



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 27 listopada 2020 r.

BADK.DPK.133.184.2020

<b>P10-108/20</b>	Data wpływu petycji 26 października 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 26 listopada 2020 r.

**NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWE UŻYTKOWANE  
PRZEZ SPÓŁDZIELNIE MIESZKANIOWE**

**TEMAT**

**KONTYNUACJA PROCESU LEGISLACYJNEGO DLA  
UPORZĄDKOWANIA CAŁOŚCI SPRAW I PROBLEMÓW  
DOTYCZĄCYCH GRUNTÓW SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Spółdzielców Mieszkaniowych i Zarządców Nieruchomości „Konfederacja Warszawska”.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Autorzy petycji proponują podjąć inicjatywę ustawodawczą, w celu uregulowania całości spraw i problemów dotyczących nieruchomości gruntowych użytkowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe i uchwalenie ustawy specjalnej, w tym:

1) objęcie ustawowym przekształceniem gruntów, ujawnionych w odrębnych księgach wieczystych, zabudowanych garażami i innymi budynkami i urządzeniami pełniącymi rolę służebną wobec gruntów mieszkaniowych, a także terenów wykorzystywanych przez mieszkańców spółdzielni do wspólnego użytkowania (tereny rekreacyjne, sportowe, place zabaw itp.);

2) przekształcenie w prawo własności prawa użytkowania wieczystego uzyskanego na podstawie art. 13 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami;

3) regulacja stanu prawnego gruntów – ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:**

Zgodnie z uzasadnieniem autorów petycji, spółdzielnie przez wiele lat zabudowywały tereny swoich osiedli mieszkaniowych infrastrukturą towarzyszącą, która służy prawidłowemu i racjonalnemu korzystaniu z budynków mieszkalnych (np. drogi, parkingi, place zabaw, boiska sportowe i inne tereny rekreacyjne oraz tereny zieleni). Obiekty te często znajdują się na wyodrębnionych nieruchomościach, ale są ściśle związane z funkcją mieszkaniową. W związku z utratą dochodów z opłat za wieczyste użytkowanie terenów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, samorządy dokonują już aktualizacji opłat za wieczyste użytkowanie terenów nieobjętych przekształceniem. W wielu przypadkach podnoszą także stawkę opłat za wieczyste użytkowanie gruntów nieprzekształconych z 1% do 3%. W efekcie następuje wzrost opłat dla członków spółdzielni.

W zakresie przekształcenia w prawo własności prawa użytkowania wieczystego uzyskanego na podstawie art. 13 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, po 1 stycznia 2019 r. nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego. Jednym z wyjątków od tej zasady jest realizacja roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. W świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania

wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, użytkowanie wieczyste ustanowione po 1 stycznia 2019 r. w wyniku realizacji roszczeń, nie podlega przekształceniu w prawo własności. W ocenie wnoszących petycję konieczna jest zmiana przepisów, tak aby użytkowanie wieczyste ustanowione po 1 stycznia 2019 r. również podlegało przekształceniu w prawo własności. Rozwiązanie takie byłoby sprawiedliwe społecznie i realizowało zasadę równości wszystkich obywateli.

Odnosnie do regulacji stanu prawnego gruntów, to jej brak stanowi istotny problem dla setek tysięcy mieszkańców spółdzielni mieszkaniowych w Polsce. Pozostaje on nierozwiązany od blisko 30 lat. Nieuregulowanie stanu prawnego nieruchomości, na których znajdują się lokale spółdzielcze, powoduje, że członkowie spółdzielni mieszkaniowych nie mogą przekształcać posiadanych praw spółdzielczych do lokali w odrębną własność, zakładać dla posiadanych lokali ksiąg wieczystych, sprzedawać posiadanych lokali według cen rynkowych, gdyż lokale te z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów mają nawet o 20% niższą wartość, nie mogą też skorzystać z dobrodziejstwa ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

#### **STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów** (Dz. U. z 2020 r. poz. 139 ze zm.) w art. 1 ust. 1 stanowi, że z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami:

- 1) mieszkalnymi jednorodziennymi lub
- 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) w art. 13 ust. 1b stanowi, że nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej albo ustanowienia

użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie „W przepisach ustawy przekształceniowej zostały wskazane zarówno przesłanki pozytywne, których spełnienie warunkuje wystąpienie skutków przewidzianych w ustawie (art. 1 ust. 2 ustawy), jak i przesłanki negatywne o stosunkowo niewielkim zakresie oddziaływania (art. 3 ustawy). Ustawa ma dotyczyć bowiem „gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe”. Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy. Ustawodawca wskazuje w tym przepisie, że przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami: 1) mieszkalnymi jednorodziennymi lub 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych”<sup>1</sup>.

Potwierdzenie tego stanowiska znajdujemy również w orzecznictwie. **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie** wyrokiem z dnia 30 października 2019 r. w sprawie I SA/Wa 1080/19 orzekł: działka, która stanowi ogród wykorzystywany przez mieszkańców budynku, nie podlega przekształceniu, jeżeli stanowi odrębną nieruchomość, o odrębnym stanie prawnym. Nie jest to bowiem nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym.

Nawiązując do wniosku petycji dotyczącego przekształcenia w prawo własności prawa użytkowania wieczystego uzyskanego na podstawie art. 13 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami należy zauważyć: „Analiza przepisów ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów i nowego przepisu art. 13 ust. 1b u.g.n. skłania do wniosku, że wprowadzenie omawianej nowej ustawy miało docelowo prowadzić do likwidacji wieczystego użytkowania gruntów zabudowanych i przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Idea ta nie została jednak zrealizowana konsekwentnie, a brzmienie art. 13 ust. 1b u.g.n. musi budzić poważne wątpliwości.

Jeśli chodzi o nowy art. 13 ust. 1b u.g.n., to przede wszystkim należy podkreślić, że zawiera on zakaz, o którym nie ma mowy w ustawie z 20.07.2018 r. – zakazuje bowiem oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa

<sup>1</sup> Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz. Ł. Sanakiewicz. WKP, 2019.

mieszkaniowego, podczas gdy ustawa z 20.07.2018 r. zawiera różne przepisy powodujące, że w określonych terminach użytkowanie wieczyste gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się z mocy przepisów ustawy we własność tych gruntów.

Zakaz zawarty w art. 13 ust. 1b u.g.n. dotyczy więc oddawania w użytkowanie wieczyste przede wszystkim gruntów niezabudowanych i stanowi ogromne ograniczenie, jeśli chodzi o funkcjonowanie prawa wieczystego użytkowania w ogóle, prowadząc wraz z przepisami ustawy z 20.07.2018 r. w przyszłości do zmiany istoty tego prawa, które do gruntów przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe nie będzie miało zastosowania.

Trzeba jednak przede wszystkim zwrócić uwagę, że wprowadzając w art. 13 ust. 1b u.g.n. omawiane ograniczenie dotyczące oddawania gruntu w wieczyste użytkowanie, poczyniono pewne wyjątki. Oprócz wzmiankowanego wcześniej wyjątku wynikającego z art. 1 ust. 2 pkt 2 u.p.u.w., kolejne wyjątki wprowadzone przez art. 13 ust. 1b u.g.n. obejmują: realizację roszczeń o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz ustanawianie użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Z dniem 15.08.2019 r. wprowadzono ustawą o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości jeszcze jeden wyjątek dotyczący oddawania w wieczyste użytkowanie gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. (...) Roszczenia o ustanowienie wieczystego użytkowania gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego mogą wynikać zarówno z różnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (omawianych w dalszych częściach tej książki), jak i z przepisów innych ustaw.

Trzeba jednak zauważyć, że zakaz zawarty w art. 13 ust. 1b u.g.n. dotyczy jedynie oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów „na cele budownictwa mieszkaniowego”. Nie obejmuje zatem gruntów już zabudowanych – ewentualnie nie obejmuje ich, o ile nie ma na nich powstać (oprócz istniejącej) nowa zabudowa mieszkaniowa. Trzeba jednak dodać, że z treści przepisu nie wynika całkiem jasno, czy zakaz na pewno nie dotyczy oddawania w wieczyste użytkowanie nieruchomości już zabudowanych budynkami mieszkalnymi (bo określenie „na cele budownictwa mieszkaniowego”, choć intuicyjnie rozumiane jest najczęściej jako odnoszące się do wznoszenia nowej zabudowy, nie jest sformułowaniem tak jasnym, by na pewno wykluczało nieruchomości już zabudowane budynkami mieszkaniowymi).

Niezależnie od tego, czyniąc wyjątek od tego zakazu dotyczący realizacji roszczeń, nie wprowadzając jednocześnie możliwości przekształcenia uzyskanego w wyniku realizacji

roszczeń prawa wieczystego użytkowania takich gruntów we własność wzorem innych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe (tego przepisy ustawy z 20.07.2018 r. nie przewidują), umożliwiono nieograniczone trwanie wieczystego użytkowania części gruntów – najpierw przeznaczonych (a następnie zapewne zabudowanych) na cele mieszkaniowe. W art. 22 i 23 u.p.u.w. zawarto bowiem jedynie przepisy przejściowe dotyczące postępowań, o których mowa w art. 240 k.c. oraz dotyczące uwzględnienia po 1.01.2019 r. wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 d.w.u.g”<sup>2</sup>.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Autorzy petycji - Stowarzyszenie Spółdzielców Mieszkaniowych i Zarządców Nieruchomości „Konfederacja Warszawska” - 24 września 2020 r. zorganizowali spotkanie prasowe pt. „Grunt to własność”, poświęcone przekształceniom własnościowym gruntów spółdzielni mieszkaniowych. Uczestnicy spotkania, reprezentujący warszawskie spółdzielnie mieszkaniowe, przygotowali petycję dotyczącą spraw związanych z regulacją własnościową gruntów w osiedlach spółdzielczych, którą złożyli do Senatu RP, Marszałka Sejmu RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju i Ministra Sprawiedliwości.

Uzasadniając wniosek o regulację stanu prawnego gruntów autorzy petycji podnieśli, że w samej tylko Warszawie na nieuregulowanych gruntach znajduje się ponad 100 000 mieszkań w ponad 100 warszawskich spółdzielniach mieszkaniowych. Łącznie w Warszawie nieuregulowanych w dalszym ciągu pozostaje prawie 400 ha gruntów.

Jak wskazał Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w 2019 r. – „Sytuacja ta „to spadek” po PRL-u oraz dekrete Bieruta. W trakcie tej kadencji będziemy chcieli uregulować stany prawne dużej części zasobu spółdzielczego. Rozpoczęliśmy już cykl spotkań ze spółdzielcami (pierwsze z nich z udziałem przedstawicieli kilkudziesięciu spółdzielni mieszkaniowych odbyło się 28 lutego), podczas których postaramy się wspólnie wypracować rozwiązania satysfakcjonujące wszystkie zainteresowane strony. Problem dotyczy kilkudziesięciu osiedli w niemal wszystkich dzielnicach stolicy.

W czasach PRL-u spółdzielniom przydzielano bowiem grunty bez uwzględnienia ich stanu prawnego, nie brano również pod uwagę ewentualnych roszczeń dawnych właścicieli, czy kwestii geodezyjnych (obecnie bloki stoją na kilku działkach, należących do różnych właścicieli). Co uniemożliwia ich uwłaszczenie na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

<sup>2</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, Ewa Bończak-Kucharczyk, LEX/el, 2020.

Regulacją stanu prawnego nieruchomości miejskich na rzecz spółdzielni mieszkaniowych zajmują się burmistrzowie dzielnic. Niestety, nie mogą oni rozpoznać wniosków o bezprzetargowe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntów składanych przez spółdzielnie. Przyczyn jest kilka. Na przeszkodzie stoją głównie roszczenia dawnych właścicieli nieruchomości. Ponadto sprawy dotyczące roszczeń oprócz prezydenta miasta są rozstrzygane również przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, ministerstwa i sądy. Długi jest też czas oczekiwania na wydanie decyzji komunalizacyjnych przez wojewodę<sup>3</sup>.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

---

<sup>3</sup> <https://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/uregulujemy-stan-prawny-grunt-w-sp-dzielczych>