyzjami lokalizacyjnymi, planem realizacyjnym osiedla w ramach, których określano teren niezbędny do prawidłowego funkcjonowania osiedla. Niestety obecnie samorzady relatywizują pojęcie niezbędności terenów, pomimo, że zostały już one dawno określone w ww. decyzjach, które nigdy nie zostały uchylone i w dalszym ciągu pozostają w obrocie prawnym. Zazwyczaj spór o „tereny niezbędne” dotyczy obszarów, na których znajdują się place zabaw, tereny rekreacyjno – sportowe, tereny zieleni urządzonej czy parkingi społeczne – wybudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe, a sfinansowane przez spółdzielców, zgodnie z ww. planami realizacyjnymi. Za tereny objęte ww. decyzjami samorzady pobierają opłaty za korzystanie z gruntu, a z drugiej strony toczą spór ze spółdzielniami o niezbędność tych terenów,
- tzw. krzyżowa własność gruntu, gdzie część nieruchomości należy do jednostki samorządu terytorialnego, a część do Skarbu Państwa.

W naszej ocenie istotną przyczyną zwłoki w regulacji stanu prawnego gruntów jest również brak właściwego zaangażowania części pracowników urzędów i nadania tym sprawom



właściwego priorytetu przez władze samorządowe. Ponadto brak sankcji ustawowych za opieszałość samorządów w sprawie regulacji gruntów, również w naszej ocenie jest czynnikiem demobilizującym urzędy gmin, czy miast.

W związku z powyższym w imieniu członków Unii Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce w satysfakcją przyjmujemy, iż Senat Rzeczypospolitej Polskiej postanowił pochylić się nad ww. problemem, na którego rozwiązanie czekają już od ponad trzech dekad setki tysięcy spółdzielców, rozpoczynając prace legislacyjne zmierzające do uregulowania stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

II. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Cześć 1 – uwagi do przepisów

1. W art. 1 pkt 1) uchyla się art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z kolei art. 2 nowelizacji wprowadza się nowe przepisy bez określenia, w której jednostce redakcyjnej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych proponowane normy mają zostać umieszczone.
2. Projekt w art. 1 pkt 1 i 2 przewiduje uchylenie art. 35 i 36 ustawy z dnia 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: USM).

Art. 35 ust. 1 USM stanowi, że 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. Przepis art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

W myśl zaś art. 36 USM ustanowienie odrębnej własności lokali położonych w budynkach usytuowanych na gruntach, o których mowa w art. 35 ust. 1, może nastąpić po nabyciu przez spółdzielnię mieszkaniową własności lub prawa użytkowania wieczystego działek budowlanych, na których wybudowano te budynki.

Wadą przepisu art. 35 ust. 1 USM jest to, że wymaga od Spółdzielni wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania wieczystego, co jest rozwiązaniem niesprawiedliwym i wiąże z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych, przekraczających możliwości finansowe spółdzielni mieszkaniowych.

Dlatego też spółdzielnie zazwyczaj nie próbują regulować stanu prawnego tzw. „gruntów nieuregulowanych” w oparciu o art. 35 USM, lecz na podstawie art. 208 ustawy z dnia



21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami – przepisu, który jest podstawową formą dojścia przez spółdzielnie do tytułu prawnego do posiadanego gruntu.

3. W art. 2 ust. 1 i 14 użyte zostało pojęcie „*gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z budynków i innych urządzeń*”. Jak już wspomnieliśmy w pierwszej części pisma pojęcie to jest bardzo nieostre i sprawia wiele problemów interpretacyjnych oraz sporów w zakresie wytyczania granic takich nieruchomości. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że zapis jest dokładny. Nic bardziej mylnego. W tym miejscu warto przypomnieć, że niektóre spółdzielnie mieszkaniowe dysponują decyzjami o oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste (wydawany w trybie ww. ugiwn z 1985 r.). Integralnymi częściami owych decyzji są mapy, na których jednoznacznie wkreślono tereny niezbędne do korzystania z budynków (punkty graniczne wskazane na tych mapach posiadają współrzędne z dokładnością zapisu do 0,01 m). Decyzje nie zostały do tej pory uchylone i są ważne w obiegu prawnym. Gminy bezzasadnie nie honorują wspomnianych decyzji wydanych przez swoich poprzedników prawnych. Domagają się określenia na nowo granic terenów niezbędnych „*do prawidłowego korzystania z budynków*”. Niezdefiniowanie „niezbędności gruntów”, nieostrość tego zapisu sprzyja niestety sporom, które ciągną się w urzędach lub sądach latami. Można dodać, że pomimo powielania w kolejnych ustawach zapisów o niezbędności gruntów „*do prawidłowego korzystania z budynków*” od ponad 30 lat, np. w Urzędzie m.st. Warszawy nie ustalono żadnych standardów precyzujących określanie tej „niezbędności”.

Ponadto doprecyzowania także wymagałoby określenie „*innych urządzeń*”.

Ponadto zapis o budynkach, które spółdzielnia „*wybudowała sama lub wybudował jej poprzednik prawny*”, nie precyzuje w jaki sposób spółdzielnie mają udowodnić, że wybudowały (lub ich poprzednicy prawni wybudowali) wspomniane budynki „*same*”. Warto jeszcze raz tutaj wspomnieć, że w obowiązującym w Polsce po II wojnie światowej ustroju socjalistycznym budownictwo wielorodzinne, także spółdzielcze, odbywać się mogło wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa. Budowę prowadził inwestor zastępczy, zaś spółdzielnia jako inwestor bezpośredni finansowała zadanie inwestycyjne. W tym celu spółdzielnie zaciągały kredyt w Narodowym Banku Polskim, który później przez wiele lat był spłacany, aż do całkowitej spłaty. Po 30-tu, 40-tu, 50-ciu latach po zrealizowaniu inwestycji zarówno w archiwach spółdzielni mieszkaniowych, jak i urzędów, a także w archiwach bankowych przeważnie nie istnieją już dokumenty, o które upominają się organy rozpatrujące roszczenia spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

4. Wydaje się również, że zapis art. 2 ust. 1 projektu nie spełni oczekiwań spółdzielców z jeszcze jednego powodu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Projektu *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.

Przemilczenie jest instytucją prawną stosowaną szeroko na ziemiach polskich tuż po zakończeniu II Wojny Światowej.

Przykładowo dekret z dnia 8.03.1946r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. z 1946 r. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.) wskazywał na możliwość nabycia przez przemilczenie dwóch kategorii nieruchomości:

- 1) które zostały porzucone (verba legis: opuszczone) przez właścicieli w wyniku działań wojennych i którzy zginęli, zaginęli lub pozostali nieustaleni,
- 2) nieruchomości należących do niemieckich osób fizycznych i prawnych, które pozostawiły je na terenach stanowiących od 1945r. terytorium Polski. Podmioty te także opuściły swoje nieruchomości i nie odzyskały ich posiadania.

Większość tych spółdzielni nie posiada gruntów, które zostały porzucone czy opuszczone, których właściciele zniknęli i nie wiadomo gdzie się znajdują. Właścicielem gruntów spółdzielni, co do których spółdzielnia nie posiada prawa własności ani użytkowania wieczystego jest Miasto Stołeczne Warszawa albo Skarb Państwa, Zarówno m. st. Warszawa, jak i Skarb Państwa nie opuścili nieruchomości, co do których spółdzielnia posiada roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skarb Państwa i m. st. Warszawa bronią własności swoich gruntów w procesach sądowych i występują do spółdzielni o opłaty za korzystanie z gruntów.

5. Konstrukcja art. 2 ust. 2 jest zaskakująca i niejasna. Sugeruje, że spółdzielnie mieszkaniowe nie są zainteresowane regulacją stanu prawnego nieruchomości. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek ma wystąpić do sądu „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.**” Przepis niejako sugeruje, że spółdzielnie nie chcą regulować stanu prawnego gruntów. Co jest absolutną nieprawdą, a świadczą o tym od wielu lat liczne i ciągłe apele spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na ich rzecz. Jak zostało wspomniane powyżej, to gminy przede wszystkim nie podejmują jakichkolwiek działań, aby ta kwestia została ostatecznie załatwiona na drodze administracyjnej. To bezczynność organów samorządowych zmusiła spółdzielnie do występowanie na bardzo kosztowną i długotrwałą drogę sądową.
6. Uwaga do art. 2 ust. 4 Projektu jak w pkt. 3 powyżej.



7. W art. 2 ust. 6 Projektu, proponuje się, że „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”. Z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Dzięki tej ustawie nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi posadowione na gruntach, do których ustanowione było prawo użytkowania wieczystego, zostały przekształcone w prawo własności tych gruntów z mocy prawa. W związku z tym, dążąc do zachowania sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, wydaje się, iż właściwym rozwiązaniem byłoby zastosowanie tych samych procedur uwłaszczeniowych do prawa użytkowania wieczystego powstałego po 1 stycznia 2019 r.
8. Zapis zawarty w art. 2 ust. 7 należałoby odnieść nie do ewentualnych pozwów z art. 64 i art. 231 § 2 Kc, lecz w kontekście toczących się spraw z pozwów spółdzielni mieszkaniowych i potencjalnie prowadzonych pozasądowych rozmów zmierzających do zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz tychże spółdzielni mieszkaniowych – na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis w art. 2 ust. 7 projektu mógłby zatem brzmieć w następujący sposób:

„W sprawach toczących się z pozwów spółdzielni mieszkaniowych z art. 204 lub art. 207 lub art. 208 lub art. 211 ustawy o gospodarce nieruchomościami cofnięcie pozwu jest dopuszczalne dopiero po zawarciu umowy w sprawie ustanowienia na rzecz spółdzielni użytkowania wieczystego gruntu albo nabycia przez nią własności gruntu.”

Część 2 – uwagi do uzasadnienia

1. „(...) spółdzielnia może dochodzić roszczeń w stosunku do właściciela gruntu wyłącznie na podstawie art. 231 k.c.” – punkt 1., akapit szósty.

Wskazana przez autora uzasadnienia wyłączenie na dochodzenie roszczeń z art. 231 k.c. jest niejasna i niebezpieczna, bo może sugerować interpretację podważającą roszczenia spółdzielni dochodzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do końca 1997 r. regulacja stanu prawnego gruntów odbywała się na podstawie art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Natomiast od 1 stycznia 1998 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami regulacja odbywa się na podstawie art. 204, 207, 208 i 211 tej ustawy.

2. „Spółdzielnie mieszkaniowe (...) nie są w stanie doprowadzić do uregulowania tytułu prawnego do gruntu” – punkt 1., str. 2 uzasadnienia, akapit drugi.

Autor w tym akapicie z jednej strony dostrzega zabiegi spółdzielni o uregulowanie stanu prawnego gruntu, ale z drugiej pomija, że:



- zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego, jako następców prawnych Skarbu Państwa, do ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego wynika wprost z art. 36 ust. 1 (a w przypadku m. st. Warszawy art. 36 ust. 2) *przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191),

- organy samorządowe nie regulują stanu prawnego, prowadząc np. roszczenia dekretowe w nieskończoność, bo dzięki takim „działaniom” mogą naliczać spółdzielniom mieszkaniowym opłaty za „bezumowne korzystanie”.

3. *„do chwili obecnej ustawodawca nie podjął działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej omawianej grupy osób”* – punkt 1., str. 2 uzasadnienia, akapit trzeci.

Autor nie zaznaczył od której chwili. Wiele zmian w ugiwn z 1985 r., ugn z 1997 r., czy usm z 2000 r., jak chociażby wprowadzony w 2007 r. i wykreślony w 2010 r. art. 35 ust. 4¹ z usm, miały służyć regulacji stanu prawnego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Jednakże przede wszystkim należy zauważyć, że istnieje ciągłość ustawowych procedur wynikających z ww. ustaw, które zobowiązują następców prawnych Skarbu Państwa do realizacji roszczeń spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntów. Niestety roszczenia te z przyczyn leżących po stronie gmin nie są realizowane, a ewentualne ruchy odpowiedzialnych za ten fakt organów, są de facto działaniami pozorowanymi.

4. Niespójność:

- *„nie mogą zbyć, ani zmienić swoich mieszkań”* – punkt 1., str. 2 uzasadnienia, akapit ostatni,

- *„doszło do ograniczenia obrotu takimi lokalami”* – punkt 1., str. 3 uzasadnienia, akapit pierwszy.

5. *„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”* – punkt 2., str. 5 uzasadnienia, akapit pierwszy.

Można odnieść wrażenie, że autor tej części uzasadnienia nie jest w pełni świadomy historii powstawania spółdzielni i budowy osiedli mieszkaniowych z okresu PRL-u, a także zachowanej ciągłości procedur zarówno przed jak i po zmianach ustrojowych w zakresie obowiązku samorządów do regulacji stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, na których wybudowały swoje osiedla. W ówczesnej rzeczywistości polityczno – gospodarczej grunty należały do Skarbu Państwa, a spółdzielnie mogły budować swoje osiedla tylko na tych terenach, które wskazały im odpowiednie władze państwowe. W następstwie spółdzielnie mogły uzyskać co najwyżej prawo użytkowania



wieczystego. Jeszcze raz należy podkreślić, że w latach 70. i 80. XX wieku spółdzielnie składały wnioski i zawierały akty notarialne ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Także po zmianach ustrojowych dopełniały formalności, mających na celu ustanowienie przez gminy ww. prawa. To gminy zaprzestały w pewnym momencie realizować swoje zobowiązania wobec spółdzielni i nie chcą zawierać aktów notarialnych. Wobec powyższego trudno tu mówić o niedociągnięciach organizacyjnych spółdzielni. Takie stwierdzenia są głęboko niesprawiedliwe i mogą zafałszowywać rzeczywiste problemy jakie wiązały się i wiążą z realizacją roszczeń spółdzielni mieszkaniowych.

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce co do zasady popiera intencje projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562). Jednakże w naszej ocenie projekt ten wymaga wprowadzenia istotnych zmian uwzględniających uwagi, które przedstawiliśmy powyżej.

Niezależnie od powyższego w dalszym ciągu uważamy i podkreślamy, że najważniejszym trybem realizacji roszczeń spółdzielni mieszkaniowych o uzyskanie tytułu prawnego do gruntów jest procedura określona w art. 208 i innych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to bowiem podstawowa ścieżka dochodzenia należnych spółdzielcom roszczeń o przyznanie tytułu prawnego do gruntu, na którym znajdują się osiedla mieszkaniowe. Stąd gorąco zachęcamy Państwa Senatorów do rozpoczęcia prac legislacyjnych mających na celu usprawnienie i urealnienie tych procedur. Jako środowisko spółdzielcze wyrażamy gotowość do rozmów oraz współpracy w zakresie stworzenia odpowiednich przepisów prawa.

Z poważaniem

PREZES ZARZĄDU

Andrzej Półrolniczak