

Poselski projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów

projekt dotyczy uregulowania praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasad nabycia nieruchomości w przypadkach nieuregulowanych przepisami odrębnymi i stanowi uzupełnienie obecnych przepisów w tym zakresie, wypełniając lukę prawną

Posiedzenia komisji i podkomisji

2021

26 maja 2021	Projekt wpłynął do Sejmu - druk nr 1418
21 lipca 2021	Skierowano do I czytania w komisjach do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
30 września 2021	Wpłynęło stanowisko rządu
13 października 2021	I czytanie w komisjach Praca w komisjach po I czytaniu
13 października 2021	Sprawozdanie komisji druk nr 1625 Sprawozdawca: Andrzej Gawron Wniosek komisji: odrzucić projekt ustawy

Stan na 18-10-2021



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 1625

SPRAWOZDANIE

KOMISJI INFRASTRUKTURY ORAZ KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POLITYKI REGIONALNEJ

o poselskim projekcie ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów (druk nr 1418).

Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 regulaminu Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu - skierowała w dniu 21 lipca 2021 r. powyższy projekt ustawy do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania.

Komisje: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 13 października 2021 r.

wnoszą:

W y s o k i S e j m odrzucić raczy projekt ustawy z druku nr 1418.

Warszawa, dnia 13 października 2021 r.

Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Polityki Regionalnej

/-/ Tomasz Ławniczak

Przewodniczący
Komisji Infrastruktury

/-/ Paweł Olszewski

Sprawozdawca

/-/ Andrzej Gawron



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 1418
Warszawa, 26 maja 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Wiesława Szczepańskiego.

(-) Rafał Adamczyk; (-) Magdalena Biejat; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Monika Falej; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Maciej Gdula; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Maciej Konieczny; (-) Maciej Kopiec; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Robert Kwiatkowski; (-) Paulina Matysiak; (-) Wanda Nowicka; (-) Robert Obaz; (-) Karolina Pawliczak; (-) Małgorzata Prokop-Paczkowska; (-) Andrzej Rozenek; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Anita Sowińska; (-) Wiesław Szczepański; (-) Jan Szopiński; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Zdzisław Wolski; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza; (-) Anna Maria Żukowska.

Ustawa

z dnia ... 2021 r.

o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów

Art. 1. 1. Niniejsza ustawa reguluje prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi.

2. Ilekroć w ustawie mowa o spółdzielni mieszkaniowej, rozumie się przez to również jej poprzedników prawnych.

Art. 2. W przypadku, w którym:

- 1) nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
 - 2) nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek
- własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa.

Art. 3. Nabycie własności nieruchomości, o której mowa w art. 1, stwierdza w drodze postanowienia sąd właściwy ze względu na położenie nieruchomości, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej.

Art. 4. 1. Prawomocne postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia własności nieruchomości, o której mowa w art. 2, stanowi podstawę wpisu nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej.

2. Z chwilą wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 1 skierowane do nieruchomości roszczenia wygasają, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. Obciążenia nieruchomości wpisane do księgi wieczystej zachowują moc.

3. W przypadku wygaśnięcia roszczeń, o których mowa w ust. 2, osoby którym takie roszczenia przysługiwały, mogą wystąpić o odszkodowanie do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do wysokości 20 % tego roszczenia.

Art. 5. W zakresie nieregulowanym w ustawie do postępowania w przedmiocie nabycia własności nieruchomości, o której mowa w art. 2 stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia.

Art. 6. 1. W przypadkach innych niż opisane w art. 2, spółdzielnia mieszkaniowa posiadająca co najmniej od 30 lat grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może złożyć wniosek, aby właściciel zajętej na ten cel nieruchomości – rozumianej jako działka lub działki ewidencyjne wpisane do jednej księgi wieczystej, na których posadowione są wymienione wyżej naniesienia – ustanowił na jej rzecz użytkowanie wieczyste tej nieruchomości.

2. Przepis ust. 1 stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia przez spółdzielnię wniosku nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków lub inne urządzenia trwale związane z gruntem.

3. Ustanowienie prawa użytkowania wieczystego następuje bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty.

4. Jeśli wniosek spółdzielni, o którym mowa w ust. 1, nie zostanie zrealizowany w terminie 2 lat od dnia jego złożenia, spółdzielnia nabywa własność nieruchomości stanowiącej przedmiot wniosku. Nabycie własności stwierdza właściwy sąd na wniosek spółdzielni mieszkaniowej. Prawomocne postanowienie sądu stanowi podstawę wpisu prawa własności do księgi wieczystej.

5. Ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni następuje niezależnie od roszczeń byłych właścicieli. Spółdzielnie mieszkaniowe nie są stroną postępowań, których przedmiotem jest rozpatrywanie tych roszczeń. Roszczenia byłych właścicieli rozpatrywane są niezależnie od ustanowionego użytkowania wieczystego.

6. W przypadku istnienia roszczeń, osoby, którym roszczenia te przysługują, mogą wystąpić odpowiednio do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego o odszkodowanie do wysokości 20 % tego roszczenia.

Art. 7. W sprawach regulowanych w niniejszej ustawie przepisu art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021 r. poz. 11, 234) nie stosuje się.

Art. 8. Do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stosuje się przepisy odrębne dotyczące spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

Art. 9. Do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stosuje się przepisy odrębne dotyczące spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Art. 10. Z chwilą nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności nieruchomości albo ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego prawa, o których mowa w art. 8 albo w art. 9, stają się odpowiednio spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego albo spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu.

Art. 11. 1. Czynności prawne dotyczące praw, o których mowa w art. 8 albo w art. 9, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, są ważne.

2. Wpisy w księgach wieczystych prowadzonych dla praw, o których mowa w art. 9. dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy.

Art. 12. W stosunku do gruntów, które pozostają w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, spółdzielnie są stroną postępowań prowadzonych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. nr 50 poz. 279, z 1985 r. nr 22 poz. 99).

Art. 13. Przepis art. 4 ust. 3 i art. 6 ust. 6 stosuje się w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, że "Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia". Uchwała ta, z jednej strony w pełni prawidłowa i nawiązująca do obowiązującej w polskim prawie zasady *superficies solo cedit* (art. 48 Kodeksu cywilnego), z drugiej jednak strony wywołuje negatywne skutki społeczne przez to, że uniemożliwia zakładanie ksiąg wieczystych i w konsekwencji zaciąganie kredytów hipotecznych przez osoby, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w budynkach znajdujących się na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego. Z tego powodu niezbędne stało się pilne uchwalenie ustawy regulującej status prawny lokali lokatorskich i własnościowych w rozważanej sytuacji oraz skutecznie rozwiązującej zagadnienie braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu.

Przemilczenie jest instytucją znaną w polskim prawie. Została ona zastosowana w szczególności w art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13. poz. 87 ze zm.), w którym *expressis verbis* wspomniano o przedawnieniu (zasiedzeniu). Instytucja ta w doktrynie była nazywana przemilczeniem, takie też określenie proponuje się przyjąć w projektowanej ustawie, dawne bowiem sformułowanie (przedawnienie -zasiedzenie) z punktu widzenia współczesnej terminologii byłoby nieprecyzyjne i mylące.

Należy ponadto podkreślić, że ostateczne rozwiązanie problemu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów jest obowiązkiem ustawodawcy. Okoliczność bowiem, że wiele spółdzielni mieszkaniowych w Polsce nadal nie ma tytułu prawnego do gruntów, na których wznosiły osiedla mieszkaniowe, obciąża w znacznie większym stopniu Państwo niż spółdzielnie. Są to głównie zaszłości z czasów PRL-u, realizacji planu gospodarczego (spółdzielnie mieszkaniowe jako jednostki gospodarki uspołecznionej były jedynie wykonawcami takiego planu).

Główną przyczyną braku regulacji stanu prawnego gruntów w Warszawie oraz w innych miastach jest nierealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są ustanowić prawo wieczystego użytkowania, jeżeli spółdzielnie do dnia 31 grudnia 1996 r. wniosły wnioski o ustanowienie wieczystego użytkowania. Pomimo złożenia tych wniosków miasta w wielu przypadkach zasłaniają się roszczeniami byłych właścicieli i nie realizują ww. ustawy. Jeśli spółdzielnia wniosła do sądu sprawę o ustanowienie wieczystego użytkowania. Sądy każdorazowo przy pojawieniu się osób z roszczeniami zawieszają sprawy sądowe na wiele lat.

2. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Ustawa reguluje prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi. Stanowi zatem uzupełnienie obecnych przepisów w tym zakresie, wypełniając lukę prawną. W **art. 2** wskazuje się przypadki, w których własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa:

- 1) gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
- 2) gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek.

Art. 3 określa tryb stwierdzenia własności nieruchomości – dokonuje tego sąd właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości w drodze postanowienia. Stanowi ono podstawę wpisu nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej. Z chwilą wydania postanowienia, wygasają roszczenia na nieruchomości, z wyjątkiem roszczeń

niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. Obciążenia nieruchomości zachowują moc. Wierzycielom i innym osobom uprawnionym przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – w zależności od poprzedniego statusu własności nieruchomości (**art.4**). W **art. 5** projektodawcy proponują odpowiednie stosowanie procedury stwierdzenia zasiedzenia.

Proponuje się w sposób analogiczny uregulować pozostałe sprawy, w których spółdzielnia mieszkaniowa od 30 lat jest w posiadaniu gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem – w tym przypadku proponuje się ustanowienie użytkowania wieczystego na wniosek spółdzielni mieszkaniowej (**art. 6**).

W **art. 7** wyłącza się stosowanie przepisów o zakazie zbycia nieruchomości, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

W **art. 8-11** proponuje się odpowiednie stosowanie przepisów do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z **art. 12**, w stosunku do gruntów, które pozostają w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, spółdzielnie są stroną postępowań prowadzonych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, czyli tzw. dekretu Bieruta.

W **art. 13** proponuje się określenie terminu wygaśnięcia roszczeń – 24 miesiące po wejściu ustawy w życie.

Proponuje się wejście w życie ustawy pod upływem 30 dni od dnia ogłoszenia.

3. Przewidywane skutki społeczne i finansowe

Projektowana ustawa uporządkuje prawa własności na zabudowanych gruntach przeznaczonych pod zamieszkania, co wpłynie pozytywnie na ich zarządzanie i obrót gospodarczy.

4. Źródła finansowania

Na podstawie opinii ekspertów można oszacować, że wysokość ewentualnych odszkodowań może wynieść ok. 400 mln zł. Koszty zostaną pokryte przez budżet państwa.

5. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty z prawem Unii Europejskiej.

6. Oświadczenie o notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

7. Zgodność z Konstytucją RP

Projektodawcy oświadczają, iż przedstawiony projekt ustawy w ich ocenie jest zgodny z Konstytucją RP.

8. Założenia projektów aktów wykonawczych

Projekt nie wymaga wydania dodatkowych aktów wykonawczych.

9. Konsultacje społeczne

Projekt został skonsultowany z przedstawicielami spółdzielców.

Warszawa, 1 czerwca 2021 r.

BAS-WAPM-1241/20

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1220. 009. 21

Data wpływu 02. 06. 2021

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wiesław Szczepański)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie zawarto postanowienia regulujące prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi. W uzasadnieniu autorzy projektu wskazali, że proponowana regulacja ma stanowić uzupełnienie obowiązujących przepisów, wypełniając w tym zakresie lukę prawną. Spółdzielnia mieszkaniowa nabywałaby własność nieruchomości w przypadku, gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek. Nabycie własności nieruchomości stwierdzałby w drodze postanowienia sąd właściwy ze względu na położenie nieruchomości, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej. Prawomocne postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia własności nieruchomości stanowiłoby podstawę wpisu nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej. Z chwilą wydania postanowienia wygasłyby roszczenia skierowane do nieruchomości, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. Obciążenia nieruchomości wpisane do księgi wieczystej zachowywałyby moc. W przypadku wygaśnięcia roszczeń osobom uprawnionym przysługiwałoby odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do wysokości 20% roszczenia. W zakresie nieregulowanym

w proponowanej ustawie do postępowania w przedmiocie nabycia własności nieruchomości stosowałoby się odpowiednio przepisy o postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia. Ponadto przewidziano ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej posiadającej co najmniej od 30 lat grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem. Zaproponowano wyłączenie stosowania art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹.

Projekt zawiera postanowienia przejściowe. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu należy wskazać art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Przepis ten stanowi, że Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych
Sobolewski
Przemysław Sobolewski

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zmianami. Art. 34 ust. 3 tej ustawy zakazuje zbycia nieruchomości, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

BAS-WAPM-1242/21

Warszawa, 1 czerwca 2021 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFKA KS
L.dz. DS. 1120.320.21(2)
Data wpływu: 02.06.2021
WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.113.5.2021
Data wpływu: 02.06.2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –
czy poselski projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych
do gruntów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wiesław Szczepański)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

W projekcie zawarto postanowienia regulujące prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi. W uzasadnieniu autorzy projektu wskazali, że proponowana regulacja ma stanowić uzupełnienie obowiązujących przepisów, wypełniając w tym zakresie lukę prawną. Spółdzielnia mieszkaniowa nabywałaby własność nieruchomości w przypadku, gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek. Nabycie własności nieruchomości stwierdzałby w drodze postanowienia sąd właściwy ze względu na położenie nieruchomości, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej. Prawomocne postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia własności nieruchomości stanowiłoby podstawę wpisu nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej. Z chwilą wydania postanowienia wygasłyby roszczenia skierowane do nieruchomości, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. Obciążenia nieruchomości wpisane do księgi wieczystej zachowywałyby moc. W przypadku wygaśnięcia roszczeń osobom uprawnionym przysługiwałoby odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do wysokości 20% roszczenia. W zakresie nieregulowanym w proponowanej ustawie do postępowania w przedmiocie nabycia własności nieruchomości stosowałoby się odpowiednio przepisy o postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia. Ponadto przewidziano ustanowienie użytkownika

wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej posiadającej co najmniej od 30 lat grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem. Zaproponowano wyłączenie stosowania art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹. Projekt zawiera postanowienia przejściowe.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Autor:

Marcin Fryźlewicz

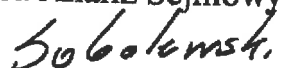
ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zmianami. Art. 34 ust. 3 tej ustawy zakazuje zbycia nieruchomości, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia **12** lipca 2021 r.

BSA I.021.3.2021

SEKRETARIAT ZŁOŻY SZEFĄ KS

L.dz. **DS. 175. 502. 21**

Data wpływu **15. 07. 2021**

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 czerwca 2021 r., SPS-WP.020.173.7.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-WP.020.173.13.2021**

Data wpływu **15.07.2021**



BSA I.021.3.2021

OPINIA

do poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów

1. Przedmiotem niniejszej opinii jest poselski projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów. Celem projektu jest stworzenie ogólnej (por. art. 1 ust. 1) regulacji praw spółdzielni mieszkaniowych do posiadanych przez nie gruntów oraz zasad nabywania przez nie nieruchomości w przypadkach nieuregulowanych dotychczas ustawowo. Ze względu na zawartość merytoryczną, należy go zakwalifikować jako projekt dotyczący materii, na podstawie której orzekają i funkcjonują sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy.
2. Osią projektu jest instytucja nabycia własności nieruchomości, która zakłada przejście *ex lege* prawa własności ze Skarbu Państwa lub od nieustalonego właściciela na spółdzielnię mieszkaniową oraz następce stwierdzenie faktu przejścia własności w drodze orzeczenia sądowego (art. 3). Nabycie własności przez spółdzielnię mieszkaniową dotyczy według projektu dwóch przypadków: (a) gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 pkt 1); oraz (b) gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek (art. 2 pkt 2). Projektowana regulacja stanowi nawiązanie do art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. z 1946 r., nr 13, poz. 87 ze zm.) i unormowanej w nim instytucji przemilczenia.
3. Projekt budzi wątpliwości z punktu widzenia spójności systemu praw rzeczowych oraz z perspektywy legislacyjnotechnicznej. Zastosowanie ustawy w przypadku uregulowanym w projektowanym art. 2 projektu, ingeruje w zakres stosowania kodeksowej instytucji zasiedzenia. Zgodnie bowiem z treścią art. 172 §§ 1-2 k.c. spółdzielnia będąc w nieprzerwanym posiadaniu

samoistnym nieruchomości przez okres lat trzydziestu nabywa jej własność przez zasiedzenie, nawet gdyby posiadanie uzyskała w złej wierze. Zważywszy, że regulacja projektowanego art. 2 obiera za przesłanki także posiadanie i upływ czasu, brak jest podstaw by traktować ją inaczej niż ustawowe *superfluum* (por. m.in. *a contrario* post. SN z 30.05.2019 r., V CSK 218/18, www.sn.pl). Tym bardziej, że do postępowań określonych w art. 3 stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia (art. 5 projektu). Jednocześnie projekt nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy posiadaniem samoistnym i zależnym (por. *mutatis mutandis* wyr. SA w Gdańsku z 30.09.2015 r., V ACa 316/15, www.orzeczenia.ms.gov.pl), co godzi w pewność stosunków prawnych, gdyż umożliwia np. nabycie własności gruntów posiadanych zależnie w ramach użytkowania wieczystego.

4. Podobnie krytycznie wypada ocenić proponowaną regulację art. 6: przewiduje on możliwość zwrócenia się spółdzielni mieszkaniowej z wnioskiem o ustanowienie na jej rzecz użytkowania wieczystego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, o ile na ich gruncie spółdzielnia wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, jeżeli posiada ów grunt od co najmniej 30 lat. W tym przypadku projektodawcy wydają się pomijać okoliczność, że wskutek zasiedzenia gruntu spółdzielnia stała się po 30 latach właścicielem, nie może zatem żądać ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego, gdyż *nemo dat quod non habet*. Innymi słowy, projekt pomija skutki art. 172 k.c., tworząc instrument o charakterze fakultatywnym, w dodatku mniej korzystny dla spółdzielni mieszkaniowej niż dotychczasowa regulacja kodeksowa. Inaczej byłoby w przypadku, gdyby terminy nabycia własności nieruchomości były krótsze, jak np. w powoływanym w motywach projektu art. 34 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich z 1946 r.
5. Projekt zakłada wygaśnięcie „skierowanych do nieruchomości roszczeń” za wyjątkiem „roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości” oraz roszczeń wpisanych do księgi wieczystej (art. 4 ust. 2 projektu). Należy uznać przytoczone sformułowania za nieprecyzyjne, pomijające rozróżnienie na roszczenia praworzeczowe i obligacyjne. Autorzy nie precyzują o jakich „innych nieruchomościach” mowa: czy o nieruchomościach bezpośrednio przylegających do nieruchomości nabywanej czy o nieruchomościach położonych w większej odległości. W konsekwencji podczas gdy służebność drogi koniecznej raczej nie wygaśnie, to służebność przesyłu już może, o ile nie jest niezbędna do korzystania z nieruchomości sąsiedniej, przy uznaniu, że „inna nieruchomość” to nieruchomość bezpośrednio przylegająca do nieruchomości stanowiącej przedmiot nabycia. Ponadto

wygaśnięcie roszczeń powiązano nie z chwilą nabycia własności, lecz z wydaniem orzeczenia stwierdzającego nabycie, nawet jeśli ma charakter deklaratoryjny. Stanowi to istotną słabość projektu.

6. W art. 4 ust. 3 projektu przewidziano możliwość fakultatywnego ubiegania się o odszkodowanie za wygaszone roszczenia w wysokości 20% ich wartości. Autorzy nie uzasadnili jednak ani wyboru rozmiaru roszczenia odszkodowawczego ani w jakim trybie (administracyjnym, sądowym) należałoby owego odszkodowania dochodzić. Wypada dodać, że na mocy projektowanego art. 13 roszczenia odszkodowawcze wygasają po upływie 24 miesięcy licząc od dnia wejścia ustawy w życie.
7. Przepisy art. 7-11 stanowią jedynie powtórzenie norm prawnych już obowiązujących i mają wyłącznie charakter retoryczny. Jako takie nie powinny znaleźć się w projekcie (zob. § 4 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej).
8. Niejasna pozostaje regulacja art. 12 projektu, która przewiduje uczestnictwo spółdzielni mieszkaniowej w postępowaniach prowadzonych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945, nr 50, poz. 279 ze zm.), bez sprecyzowania jej dokładnej roli procesowej. Milczy o niej sam dekret. Wydaje się, że analogicznie do przepisów ujętych w art. 7-11 chodzi o zabieg retoryczny, niemający wpływu na obowiązujący stan prawny.
9. Nie uzasadniono proponowanego przepisu art. 1 ust. 2, który stanowi, że ilekroć w projekcie mowa jest o „spółdzielni mieszkaniowej”, rozumie się przez to również jej poprzedników prawnych. Przepis pomija okoliczność, że ustawa działa na przyszłość i nie dotyczy poprzedników prawnych, lecz spółdzielni mieszkaniowych zdefiniowanych w art. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1208), a posiadających takowy status w chwili wejścia projektowanej ustawy w życie.
10. Wypada wspomnieć o drobnych uchybieniach gramatycznych i stylistycznych – zob. art. 4 ust. 1 („którym” zamiast „której”) oraz art. 6 ust. 2 („innych urządzeń trwale związanych z gruntem” zamiast „inne urządzenia trwale związane z gruntem”). Ponadto należy poczynić uwagę natury ogólnej o uzasadnieniu dołączonym do projektu: jest ono nad wyraz lakoniczne i nie spełnia standardów legislacyjnotechnicznych (por. § 12 ZTP; art. 34 Regulaminu Sejmu).



KRAJOWA RADA SPÓŁDZIELCZA

NACZELNY ORGAN SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO

00-013 Warszawa, ul. Jasna 1, Skrytka pocztowa 16
e-mail: krs@krs.com.pl, http://www.krs.com.pl
tel. +48 22/596-43-00, +48 22/596-45-00, tel./fax +48 22/827-43-21

2/0

Warszawa, 18 czerwca 2021 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.430.21

Data wpływu 24.06.2021r.

Sz. Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Kancelaria Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

SPS-WP.020.173.7.2021

Działając w imieniu Krajowej Rady Spółdzielczej jako naczelnego organu samorządu spółdzielczego (dalej jako: KRS), na podstawie art. 259 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r., poz. 648 tj.), zgodnie z którym do zadań KRS należy inicjowanie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących spółdzielczości i mających dla niej istotne znaczenie, nie zgłaszamy uwag do przedstawionego nam do zaopiniowania projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wiesław Szczepański).

Ustawa reguluje prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi. Stanowi zatem uzupełnienie obecnych przepisów w tym zakresie, wypełniając istotną lukę prawną tym zakresie. Projekt ustawy, rozwiązuje istotny problem społeczny, wskazuje bowiem przypadki, w których własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa, porządkuje stan prawny nieruchomości w interesie członków spółdzielni mieszkaniowych:

- 1) gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
- 2) gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek.

W związku z powyższym wnosimy o niezwłoczne uchwalenie ustawy w przedłożonym nam do zaopiniowania brzmieniu.

PREZES ZARZĄDU
Krajowej Rady Spółdzielczej

dr inż. Mieczysław Grodzki

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

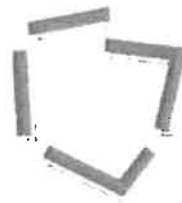
L. dz. SPS-WP.020.173.10.2021

Data wpływu 25.06.2021

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Piłk
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzyżan
POWIAT ŁAŃCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snareski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bielek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janeczka
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PIŚKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GĄRCZOWSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CZŁONKOWIE

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GÓLDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trełka
POWIAT RZĄDOWSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/173/21

Warszawa, 8 lipca 2021 roku

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 175, 482, 21

Data wpływu 8. 07. 2021 r.

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 7 czerwca 2021 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów zawartego (Druk nr 1229), działając w imieniu Związku Powiatów Polskich, przedkładam uwagi do proponowanej regulacji prawnej. Projekt budzi liczne zastrzeżenia co do skutków wejścia w życie proponowanych regulacji. Ponadto w przypadku wejścia w życie ustawy interpretacja jej przepisów będzie rodziła wątpliwości interpretacyjne.

1) W art. 2 w odniesieniu do pkt 1 niejasne jest dlaczego na własność spółdzielni mieszkaniowej przechodziłaby każda nieruchomość będąca współwłasnością Skarbu Państwa/jednostki samorządu terytorialnego ze spółdzielnią, niezależnie od tego czy nieruchomość ta jest zajęta w związku z lokalizacją na niej budynku z lokalami mieszkalnymi. Literalne brzmienie przepisu w tym zakresie wskazuje, że nie jest wymagane jakiejkolwiek prawne lub faktyczne działanie ze strony spółdzielni mieszkaniowej by ta uzyskała prawo własności do danej nieruchomości. Literalna wykładnia art. 2 pkt 1 projektu może wręcz doprowadzić do sytuacji, w której dojdzie do sporu pomiędzy dwoma (lub większą liczbą) spółdzielni mieszkaniowych co do prawa do danej nieruchomości.

Wątpliwości budzi także art. 2 pkt 2 projektu. Projektodawcy piszą w tym przepisie o nieruchomościach w stosunku do których „nie ustalono właściciela”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez projektodawców. Projektodawcy nie wyjaśniają czy chodzi o nieruchomości w stosunku do których nie założono księgi wieczystej lub nie prowadzi się zbioru dokumentów. Należy nadmienić, że niezrozumiałe jest dlaczego projektodawcy nie skorzystali z definicji „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” zawartej w art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.). Za taką nieruchomość uznaje się „nieruchomość,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP-1P-020-1B 11.2021

Data wpływu 09. 07. 2021

dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.". Stąd wprowadzenie do obiegu prawnego pojęcia o zbliżonym znaczeniu („nieruchomości dla których nie ustalono właściciela”) będzie miało negatywne skutki co do pewności i jasności prawa. Będą powstawały liczne problemy interpretacyjne.

Wątpliwości budzi użycie takich pojęć jak „decyzja lokalizacyjna” czy „inne właściwe decyzje organów budowlanych”. Wydaje się, że z uwagi na daleko idące skutki zastosowania omawianej regulacji wskazane byłoby posługiwanie się nazwami dokumentów/organów jakie obowiązywały przed 5 grudnia 1990 r. Przykładowo na gruncie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) posługiwano się terminem „decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji”. Na gruncie ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.), w odniesieniu do pozwoleń na budowę posługiwano się pojęciem „właściwych organów administracji terenowej”.

Ponadto przepis, jeżeli miałby wejść w życie powinien mieć zastosowanie do przypadków gdy pozwolenie na budowę zostało wydane przed 5 grudnia 1990 i dotyczyło budynków z lokalami mieszkalnymi. Obecnie literalne brzmienie wskazuje, że dla zastosowania przepisu wystarczy aby spółdzielnia przed tą datą była w posiadaniu nieruchomości, która mogła zostać zabudowana później, niekoniecznie budynkami z lokalami mieszkalnymi.

2) W art. 3 i 5 projektodawcy określają tryb nabycia nieruchomości. Proponowana regulacja wydaje się nazbyt lakoniczna. Odwołanie się do przepisów o postępowaniu w sprawach o zasiedzenie wydaje się nieadekwatne do przedmiotu sprawy. Ponadto zastosowanie przepisów w praktyce może naruszać pewność obrotu. Sąd tylko stwierdza nabycie własności nieruchomości a samo nabycie nieruchomości ma następować z mocy prawa. Potencjalny kontrahent może nie mieć wiedzy na ten temat.

3) W art. 4 ust. 2 i ust. 3 są niejasne i potencjalnie niekonstytucyjne. Projektodawca zbyt lakonicznie potraktował problem wygaśnięcia „roszczeń do nieruchomości”. Projektodawca nie wyjaśnił czym są „roszczenia do nieruchomości”. Tradycyjnie przez „roszczenie” rozumie się prawo podmiotowe polegające na tym, że jeden podmiot prawa ma prawo oczekiwać określonego zachowania od innego podmiotu. „Roszczenie do nieruchomości” w znaczeniu w jakim używają go projektodawcy może oznaczać tzw. zobowiązanie realne np. stosunek najem lub dzierżawy wpisany do księgi wieczystej. Niemniej jednak prawa wpisane do księgi wieczystej, zgodnie z projektem, nie wygasają. Projektodawca ponadto nie wyjaśnił jak nabycie prawa własności przez spółdzielnię mieszkaniową wpłynie na toczące się postępowania sądowe dot. tej nieruchomości. Trzeba także zauważyć, że „roszczenie” rozumiane jako prawo podmiotowe może mieć charakter majątkowy i wchodzić w skład majątku danego podmiotu. Tym samym wygaśnięcie roszczenia oznacza umniejszenie w majątku, co aktualizuje problem wywłaszczenia. Wywłaszczenie w polskim porządku prawnym dopuszczalne jest jedynie za słusznym odszkodowaniem i może być dokonane jedynie na cel publiczny (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Zaproponowane przez projektodawców nie odpowiadają tym dyrektywom, stąd istnieje ryzyko niekonstytucyjności projektowanych przepisów.

Ponadto wydaje się, że obowiązek zapłaty odszkodowania powinien przejść wzbogacony – czyli spółdzielnia mieszkaniowa.

4) W Art. 6 projektodawcy proponują wprowadzić do polskiego porządku prawnego nowe okoliczności umożliwiające ustanowienie użytkowania wieczystego. Taki postulat jest sprzeczny z dotychczasowymi działaniami ustawodawcy, który zmierza do wygaszenia użytkowania wieczystego. Racjonalny ustawodawca, który przyjął ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040) nie powinien obecnie stwarzać nowych podstaw prawnych do „odrodzenia się” użytkowania wieczystego. Szczególne zastrzeżenia budzą ust. 1 i ust. 6 tego artykułu. Przepisy te jeżeli wejdą w życie doprowadzą do pokrzywdzenia interesów jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 6 ust. 1 projektu doprowadzi do umniejszenia w majątku jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na konieczność ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Jeżeli taki wniosek nie zostanie zrealizowany to własność nieruchomości należącej do j.s.t. na podstawie art. 6 ust. 4 może przejść na rzecz uprawnionej spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym skutkiem wejścia w życie takiej regulacji byłaby znaczna ingerencja w sytuację majątkową jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności proponowanych przepisów z art. 165 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji RP. Tożsamy zarzut należy sformułować w związku z treścią art. 6 ust. 6 projektu, który to przepis zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego przejmą odpowiedzialność odszkodowawczą wobec osób, których roszczenia zostały ograniczone w związku z przejęciem na własność nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową. Należy także zauważyć, że wejście tego przepisu w życie prowadziłoby do pokrzywdzenia interesów majątkowych osób prywatnych i naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

5) Art. 7 godzi w interesy samorządów. Projektodawcy proponują w tym przepisie by w odniesieniu do postępowań prowadzonych na podstawie niniejszej ustawy ma nie mieć zastosowania art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.). Zakaz zbywania nieruchomości w stosunku do których toczą się postępowania mające na celu weryfikację prawidłowości ich nabycia przez jednostkę samorządu terytorialnego ma chronić bezpieczeństwo obrotu. Uchylenie takiego przepisu w odniesieniu do postępowań zaproponowanych w projekcie ustawy może skutkować narażeniem jednostek samorządu terytorialnego na ujemne skutki finansowe w postaci konieczności angażowania dodatkowych środków pieniężnych na odszkodowania.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka



ZWIĄZEK REWIZYJNY SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH RP

00-013 WARSZAWA
www.zrsmrp.com.pl

ul. Jasna 1
e-mail: zrsmrp@zrsmrp.com.pl

tel./fax 22 827-69-31
tel./fax 22 827-29-87

Lustracja:
tel./fax 22 828-65-23

Nr konta:
Pekao S.A.
61 1240 6292 1111
0010 4635 4894

REGON 010036591

NIP 525-001-10-07

Warszawa, 16 czerwca 2021 r.

L.dz. ⁵³⁹...../2021

Sz. Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii
Sejmu

Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie!

SPS-WP.020.173.7.2021

Działając w imieniu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP (dalej jako: Związek), skupiającego środowisko spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, na podstawie art. 240 § 3 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r., poz. 648 tj.), zgodnie z którym do zadań związku rewizyjnego należy reprezentowanie interesów zrzeszonych spółdzielni wobec organów administracji państwowej, nie zgłaszamy uwag do przedstawionego nam do zaopiniowania projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wiesław Szczepański).

Projekt ten realizuje bardzo ważny interes społeczny, albowiem rozwiązanie problemu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów jest obowiązkiem ustawodawcy. Okoliczność bowiem, że wiele spółdzielni mieszkaniowych w Polsce nadal nie ma tytułu prawnego do gruntów, na których wznosiły osiedla mieszkaniowe, obciąża w znacznie większym stopniu Państwo niż spółdzielnie. Są to głównie zaszczości z czasów PRL-u, realizacji planu gospodarczego (spółdzielnie mieszkaniowe jako jednostki gospodarki uspołecznionej były jedynie wykonawcami takiego planu).

W związku z powyższym wnosimy o pilne uchwalenie przedmiotowej ustawy.

2 wyrazami nawiązuje

PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ

Tomasz Jędrzejka

PREZES ZARZĄDU

Jerzy Janowski

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP.020.173.7.2021
Data wpływu 18.06.2021

SEKRETARIAT Z-CY SZCZEPAŃSKI
L.dz. DS.175.408.21
Data wpływu 17.06.2021



KR-51-435/21/BKR

Warszawa, 7 lipca 2021 roku

W/

/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L.dz. DS. 175.499.21
Data wpływu 15.07.2021

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 4 czerwca 2021 r. (SPS-WP.020.173.7.2021) dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, uprzejmie informuję, że Prokuratoria zgłasza uwagi do tego projektu.

1. Projekt reguluje sposób nabycia prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Zgodnie z art. 2 projektu spółdzielnia mieszkaniowa nabywa własność nieruchomości w dwóch przypadkach, tj. gdy:

- 1) nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
- 2) nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek.

Nabycie własności stwierdzać ma sąd właściwy ze względu na położenie nieruchomości.

Pierwsza z projektowanych przesłanek (art. 2 pkt 1) w istocie oznacza przymusowe zniesienie współwłasności nieruchomości należącej do spółdzielni i podmiotu publicznego (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) polegające na nieodpłatnym przyznaniu prawa do tej nieruchomości jednemu ze współwłaścicieli, to jest spółdzielni mieszkaniowej, bez obowiązku rozliczenia z pozostałymi współwłaścicielami. Stanowi to istotne odstępstwo od dotychczasowych reguł Kodeksu cywilnego, przyznających współwłaścicielom prawo do żądania zniesienia współwłasności przez sąd, co z reguły następuje za wynagrodzeniem. Projektowany przepis znajdzie zastosowanie nawet, gdy

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa

tel.: (+48) 22 392-31-09; fax: (+48) 22 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl

kancelaria@prokuratoria.gov.pl

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
SPS-WP.020.173.7.2021
L.dz. 15.07.2021
Data wpływu 15.07.2021

spółdzielnia mieszkaniowa nie podejmowała żadnych prób zniesienia współwłasności, a także mimo toczących się obecnie postępowań o zniesienie współwłasności.

Projektowana regulacja oznacza faktyczne pozbawienie własności podmiotów publicznych. Jedyną ustawową przesłanką pozbawienia Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego praw do nieruchomości jest to, że nieruchomość pozostaje - w chwili wejścia w życie tej ustawy - współwłasnością spółdzielni mieszkaniowej. Własność publiczna tymczasem również podlega ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji, a w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego - na mocy art. 165 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku pełnego składu o sygn. K. 8/10: „gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno «własność prywatną» jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwową) (...) uniwersalny charakter ochrony własności w ramach wzorca konstytucyjnego statuowanego w art. 21 ust. 1 Konstytucji nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form (wszystkich podmiotów własności)».

Projektowany przepis - przewidujący nieodpłatne uwłaszczenie spółdzielni mieszkaniowych na majątku publicznym - może zatem budzić wątpliwości konstytucyjne i naruszać art. 21 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji, stanowiąc nadmierną ingerencję w prawo własności publicznej. Projektodawca nie wykazał, dlaczego inne mniej dolegliwe środki nie są wystarczające. Nie wydaje się przekonujące stwierdzenie, że uwłaszczenie spółdzielni na podstawie projektowanych przepisów jest usprawiedliwione koniecznością likwidacji zaszłości historycznych. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 października 2010 r., sygn. P 34/08 „z upływem czasu od dokonania transformacji ustrojowej coraz ostrożniej należy traktować postulat «powszechnego uwłaszczenia». Innymi słowy - wymagania gwarancyjne wobec tego typu posunięć ustawodawczych powinny w coraz wyższym stopniu spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, także co do ważenia konkurujących ze sobą wartości, również takich jak «dobro wspólne», i charakteryzować się skrupulatnością w szafowaniu uproszczonymi formami nabywania własności przez jedne podmioty kosztem drugich (spółdzielnia - a następnie, w dalszej kolejności - uwłaszczeni spółdzielcy)».

Ponadto, w naszej ocenie, projektowane rozwiązanie niezasadnie uprzywilejowuje spółdzielnie mieszkaniowe, będące podmiotami prywatnymi, wśród wszystkich prywatnych współwłaścicieli nieruchomości, w tym innych spółdzielni mieszkaniowych, które korzystając z dotychczasowych przepisów, doprowadziły do odpłatnego zniesienia współwłasności oraz poniosły ekonomiczny ciężar tego

nabycia. Rozwiązanie zawarte w projektowanym przepisie może więc prowadzić do niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażonej tam zasady równego traktowania w związku z zasadą równej ochrony praw majątkowych wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Druga z projektowanych przesłanek nabycia własności (art. 2 pkt 2) jest generalnie podobna - w zakresie odwołania do nieustalonego, nieznanego właściciela - do przesłanki wynikającej z art. 35 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych („u.s.m.”). Zgodnie z treścią tego unormowania *„Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej”*.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 października 2010 r., sygn. P 34/08 uznał art. 35 ust. 4¹ u.s.m. za niezgodny z Konstytucją, a w konsekwencji przepis ten utracił moc obowiązującą.

Projektowany art. 2 pkt 1 ustawy i uznany za niekonstytucyjny art. 35 ust. 4¹ u.s.m. wprowadzicie nie są tożsame, ale opierają się na podobnym założeniu legislacyjnym. Obydwa te przepisy przyznają prawo nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową własności nieruchomości, jeżeli właściciel tej nieruchomości nie został ustalony. Dotyczy on wypadków, w których właścicielem jest podmiot prywatny, jak i publiczny. Projektowana ustawa nie definiuje jednakże, jak rozumieć sformułowanie: „nie ustalono właściciela nieruchomości”, w szczególności czy odnosi się ono do właściciela nieujawnionego w księdze wieczystej, mimo że określone podmioty zgłaszają swoje roszczenia do nieruchomości, czy dotyczy sytuacji, w których nie ma jakiegokolwiek wiedzy o tym, komu potencjalnie może przysługiwać prawo własności. Wątpliwości mogą powstawać także na tle relacji tego przepisu do pojęcia „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”, o której mowa w art. 113 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem takiej, dla której brak jest księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

Projektowana ustawa zakłada w istocie uprzywilejowaną formę zasiedzenia nieruchomości, jeżeli nie jest znany jej właściciel. Uprzywilejowanie to polega na tym, że w przeciwieństwie do zasiedzenia unormowanego w przepisach Kodeksu cywilnego, projektowana ustawa nie wymaga, by posiadanie nieruchomości przez spółdzielnię miało charakter samoistny. Projektowany art. 2 pkt 2 ustawy kreuje zatem roszczenie konkurencyjne wobec zasiedzenia, przy ułatwieniu co do charakteru samego posiadania, będącego przesłanką nabycia własności. Choć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie zakwestionowano dotychczas tego sposobu nabycia własności (i służebności), to wynikało

to z faktu, że obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego o zasiedzeniu stawiają dość restrykcyjne wymagania, w tym manifestowanie, przez oznaczony czas, swojej woli władania nieruchomością jako posiadacz samoistny. Nie można wykluczyć, że przyznanie prawa do nabycia własności nieruchomości posiadaczom zależnym, i to mimo braku nabycia własności z mocy prawa w projektowanym przepisie, może zostać uznane za nieproporcjonalną ingerencję we własność.

2. Zastrzeżenia budzi także projektowana regulacja odnosząca się do nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przez spółdzielnie mieszkaniowe.

W świetle art. 6 ust. 1 projektu spółdzielnia mieszkaniowa posiadająca co najmniej od 30 lat grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może wystąpić z wnioskiem o ustanowienie na jej rzecz użytkowania wieczystego zajętej na ten cel nieruchomości rozumianej jako działka lub działki ewidencyjne wpisane do jednej księgi wieczystej, na których posadowione są wymienione wyżej naniesienia.

Projektowany art. 6 ust. 1 jest podobny do obecnie obowiązującego art. 35 ust. 2 u.s.m. Zgodnie z art. 35 ust. 2: „jeżeli właścicielem działek budowlanych [na których spółdzielnia mieszkaniowa wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem] 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”. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym spółdzielnia może wnosić o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego i proponowany art. 6 ust. 1 jest przepisem zbędnym.

Jak się wydaje istotą proponowanego rozwiązania jest nie tyle przyznanie prawa do ustanowienia na rzecz spółdzielni użytkowania wieczystego zajętych gruntów, ile unormowanie w art. 6 ust. 4 daleko idącej konsekwencji braku rozpoznania wniosku spółdzielni. Zgodnie z tym przepisem jeśli wniosek spółdzielni nie zostanie rozpoznany w terminie 2 lat, to spółdzielnia nabywa własność nieruchomości (zdanie 1). Nabycie prawa własności stwierdzać ma sąd na wniosek spółdzielni, a prawomocne postanowienie sądu stanowić ma podstawę wpisu do księgi wieczystej (zdania 2-3). Przepis ten nie przewiduje dodatkowych przesłanek, poza upływem wskazanego czasu, w tym zawilości sprawy czy rozstrzygnięcia kwestii prejudycjalnych. Nawet gdyby uznać, że konieczne jest zapewnienie rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w czasie rozsądnym, to swoista sankcja pozbawienia własności – po upływie 2 lat od złożenia wniosku – jest naszym zdaniem nadmierna, przez co może stanowić naruszenie art. 21 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Jeżeli prawodawca chciałby wprowadzić instrumenty dyscyplinujące organy władzy publicznej w zakresie regulacji praw do nieruchomości oraz

sprawnego rozpoznawania wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni, to powinien rozważyć wprowadzenie przepisu przewidującego nabycie tego prawa, o ustanowienie którego wnioskuje spółdzielnia mieszkaniowa, nie zaś nabycie dalej idącego, a zarazem najpełniejszego prawa do rzeczy - własności.

Niezależnie od powyższych uwag, redakcja art. 6 ust. 4 nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Nie rozstrzyga on bowiem, czy postanowienie sądu stwierdzające nabycie własności ma charakter konstytutywny czy deklaratoryjny.

Ponadto zastrzeżenia budzi treść art. 6 ust. 2, który stanowi, że art. 6 ust. 1 przewidujący prawo żądania ustanowienia użytkowania wieczystego stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia przez spółdzielnię mieszkaniową wniosku nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków lub innego urządzenia trwale związanego z gruntem. Po pierwsze, przepis ust. 2 nie przesadza, czy chodzi tu o decyzję ostateczną, czy również o decyzję nieostateczną, co z kolei może być źródłem sporów interpretacyjnych. Po drugie, proponowana regulacja przyjmuje, że dla realizacji wniosku spółdzielni relewantny jest brak decyzji nakazującej rozbiórkę budynku bądź innego urządzenia związanego trwale z gruntem w chwili złożenia wniosku. Nie ma natomiast znaczenia to, czy toczy się postępowanie w tej sprawie ani nawet wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę już po złożeniu wniosku przez spółdzielnię. Takie rozwiązanie nie ma żadnego systemowego ani aksjologicznego uzasadnienia, pozwalając na nabycie praw do gruntu nawet wówczas, gdy w chwili nabycia prawa użytkowania wieczystego albo - w sytuacji określonej w art. 6 ust. 4 - własności, budynek lub inne urządzenie trwale związane z gruntem powinno być, zgodnie z prawem, rozebrane. Po trzecie zaś, w art. 6 ust. 2, w ostatniej części zdania, występuje usterka językowa (błąd składniowy) polegająca na nieprawidłowym uzgodnieniu słów: „inne urządzenia trwale związane z gruntem” z wyrażeniem „decyzja o nakazie rozbiórki”. Słowa „inne urządzenia” oraz „związane” powinny być określone w dopełniaczu, a nie w bierniku. Wobec tego - niezależnie od szczegółowych uwag merytorycznych wobec tego przepisu - poprawnie zredagowana część zdania powinna brzmieć następująco: „innych urządzeń trwale związanych z gruntem”.

3. Proponowane rozwiązania zawarte w art. 2 i art. 6 budzą wątpliwości w kontekście celu ustawy, jakim jest uregulowanie sytuacji prawnej osób mających spółdzielcze prawa do lokalu w budynkach posadowionych na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego. Przepisy te nie ograniczają bowiem możliwości nabycia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego do sytuacji, w której w budynku znajdują się lokale mieszkalne, lecz wprost przewidują możliwość nabycia w ten preferencyjny sposób tytułu prawnego do nieruchomości, na których wybudowano budynki o innym przeznaczeniu. Z tego powodu - niezależnie

od pozostałych zastrzeżeń - trudno jest uznać projektowane rozwiązanie za realizujące ważny interes publiczny.

4. Wątpliwości Prokuratorii budzi ponadto ograniczenie praw osób trzecich, mających roszczenia do nieruchomości objętych zakresem zastosowania ustawy.

Projekt przewiduje możliwość wystąpienia, w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy, do sądu o odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w wysokości do 20% roszczenia. Uprawnienie to przysługiwałoby wierzycielom w dwóch przypadkach:

- 1) wygaśnięcia roszczeń skierowanych do nieruchomości wskutek nabycia własności nieruchomości przez spółdzielnię, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości (art. 4 ust. 3),
- 2) „w przypadku istnienia roszczeń” (art. 6 ust. 6).

Przepisy te budzą wątpliwości interpretacyjne. Nie jest jasne, jak należy rozumieć sformułowanie „roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości” (art. 4 ust. 3), a w szczególności, czy przepis ten przewiduje wygaśnięcie roszczeń byłych właścicieli o zwrot nieruchomości bądź roszczeń o ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych; nie jest także jednoznaczne, czym są roszczenia niezbędne do korzystania z innych nieruchomości. Jeszcze większe trudności nasuwa art. 6 ust. 6 projektu, zawierający sformułowanie „w przypadku istnienia roszczeń, osoby którym roszczenia te przysługują, mogą wystąpić (...) o odszkodowanie”. Trudno ustalić, jakiego rodzaju roszczenia prawodawca ma na myśli. Projektowany art. 6 ust. 6 nie wiąże przy tym wspomnianych roszczeń ze sporną nieruchomością gruntową, a przynajmniej nie wynika to z jego brzmienia.

Wątpliwości budzi także limitowane do wysokości 20% roszczenia o odszkodowanie (art. 4 ust. 3 i art. 6 ust. 6). Przepisy te nie są precyzyjne. Projektodawca nie wskazał mianowicie, jaka ma być relacja tego odszkodowania do odszkodowania na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego, w tym czy przepis ten ustala maksymalną wysokość kompensacji poniesionej szkody, przy założeniu, że niezbędne jest wykazanie (udowodnienie) roszczenia oraz przesłanek odpowiedzialności czy też kreują one odrębne, *quasi-ryczałtowe* odszkodowanie. Jeśli intencją jest wyłączenie możliwości dochodzenia kompensacji całości udowodnionego uszczerbku, to rozwiązanie takie stanowiłoby nieproporcjonalne ograniczenie praw majątkowych osób, które utraciły prawa do nieruchomości, dla którego trudno znaleźć konstytucyjne uzasadnienie.

5. Projekt wyłącza stosowanie art. 34 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach regulowanych projektowaną ustawą. Przepis art. 34 ust. 3 u.g.n. ma zasadnicze znaczenie dla możliwości stosowania pozostałych przepisów projektowanej ustawy, a w rezultacie realizacji jej celu. Zgodnie z tym przepisem u.g.n.: „Zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące

prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego". Obejmuje on swoim zakresem postępowania dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabyły nieruchomość, lub wznowienia postępowania w tego rodzaju sprawie; nie obejmuje zaś postępowań sądowoadministracyjnych. Wyłączenie stosowania art. 34 ust. 3 w powiązaniu z art. 2 i art. 6 ust. 4 projektu stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie spółdzielni mieszkaniowych w prawie do nabywania gruntów. Odrywa bowiem sytuację prawną spółdzielni od toczącego się już postępowania administracyjnego, zmierzającego do ustalenia wadliwości nabycia przez podmiot publiczny praw do nieruchomości, i to niezależnie od stadium, na jakim jest to postępowanie.

6. Mając powyższe na uwadze, zdaniem Prokuratorii Generalnej, projekt wymaga daleko idących zmian konstrukcyjnych i legislacyjnych, a w szczególności - odpowiedniego zrównoważenia praw spółdzielni mieszkaniowych i osób mających lokale w budynkach posadowionych na gruntach, do których spółdzielni nie przysługuje tytuł prawny, z ochroną własności publicznej i ochroną praw osób trzecich.

Z szacunkiem

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Ustawa

z dnia ... 2021 r.

o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów

Art. 1. 1. Niniejsza ustawa reguluje prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi.

2. Ilekroć w ustawie mowa o spółdzielni mieszkaniowej, rozumie się przez to również jej poprzedników prawnych.

Art. 2. W przypadku, w którym:

- 1) nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
 - 2) nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek
- własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa.

Art. 3. Nabycie własności nieruchomości, o której mowa w art. 1, stwierdza w drodze postanowienia sąd właściwy ze względu na położenie nieruchomości, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej.

5. Ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni następuje niezależnie od roszczeń byłych właścicieli. Spółdzielnie mieszkaniowe nie są stroną postępowań, których przedmiotem jest rozpatrywanie tych roszczeń. Roszczenia byłych właścicieli rozpatrywane są niezależnie od ustanowionego użytkowania wieczystego.

6. W przypadku istnienia roszczeń, osoby, którym roszczenia te przysługują, mogą wystąpić odpowiednio do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego o odszkodowanie do wysokości 20 % tego roszczenia.

Art. 7. W sprawach regulowanych w niniejszej ustawie przepisu art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021 r. poz. 11, 234) nie stosuje się.

Art. 8. Do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stosuje się przepisy odrębne dotyczące spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

Art. 9. Do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stosuje się przepisy odrębne dotyczące spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Art. 10. Z chwilą nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa własności nieruchomości albo ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego prawa, o których mowa w art. 8 albo w art. 9, stają się odpowiednio spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego albo spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu.

Art. 11. 1. Czynności prawne dotyczące praw, o których mowa w art. 8 albo w art. 9, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, są ważne.

2. Wpisy w księgach wieczystych prowadzonych dla praw, o których mowa w art. 9, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy.

Uzasadnienie

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, że "Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia". Uchwała ta, z jednej strony w pełni prawidłowa i nawiązująca do obowiązującej w polskim prawie zasady *superficies solo cedit* (art. 48 Kodeksu cywilnego), z drugiej jednak strony wywołuje negatywne skutki społeczne przez to, że uniemożliwia zakładanie ksiąg wieczystych i w konsekwencji zaciąganie kredytów hipotecznych przez osoby, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w budynkach znajdujących się na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego. Z tego powodu niezbędne stało się pilne uchwalenie ustawy regulującej status prawny lokali lokatorskich i własnościowych w rozważanej sytuacji oraz skutecznie rozwiązującej zagadnienie braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu.

Przemilczenie jest instytucją znaną w polskim prawie. Została ona zastosowana w szczególności w art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13. poz. 87 ze zm.), w którym *expressis verbis* wspomniano o przedawnieniu (zasiedzeniu). Instytucja ta w doktrynie była nazywana przemilczeniem, takie też określenie proponuje się przyjąć w projektowanej ustawie, dawne bowiem sformułowanie (przedawnienie -zasiedzenie) z punktu widzenia współczesnej terminologii byłoby nieprecyzyjne i mylące.

Należy ponadto podkreślić, że ostateczne rozwiązanie problemu praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów jest obowiązkiem ustawodawcy. Okoliczność bowiem, że wiele spółdzielni mieszkaniowych w Polsce nadal nie ma tytułu prawnego do gruntów, na których wznosiły osiedla mieszkaniowe, obciąża w znacznie większym stopniu Państwo niż spółdzielnie. Są to głównie zaszłości z czasów PRL-u, realizacji planu gospodarczego (spółdzielnie mieszkaniowe jako jednostki gospodarki uspołecznionej były jedynie wykonawcami takiego planu).

Główną przyczyną braku regulacji stanu prawnego gruntów w Warszawie oraz w innych miastach jest nierealizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są ustanowić prawo wieczystego użytkowania, jeżeli spółdzielnie do dnia 31 grudnia 1996 r. wniosły wnioski o ustanowienie wieczystego użytkowania. Pomimo złożenia tych wniosków miasta w wielu przypadkach zasłaniają się roszczeniami byłych właścicieli i nie realizują ww. ustawy. Jeśli spółdzielnia wniosła do sądu sprawę o ustanowienie wieczystego użytkowania. Sądy każdorazowo przy pojawieniu się osób z roszczeniami zawieszają sprawy sądowe na wiele lat.

2. Różnice między dotychczasowym za projektowanym stanem prawnym

Ustawa reguluje prawo spółdzielni mieszkaniowych do gruntów oraz zasady nabycia nieruchomości w przypadkach nieregulowanych przepisami odrębnymi. Stanowi zatem uzupełnienie obecnych przepisów w tym zakresie, wypełniając lukę prawną. W **art. 2** wskazuje się przypadki, w których własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa:

- 1) gdy nie dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości stanowiących współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub
- 2) gdy nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała na tej nieruchomości budynek.

Art. 3 określa tryb stwierdzenia własności nieruchomości – dokonuje tego sąd właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości w drodze postanowienia. Stanowi ono podstawę wpisu nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej. Z chwilą wydania postanowienie, wygasają roszczenia na nieruchomości, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. Obciążenia nieruchomości zachowują moc. Wierzycielom i innym osobom uprawnionym przysługuje

odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – w zależności od poprzedniego statusu własności nieruchomości (**art.4**). W **art. 5** projektodawcy proponują odpowiednie stosowanie procedury stwierdzenia zasiedzenia.

Proponuje się w sposób analogiczny uregulować pozostałe sprawy, w których spółdzielnia mieszkaniowa od 30 lat jest w posiadaniu gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, która wybudowała budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem – w tym przypadku proponuje się ustanowienie użytkowania wieczystego na wniosek spółdzielni mieszkaniowej (**art. 6**).

W **art. 7** wyłącza się stosowanie przepisów o zakazie zbycia nieruchomości, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

W **art. 8-11** proponuje się odpowiednie stosowanie przepisów do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, ustanowionego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z **art. 12**, w stosunku do gruntów, które pozostają w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, spółdzielnie są stroną postępowań prowadzonych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, czyli tzw. dekretu Bieruta.

W **art. 13** proponuje się określenie terminu wygaśnięcia roszczeń – 24 miesiące po wejściu ustawy w życie.

Proponuje się wejście w życie ustawy pod upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

3. Przewidywane skutki społeczne i finansowe

Projektowana ustawa uporządkuje prawa własności na zabudowanych gruntach przeznaczonych pod zamieszkania, co wpłynie pozytywnie na ich zarządzanie i obrót gospodarczy.

4. Źródła finansowania

Na podstawie opinii ekspertów można oszacować, że wysokość ewentualnych odszkodowań może wynieść ok. 400 mln zł. Koszty zostaną pokryte przez budżet państwa.

5. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty z prawem Unii Europejskiej.

6. Oświadczenie o notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

7. Zgodność z Konstytucją RP

Projektodawcy oświadczają, iż przedstawiony projekt ustawy w ich ocenie jest zgodny z Konstytucją RP.

8. Założenia projektów aktów wykonawczych

Projekt nie wymaga wydania dodatkowych aktów wykonawczych.

9. Konsultacje społeczne

Projekt został skonsultowany z przedstawicielami spółdzielców.