



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 04 marca 2022 r.
Znak sprawy: DM-III.053.1.2022

Pan
Aleksander Pociąg
Przewodniczący
Senackiej Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji

Dotyczy: petycji w sprawie *podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uchwalenia nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zgodnej z Konstytucją i odpowiadającej standardom państwa demokratycznego ewentualnie nowelizacji obejmującej zagadnienia spółdzielczości mieszkaniowej* (nr P10-49/21)

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do pisma z dnia 7 lutego br. przekazuję stanowisko Ministerstwa wobec postulatów petycji wykraczających poza zakres ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w załączeniu opinię Ministerstwa Sprawiedliwości.¹

W kwestii postulatu dotyczącego ustawowego uregulowanie stanu prawnego gruntów pod budynkami spółdzielczymi (**pkt 6 petycji**) wyjaśniam, iż w resorcie rozwoju i technologii prowadzone są aktualnie prace nad koncepcją uregulowania stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

W styczniu br. Ministerstwo wystąpiło do warszawskich spółdzielni mieszkaniowych oraz związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe z całego kraju z prośbą o przekazanie informacji dotyczących skali problemu gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu praworzeczonego oraz przyczyn tego stanu rzeczy. Dane te pozwolą na dokonanie oceny zasadności podejmowania inicjatywy legislacyjnej oraz do określenia kierunków potencjalnych zmian w obowiązujących przepisach.

Dostrzeżono, że nieuregulowany stan prawny tych gruntów potęguje niepewność prawną posiadaczy spółdzielczych praw do lokali lub osób dysponujących ekspektatywą ich ustanowienia oraz stanowi istotną przeszkodę w obrocie tymi prawami. Sytuacja spółdzielców stała się szczególnie niekorzystna w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, w której rozstrzygnięto, że niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej dla lokalu będącego przedmiotem spółdzielczego prawa własnościowego, gdy lokal ten znajduje się w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

¹ Pismo Departamentu Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 8 lutego 2022 r., znak pisma: DPA-I.0512.2.2022

Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż dotychczas podejmowane w tym zakresie inicjatywy zewnętrzne – pomimo słuszności założonego celu – wykazywały nadmierną ingerencję w sferę majątkową samorządów oraz osób fizycznych i prawnych, a tym samym nie mogły znaleźć aprobaty wobec ich potencjalnej niezgodności z ustawą zasadniczą.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją już mechanizmy, które umożliwiają regulację stanu prawnego gruntów we władaniu spółdzielni mieszkaniowych, a tym samym kontynuację realizacji procesu ustanawiania na rzecz ich członków odrębnej własności lokali.

Sprawy o ustanowienie wieczystego użytkownika inicjowane przez spółdzielnie mieszkaniowe zawieszane są przez sądy w przypadku, gdy zgłoszone zostaną roszczenia dawnych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców. Często stan ten trwa wiele lat.

Jak się jednak wydaje, problem ten zostanie w pewnej mierze rozwiązany dzięki przyjętej w dniu 11 sierpnia 2021 r. nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego². Przyjęte w tej nowelizacji rozwiązania w znacznym stopniu eliminują przeszkody w przyznawaniu spółdzielniom mieszkaniowym praw rzeczowych do zajmowanych przez nie gruntów. Zgodnie z dodanym art. 158 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Zmiana ta będzie miała relewantne znaczenie dla postępowań administracyjnych dotyczących gruntów, które były m. in. objęte powojennymi decyzjami nacjonalizacyjnymi.

Kolejnym mechanizmem prawnym, który w znacznym stopniu niweluje skutki ewentualnych roszczeń do nieruchomości stanowiących przeszkodę do regulacji stanu prawnego na rzecz spółdzielni jest art. 214a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, zwanej dalej „u.g.n.”. Przepis ten zawiera katalog przyczyn odmowy ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu lub jego następców prawnych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴, niezależnie od przyczyn wynikających z art. 7 ust. 2 tego Dekretu. Zgodnie z tym przepisem, oddania gruntu w użytkowanie wieczyste lub przeniesienia własności na rzecz osoby uprawnionej w rozumieniu art. 7 Dekretu odmawia się także ze względu na zajmowanie lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵.

Organ niezależnie zatem od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 Dekretu, mógłby odmówić wnioskodawcy ustanowienia użytkownika wieczystego kierując się interesem lokatorów, niejednokrotnie zajmujących lokale przez długi czas oraz osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej bądź majątkowej. W świetle orzecznictwa i doktryny zakres normatywny pojęcia lokatora jest szeroki oraz obejmuje nie tylko osoby wywodzące swoje prawa do lokalu wprost od jego właściciela, lecz także te osoby, które uzyskały prawo do korzystania z lokalu od jego najemcy lub innego uprawnionego do dysponowania tym lokalem. W tym stanie rzeczy hipotezą art. 214a ust. 1 pkt 6 u.g.n. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego mogą być objęte także osoby zajmujące lokal, do którego przysługuje im roszczenie o ustanowienie spółdzielczego prawa.

² Dz. U. z 2021 poz. 1491

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 611

Regulację stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe umożliwia również ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁶, zwana dalej u.s.m. Przepisy tej ustawy określają procedurę przenoszenia prawa własności gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.m.: „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 rozbioru budynków.” Jednocześnie zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.m.: „Jeżeli właścicielem działek budowlanych, o których mowa w ust. 1, jest Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, zamiast przeniesienia własności tych działek na rzecz spółdzielni działki te na wniosek spółdzielni mieszkaniowej zostają jej oddane w użytkowanie wieczyste.” W konsekwencji zamiast przeniesienia prawa własności może dojść do zawarcia umowy o oddanie zabudowanej nieruchomości w wieczyste użytkowanie na zasadach określonych w art. 232–243 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷ oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych, jeżeli budynek jest położony na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie osobie innej niż spółdzielnia mieszkaniowa, wówczas spółdzielnia może żądać przeniesienia na nią prawa użytkowania wieczystego przez tę osobę zgodnie art. 35 ust. 1² u.s.m.

W przypadku spółdzielni, które korzystają z gruntów na podstawie innych tytułów prawnych, w tym m. in. w ramach dzierżawy ustawodawca przewidział preferencje przy nabywaniu prawa własności na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 2 tej ustawy wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę, lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej 10 lat.

Ponadto zgodnie z art. 73 ust. 3 u.g.n., właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania ewentualnych bonifikat i wysokość stawek procentowych.

Odnosząc się zaś do postulatu objęcia ustawą - Prawo zamówień publicznych spółdzielni liczących ponad 500 członków (**pkt 10 petycji**), wyjaśniam, że jednym z głównym założeń prawa zamówień publicznych jest zagwarantowanie odpowiedniego wydatkowania środków publicznych, w tym poszanowania zasad dokonywania wydatków publicznych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych. Nabywanie usług, dostaw oraz robót budowlanych w reżimie prawa zamówień publicznych powoduje, że środki publiczne wydatkowane są w sposób przejrzysty i efektywny, z jednoczesnym zachowaniem zasady konkurencyjności. Innymi słowy, prawo zamówień publicznych to istotne ogniwo systemu ochrony finansów publicznych, dlatego też obowiązkiem jego stosowania objęte zostały przede wszystkim podmioty dysponujące środkami publicznymi.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1208

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740

W kontekście powyższego należy wyraźnie podkreślić, że spółdzielnie mieszkaniowe nie dysponują środkami publicznymi, lecz przede wszystkim środkami pochodzącymi od ich członków. Spółdzielnie mieszkaniowe nie są zatem, co do zasady, dysponentami środków publicznych. Dlatego też, w ocenie resortu rozwoju i technologii, nie jest zasadne objęciem reżimem prawa zamówień publicznych wszystkich zakupów dokonywanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, których liczba członków przekracza 500.

Obowiązek stosowania prawa zamówień publicznych przez spółdzielnie mieszkaniowe powinien w dalszym ciągu dotyczyć wyłącznie tych zamówień, wobec których zachodzą okoliczności wskazane w art. 6 ustawy - Prawo zamówień publicznych. Jedną z tych okoliczności jest współfinansowanie zamówienia ze środków publicznych.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień należy wskazać, że dla właściwego gospodarowania mieniem spółdzielni oraz w celu przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym spółdzielnie mieszkaniowe mają możliwość wpisania obowiązku organizacji przetargów na roboty budowlane, usługi lub dostawy w swoich wewnętrznych aktach prawnych takich jak statuty, regulaminy czy uchwały.

Podsumowując wskazuję, że przedłożone w petycji propozycje zmian przepisów będących we właściwości Ministra Rozwoju i Technologii we wskazanym powyżej zakresie, jak i postulat uchwalenia nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uznać należy za nieuzasadnione.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Piotr Uściński

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Załączniki

- Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 8 lutego 2022 r., znak pisma: DPA-I.0512.2.2022

Sprawę prowadzi: Marta Kaczmarczyk-Szczepańska
E-mail: SekretariatDM@mr.it.gov.pl
Telefon: 22 522 53 00

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1916973.6848915.5170415
Nazwa dokumentu	DM-III.053.1.2022 - odp. na petycję w zakresie poza u.s.m. - uzupełniona.pdf
Tytuł dokumentu	DM-III.053.1.2022 - odp. na petycję w zakresie poza u.s.m. - uzupełniona
Sygnatura dokumentu	DM-III.053.1.2022
Data dokumentu	04.03.2022
Skrót dokumentu	7DC86A6B3851C0A8D501454B97EA41161537ABDE
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	04.03.2022 10:43:40
Podpisane przez	Piotr Uściński Sekretarz Stanu
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.41866

Data wydruku: 04.03.2022

Autor wydruku: Kaczmarczyk-Szczepańska Marta (główny specjalista)