KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 12.05.2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie ustawy o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych; RPW/13277/2026

I. Ocena potrzeby wprowadzenia nowej regulacji - analiza obecnego stanu prawnego

Opiniowany Projekt odpowiada społecznej potrzebie uregulowania sytuacji prawnej budynków wzniesionych przez spółdzielnie mieszkaniowe na gruntach publicznych, do których nie posiadają one obecnie tytułu prawnorzeczowego, co jest najczęściej zaszłością ustroju socjalistycznego, kiedy to spółdzielnie realizowały inwestycje na podstawie decyzji administracyjnej o lokalizacji. Brak prawnorzeczowej podstawy władztwa spółdzielni nad gruntem (w postaci własności albo użytkowania wieczystego) powoduje, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą ustanawiać spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu na posiadanych nieruchomościach, ponieważ budynek, w którym położony jest taki lokal musi być przedmiotem, w myśl art. 9 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[1] (dalej: u.s.m.) własności lub współwłasności spółdzielni. Brak stabilnego prawa do gruntu jest także przyczyną braku aktywności inwestycyjnej spółdzielni w obszarach zabudowanych z powodu niepewności co do dalszych losów ewentualnych nakładów, co blokuje rozwój urbanistyczny tych obszarów. Poza tym, wprowadzony w 2000 r. mechanizm przekształcania spółdzielczych praw do lokali w odrębną ich własność (art. 12, art. 17^{14}, art. 39 i art. 48 u.s.m.) nie obejmuje lokali położonych na nieruchomościach znajdujących się w posiadaniu spółdzielni nie

[1] Ustawa z dn. 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 558.

znajdującym podstaw we własności bądź użytkowaniu wieczystym, a roszczenia o nabycie własności lokali nie mogą być skutecznie dochodzone na drodze sądowej zanim spółdzielnia nie nabędzie prawa do gruntu (art. 36 u.s.m.)[2]. Projektowana regulacja umożliwi zatem, w dalszej perspektywie, nabywanie odrębnej własności lokali spółdzielczych (umożliwia to art. 10 Projektu). Uregulowanie prawnorzeczowej podstawy władztwa zabudowanych nieruchomości leży zatem w interesie społecznym.

W dalszej kolejności trzeba stwierdzić, czy *de lege lata* istnieją odpowiednie podstawy prawne dla realizacji tego interesu, a więc czy nowa regulacja jest konieczna. Otóż na gruncie regulacji Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) podstawą roszczenia o przeniesienie własności zabudowanego gruntu jest art. 231, który jednak, ze względu na przesłankę posiadania samoistnego gruntu oraz dobrej wiary podczas wznoszenia budynku, zwykle nie będzie wykorzystywany w opisywanych sytuacjach; przeszkodę ekonomiczną może stanowić nadto obowiązek uiszczenia wynagrodzenia odpowiadającego wartości rynkowej nabywanego gruntu. Po drugie, podstawę uwłaszczenia spółdzielni mieszkaniowych stworzył art. 35 u.s.m. przyznając spółdzielniom mieszkaniowym roszczenie o odpłatne przeniesienie własności zabudowanej przez spółdzielnię działki budowlanej. W przypadku, gdy właścicielem gruntu jest Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego, spółdzielnia może żądać ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego. Do realizacji tych roszczeń nie jest istotny charakter posiadania ani dobra wiara[3], jednakże roszczenia te mogą być realizowane tylko przez spółdzielnie, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były posiadaczami nieruchomości, a budowa została ukończona przed tym dniem. Niespełnienie kryterium czasowego, jak również koszty nabycia tytułu prawnego okazały się barierą wyłączającą powszechne korzystanie z tej podstawy prawnej. Po trzecie, historycznie rzecz ujmując, podstawę prawną nabycia przez spółdzielnie użytkowania wieczystego gruntów niezbędnych do korzystania z budynków wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków wzniesionych na gruntach publicznych

[2] E.Bończak-Kucharczyk stwierdza, że roszczenia członków spółdzielni i innych osób o przeniesienie na nich przez spółdzielnię własności ulegają niejako zawieszeniu do czasu uregulowania przez spółdzielnię prawa do nieruchomości, Taż, *Regulacje stanu prawnego nieruchomości przez spółdzielnie mieszkaniowe, które wzniosły budynki na gruncie, którego nie są ani właścicielem ani użytkownikiem wieczystym. Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2023 r., teza 1.

[3] R.Dziczek, *Komentarz do art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Teza 5* (w:) *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa, 2018 r.

stanowił art. 208 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami[4] (dalej: u.g.n.); rozwiązanie to miało jednak tylko charakter epizodyczny, ponieważ roszczenia spółdzielni wygasły, jeżeli wnioski w tych sprawach nie zostały złożone do dnia 31.12.1996 r. (art. 208 ust. 4 u.g.n.). Podobnie, historyczną już podstawę uregulowania stanu prawnego gruntów stanowił art. 204 u.g.n., na podstawie którego spółdzielni, związkowi spółdzielczemu oraz innej osobie prawnej, która w dniu 5.12.1990 r. była użytkownikiem gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, przysługiwało roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń i lokali; roszczenie to jednak, podobnie jak w przypadku roszczenia z art. 208 u.g.n., wygasło, jeżeli wnioski w tej sprawie nie zostały złożone do dnia 31.12.1996 r. (art. 204 ust. 5 u.g.n.). Należy przy tym zauważyć, że treść Projektu (art. 1 ust. 1) oraz jego uzasadnienie formułowane są tak, jakby art. 204 u.g.n. stanowił nadal aktualną podstawę prawną nabycia tytułu prawnego do gruntu przez spółdzielnie. Mianowicie, w uzasadnieniu czytamy, że „Art. 204 u.g.n. przewiduje co prawda mechanizm porządkowania stanów prawnych gruntów, jednakże jego stosowanie napotyka w praktyce liczne przeszkody: przewlekłość postępowań, spory kompetencyjne między organami, a także zbieg roszczeń reprywatyzacyjnych byłych właścicieli gruntów." Dalej stwierdza się, że: „Dotychczasowy stan prawny, oparty na art. 204 u.g.n., wymaga prowadzenia postępowań administracyjnych w oparciu o przepisy o charakterze ogólnym, bez terminów zawitych ani mechanizmów wymuszających na organach sprawne działanie.". W uzasadnieniu nie wspomniano o tym, że podstawową przeszkodą dla wszczęcia postępowania z art. 204 u.g.n. jest to, że roszczenia te wygasły na podstawie art. 204 ust. 5 u.g.n. Obecnie, jeśli chodzi o art. 204 u.g.n., mamy w praktyce do czynienia tylko z postępowaniami wszczętymi przed dniem 31.12.1996 r., a dotąd nie zakończonymi.

Przedstawiony przegląd podstaw prawnych nabywania tytułów prawnych do nieruchomości posiadanych przez spółdzielnie wykazuje, że w obecnym stanie prawnym istnieją wprawdzie takie regulacje, jednak nie rozwiązały one w pełni występującego w praktyce problemu. Aktualny stan prawny w tym zakresie należy ocenić jako niezadowalający, co uzasadnia wprowadzenie nowej regulacji.

[4] Ustawa z dn. 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

II. Ocena projektu ustawy o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych

1. Tytuł ustawy nie odzwierciedla w pełni jej treści, ponieważ jako beneficjenta zmiany wskazuje się tylko spółdzielnie mieszkaniowe, podczas gdy na równi z nimi ustawie mają podlegać związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne. Wprawdzie projektowany art. 1 ust. 2 stanowi, że ilekroć w ustawie mowa jest o spółdzielni mieszkaniowej, należy przez to rozumieć także dwie pozostałe kategorie podmiotów, jednakże nie spełnia to należycie funkcji sygnalizacyjnej, którą w tym wypadku powinien realizować tytuł. W myśl § 18 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20.06.2002 w sprawie „zasad techniki prawodawczej”[5] przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Proponowany tytuł opiniowanego projektu spełnia tylko kryterium zwięzłości, natomiast kryterium adekwatnego informowania o treści wymagałoby uwzględnienia pozostałych beneficjentów, zwłaszcza, że nie przedłuży to istotnie tytułu.
2. Wątpliwość budzi poprawność zawartego w art. 1 ust. 1 Projektu sformułowania: „jeżeli do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, uporządkowanie stanów prawnych nie zostało zakończone na zasadach określonych w art. 204 u.g.n.” dlatego, że nie rozstrzyga, czy ustawę stosuje się tylko do spraw w toku (proces „uporządkowania” został rozpoczęty w drodze złożenia wniosku na podstawie art. 204 ust. 1 u.g.n., a sprawa nie została dotąd załatwiona), czy też chodzi o wszystkich beneficjentów Projektu, spełniających wskazane w nim przesłanki, którzy nie nabyli dotąd rzeczowego tytułu do gruntu, niezależnie od tego, czy kiedykolwiek podejmowali w tym kierunku działania. Cel Projektu wynikający z jego tytułu, czyli „ostateczne uporządkowanie” stanu prawnego gruntów sugeruje, że wchodzi w grę druga z przedstawionych możliwości interpretacji tego przepisu, dlatego pożądane byłoby przeformułowanie art. 1 ust. 1 Projektu w kierunku nadania mu jednoznacznego sensu. Poza tym, jeśli zakładamy, że nabywcami mają być podmioty, którym nie przysługuje tytuł prawnorzeczowy do gruntu, niezależnie od tego, czy wszczęły postępowanie z art. 204 u.g.n.,

[5] T.j.: Dz.U. z 2026 r. poz. 300.

to zawarta w art. 1 ust. 1 wzmianka o podstawie prawnej z art. 204 u.g.n. nie jest trafna, ponieważ nabycie tytułu prawnorzeczowego możliwe było także na podstawie innych przepisów (zob. przegląd podstaw prawnych w punkcie I. niniejszej opinii). Rozumiejąc projektowaną regulację literalnie można byłoby także dojść do wniosku, że jeżeli uporządkowanie stanów prawnych gruntu zostało zakończone na innych zasadach niż te, które określał art. 204 u.g.n. (a więc np. na podstawie art. 208 u.g.n.), to Projekt znajdzie zastosowanie, otwierając drogę do ponownego, odmiennego „porządkowania" stanu prawnego gruntu. Aby uchylić te wątpliwości warto byłoby usunąć końcową cześć przepisu (począwszy od słów: „uporządkowanie stanów prawnych nie zostało zakończone") i zastąpić ją stwierdzeniem braku tytułu prawnorzeczowego do gruntu, czy też jeszcze bardziej precyzyjnym określeniem rodzajów tytułów prawnych, których brak. Przykładowo, końcowa część przepisu mogłaby brzmieć: „jeżeli do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie nabyły własności lub użytkowania wieczystego posiadanych gruntów". Istotne jest bowiem to, że nie nabyły tych tytułów, a nie to, w jakim trybie ich nie nabyły.

3. Wątpliwość budzi określenie przedmiotu uporządkowania jako „działki gruntu" lub „działek gruntu". Mechanizmy wprowadzane w Projekcie mają polegać na nabyciu przez beneficjenta własności albo użytkowania wieczystego – czyli prawa rzeczowego, a przecież prawo rzeczowe może obciążać wyłącznie całą rzecz, a nie jej części składowe, które nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 k.c.) Grunt może składać się z jednej lub kilku działek, więc pojęcie działki nie jest synonimem gruntu[6]. Zgodnie z art. 4 p. 3. u.g.n. działką gruntu jest niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Proponuję zatem zastąpienie w art. 1 Projektu pojęcia „działki" pojęciem „gruntu". Z kolei w treści art. 5 Projektu i w dalszych jego przepisach użycie pojęcia „działki" byłoby dopuszczalne jedynie pod warunkiem opatrzenia go zastrzeżeniem, że w przypadku, gdy działka nie stanowi odrębnej nieruchomości gruntowej, spełnione być powinny wymogi u.g.n. dotyczące podziału nieruchomości. Kodeks cywilny nie zna przecież pojęcia właściciela działki, natomiast można być właścicielem gruntu, składającego się z określonych działek. Posługiwanie się pojęciem

[6] M.Durzyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa, 2011 r., s. 18-19.

działki szczególnie razi w art. 6 ust. 3 Projektu, gdzie mowa jest o oddaniu działki gruntu w użytkowanie wieczyste, co jest sprzeczne m.in. z art. 232 k.c., zgodnie z który przedmiotem użytkowania wieczystego może być tylko grunt. Wrażenie chaosu terminologicznego pogłębia art. 12 Projektu, który w ust. 1 reguluje nabycie własności „nieruchomości", podczas gdy poniżej, w ust 2., mowa jest o nabyciu prawa użytkowania wieczystego „działek", z kolei w art. 6 ust. 6 Projektu mowa jest o oddaniu „gruntu" w użytkowanie wieczyste.

Spójność Projektu z systemem gospodarki nieruchomościami normowanym w u.g.n. zapewnić ma art. 13 Projektu, który zmienia art. 95 u.g.n., dodając nowy cel podziału nieruchomości, umożliwiający dokonanie podziału niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: celem tym jest regulacja stanów prawnych na podstawie projektowanej ustawy. Poza tym, art. 8 Projektu stanowi, że na wniosek zarządu spółdzielni mieszkaniowej może być dokonany podział nieruchomości, na której znajduje się działka gruntu, której ustawa dotyczy, a poza tym, w sprawach nieuregulowanych w Projekcie, należy stosować u.g.n. (art. 4 Projektu). Zastosowanie tych unormowań wskazuje na to, że celem Projektu nie jest ani wprowadzanie odmiennego od dotychczasowego rozumienia pojęcia gruntu, nieruchomości oraz działki jako przedmiotu obrotu, ani też dopuszczenie wyjątku od zasady z art. 47 § 1 k.c. Projekt dąży do tego, by zaproponowane w nim rozwiązania były spójne z regulacjami u.g.n. Wobec tego Projekt powinien posługiwać się terminologią nie odbiegającą od stosowanej dotychczas w języku prawnym.

4. Wątpliwości budzi włączenie do języka prawnego (zarówno w tytule Projektu jak i w jego art. 1 oraz w art. 12 pojęcia „uporządkowania stanu prawnego", które jest pojęciem potocznym i nieścisłym. Oczywiście na podstawie przepisów Rozdziału 2 można domyślić się, że uporządkowaniem nazywane jest nabycie prawa własności albo użytkowania wieczystego, jednakże w tytule Rozdziału 2 nie jest ono już nazywane „uporządkowaniem", lecz „zasadami regulacji stanu prawnego". Uważam, że potoczne określenie uporządkowania lepiej byłoby zastąpić ścisłym opisaniem mechanizmów zawartych w ustawie poprzez użycie sformułowania „nabycie własności lub użytkowania wieczystego gruntów" albo – tak jak w tytule Rozdziału 2 – „regulacją stanu prawnego". Jest to uzasadnione tym, że językowe znaczenie czasownika „uporządkować" to: „zrobić porządek", „ułożyć w kolejności",

„posegregować coś według kryteriów”[7], a więc nie jest kompatybilne ze znaczeniem nadanym mu w Projekcie.

5. Art. 5 ust. 2 Projektu zawiera zbędne *superfluum*, ponieważ przysługujące spółdzielni prawo pierwszeństwa realizacji roszczeń względem roszczeń byłych właścicieli lub ich następców prawnych wynika z art. 2 Projektu.
6. Przesłanka roszczeń spółdzielni, którą jest korzystanie z działki na cele statutowe, związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób fizycznych sformułowana jest zarówno w art. 5 ust. 1 Projektu, jak i w art. 6 ust. 1 p. 3 Projektu, z tym, że ten ostatni przepis podaje przykłady takiego korzystania. W celu osiągnięcia syntetyczności regulacji wystarczyłoby unormować tę przesłankę tylko w jednym miejscu (np. w art. 5, uzupełniając go o przykłady zamieszczone w art. 6 ust. 1 p. 3). Przykłady te należałoby utrzymać, ponieważ usuwają one mogące powstawać wątpliwości, np. czy chodnik lub garaż jest w rozumieniu projektu związany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.
7. Adresata roszczenia spółdzielni, w świetle art. 6 ust. 1 Projektu określono jako „każdego kolejnego właściciela”, podczas gdy wystarczyłoby go nazwać po prostu „właścicielem”. Określenie „każdy kolejny” może sugerować, że chodzi tylko o kolejnych właścicieli (następców) z pominięciem aktualnego właściciela.
8. Z projektu wynika, że jeżeli właścicielem gruntu jest podmiot „prywatny”, czyli niebędący Skarbem Państwa, jednostką samorządu terytorialnego lub związkiem takich jednostek, spółdzielni przysługuje, z oczywistych względów, tylko roszczenie o przeniesienie własności; użytkowanie wieczyste może bowiem obciążać tylko grunty publiczne (art. 232 k.c.). Projekt nie normuje trybu realizacji tego roszczenia, co oznacza, że należy zastosować przepisy k.c. o przeniesieniu własności, a w razie uchylania się właściciela od złożenia oświadczenia woli – art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. Przeniesienie własności jest odpłatne, za zapłatą wynagrodzenia odpowiadającego wartości rynkowej działki (art. 6 ust. 2 Projektu). Z kolei, jeżeli grunt należy do Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółdzielnia może żądać albo przeniesienia własności (i tu możliwe jest uzyskanie bonifikaty wynagrodzenia na zasadach przewidzianych w u.g.n.) albo złożyć

[7] E.Sobol, Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa, 2010 r., s. 1094.

wniosek o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wniosek taki rozpatrywany jest w trybie administracyjnym i kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę do dokonania wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej. W celu usprawnienia procedury przewidziano dwa jej stopnie: zwykły oraz nadzwyczajny – na wypadek, gdyby właściwy organ w zwykłym trybie nie wydał ostatecznej decyzji administracyjnej w ciągu 12 miesięcy; decyzję w tej sprawie na wniosek spółdzielni wydaje właściwy minister (art. 6 ust. 6 u.g.n.), co ma uczynić ustawę rzeczywiście skuteczną i zapobiec skutkom bezczynności organów właściwości podstawowej. Nabycie użytkowania wieczystego może być dla spółdzielni w konkretnym przypadku korzystniejsze, jako tańsza opcja (nie wymagająca zapłaty wynagrodzenia za przeniesienie własności), zwłaszcza, że projekt znosi obowiązek uiszczenia przez spółdzielnię pierwszej opłaty z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego oraz zakazuje nakładania na spółdzielnię warunku ani świadczenia nie wynikającego z Projektu bądź z u.g.n. (art. 6 ust. 5 Projektu). Przyznanie spółdzielni prawa wyboru roszczenia, z którym występuje, jest uzasadnione. Należy przy tym zauważyć, że projektowana regulacja częściowo przywraca w obrocie prawnym użytkowanie wieczyste, istotnie zmarginalizowane tzw. ustawą uwłaszczeniową, opartą na nieco przedwcześnie przyjętych założeniach o potrzebie zastąpienia prawa terminowego, na rzeczy cudzej, silniejszym tytułem prawnym – własnością gruntu[8]. Zaletą użytkowania wieczystego jest utrzymanie po stronie właściciela będącego podmiotem publicznym, wpływu na sposób gospodarowania gruntem przez użytkownika, a z punktu widzenia użytkownika wieczystego – szeroki zakres uprawnień do gruntu oraz odrębną własność posadowionych na gruncie budynków (art. 235 k.c.). Prawa tego nie da się *de lege lata* zastąpić innym prawem rzeczowym do gruntu: użytkowanie zwykłe gruntu ani służebność gruntowa nie zapewniłyby spółdzielni mieszkaniowej odrębnej własności budynków (regulacja prawa użytkowania przewiduje wprawdzie taką konstrukcję ale tylko na rzecz rolniczych spółdzielni produkcyjnych), a przede wszystkim nie umożliwiłyby ustanawiania w budynkach ani

[8] Rezygnacja z użytkowania wieczystego od lat jest przedmiotem dyskusji naukowej oraz fragmentarycznego jego ograniczania przez ustawodawcę – zob. Z.Łyskawińska, Przyszłość użytkowania wieczystego w świetle regulacji umożliwiających nabycie własności, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/108474/PDF/09_Lyskawinska_Z_Przyszlosc_uzytkowania_wieczystego.pdf

spółdzielczych praw do lokalu ani odrębnej własności lokalu. *De lege ferenda*, cel ten można byłoby osiągnąć przy odpowiednio ukształtowanym prawie zabudowy, projekty wprowadzenia tego prawa do polskiego systemu prawnego jednak nie powiodły się.

9. W Projekcie występuje rozbieżność dotycząca sposobu nabycia użytkowania wieczystego: w art. 5 ust. 1 mowa jest o roszczeniu spółdzielni o zawarcie umowy o oddanie działki w użytkowanie wieczyste, natomiast w art. 6 ust. 3-6 okazuje się, że nabycie użytkowania wieczystego następuje nie w drodze umowy, lecz na wniosek spółdzielni - poprzez oddanie działki w użytkowanie wieczyste w drodze decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Sprzeczność tę należałoby wyeliminować korygując art. 5 ust. 1, który powinien określać uprawnienie spółdzielni jako roszczenie o oddanie w użytkowanie wieczyste, z pominięciem słów „zawarcie umowy".

10. Gwarantem skuteczności ustawy ma być nabycie przez spółdzielnie prawnorzeczowego tytułu prawnego do gruntu *ex lege* na podstawie **art. 12 Projektu**. Skutek ten ma nastąpić po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w przypadku braku uporządkowania stanu prawnego gruntów zgodnie z art. 1-11 Projektu. W tym trybie, rodzaj nabywanego tytułu prawnego zależy od tego, kto jest właścicielem gruntu: jeżeli jest to podmiot prywatny – dochodziłoby do nabycia własności przez spółdzielnię; jeżeli grunt należy do Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego bądź do związku takich jednostek – spółdzielnia nabywałaby prawo użytkowania wieczystego. Regulacji tej postawić można kilka zarzutów, a mianowicie:

    a) Jeżeli nabycie następuje *ex lege*, a właścicielem gruntu jest jeden z podmiotów publicznych, spółdzielnia zostaje pozbawiona możliwości wyboru, czy dochodzi przeniesienia własności, czy do ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu, ponieważ w tym trybie powstaje zawsze użytkowanie wieczyste. Jeżeli więc spółdzielnia zażądała przeniesienia własności, a wskutek opieszałości właściwych organów roszczenie to nie zostało zrealizowane w terminie wskazanym w art. 12 Projektu, powstanie *ex lege*, wbrew woli spółdzielni, użytkowanie wieczyste. Jeżeli skutek powstający *ex lege* byłby w konkretnym przypadku korzystniejszy dla podmiotów publicznych, niż utrata własności na rzecz spółdzielni, może być to przyczyną celowego przewlekania załatwienia sprawy, aby doczekać do nadejścia

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

terminu z art. 12 Projektu, który automatycznie „załatwi" sprawę po myśli właściciela.

b) Jeżeli nabycie własności następuje *ex lege*, a właścicielem gruntu jest podmiot prywatny, art. 12 ust. 3 Projektu przyznaje mu odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 20%. Przepis nie określa od jakiej kwoty należy ten odsetek obliczyć; można jedynie przypuszczać, że od wartości rynkowej gruntu, o której mowa w art. 6 ust. 2 Projektu. Przepis ten w istotny sposób różnicuje sytuację właścicieli gruntów, którzy w odpowiedzi na roszczenie spółdzielni dokonali przeniesienia własności przed upływem 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy (ci bowiem mają prawo do wynagrodzenia odpowiadającego wartości rynkowej zbywanego gruntu – art. 6 ust. 2 Projektu) w porównaniu do właścicieli, którzy utracili własność na rzecz spółdzielni *ex lege*, wskutek upływu terminu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – wówczas mogą liczyć tylko na 20% odszkodowania. Unormowanie to może naruszać art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszcza wywłaszczenie tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Projekt nie chroni interesów dotychczasowych prywatnych właścicieli gruntów także dlatego, że nie przyznaje im wobec spółdzielni roszczenia o wykup gruntu (wtedy również właściciele mogliby inicjować „uporządkowanie" stanu prawnego gruntów); takie roszczenie przyznaje bowiem tylko spółdzielni. Z punktu widzenia interesów spółdzielni nie jest korzystne zatem występowanie z roszczeniem wobec prywatnego właściciela gruntu o przeniesienie własności, ponieważ o wiele korzystniej jest zaczekać na nabycie *ex lege* ze szkodą dla właściciela, a korzyścią dla spółdzielni, zwolnionej z obowiązku zapłaty wynagrodzenia.

c) Niezrozumiałe jest ostatnie zdanie art. 12 ust. 3 Projektu, zgodnie z którym: „odszkodowanie, o którym mowa w zdaniu poprzednim spłacane jest przez użytkownika wieczystego w ramach opłaty za użytkowanie wieczyste". Przecież odszkodowanie należy się byłemu właścicielowi prywatnemu, z powodu utraty gruntu na rzecz spółdzielni, która to wskutek działania projektowanej ustawy nabyła status właściciela. Jako właściciel gruntu, spółdzielnia nie będzie przecież uiszczała

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

nikomu opłaty za użytkowanie wieczyste, zatem nie wiadomo z jakich środków odszkodowanie miałoby być finansowane. Zastosowana konstrukcja odszkodowania finansowanego z opłaty za użytkowanie wieczyste miałaby sens tylko wtedy, gdyby art. 12 Projektu przewidywał nabycie własności gruntu przez Skarb Państwa/jednostkę samorządu terytorialnego/związek takich jednostek, a spółdzielnia z kolei, z mocy prawa, nabywałaby użytkowanie wieczyste takiego gruntu. Wtedy, owszem, odszkodowanie dla właściciela mogłoby być pokrywane z dochodów z opłaty rocznej. Taka sytuacja jednak w projekcie nie jest przewidziana, zatem trzeba stwierdzić, że regulacja art. 12 ust. 3 jest wadliwa i nie nadaje się do stosowania. Na marginesie można tylko stwierdzić, że pomysł na finansowanie odszkodowania z opłaty rocznej narusza interes wierzyciela, ponieważ przesądza o zapłacie odszkodowania w ratach, co rozciąga czas jego uzyskania na lata, bez zapewnienia waloryzacji świadczeń. Wobec przedstawionych wyjaśnień nie jest poprawne uzasadnienie Projektu w części określającej źródła finansowania, gdzie stwierdza się, że projektowana ustawa nie pociąga za sobą obciążenia budżetu Państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a zobowiązanie odszkodowawcze z art. 12 ust. 3 Projektu ma być pokrywane przez użytkownika wieczystego jako element opłaty za użytkowanie wieczyste.

d) W razie utrzymania w kolejnych wersjach Projektu mechanizmu nabycia gruntów *ex lege* należałoby lepiej go uregulować. Obecnie zawiera on błędy i luki, które mogłyby być przyczyną niepewności stanu prawnego nieruchomości, co byłoby zjawiskiem bardzo niepożądanym. Przykładowo, oprócz poprawnego uregulowania prawa do odszkodowania dla byłego właściciela, należałoby wskazać, że nabycie *ex lege* obejmuje tylko beneficjentów spełniających przesłanki wskazane w przepisach poprzedzających (w obecnym brzmieniu, choć może się to wydawać oczywiste, to jednak wcale nie wynika z art. 12 Projektu). Należałoby unormować także procedurę następującą po nabyciu *ex lege* tytułu prawnego do gruntu, związaną z potwierdzeniem tego faktu i dokonaniem odpowiednich czynności w celu uzgodnienia treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym –

w przeciwnym razie może dojść w tym obszarze do istotnych rozbieżności, nie korygowanych następnie przez długi czas.

e) Art. 12 Projektu milczy na temat nabycia przez spółdzielnię budynków posadowionych na gruntach, wobec których spółdzielnia nabywa użytkowanie wieczyste. Tę lukę trzeba uzupełnić, także poprzez doprecyzowanie czy nabycie następuje nieodpłatnie.

f) Warto rozważyć, czy w ogóle konstruowanie w Projekcie dwóch odrębnych trybów nabycia gruntów (czynność prawna/decyzja administracyjna oraz nabycie *ex lege*) jest zabiegiem właściwym, skoro nabycie *ex lege* ma i tak nastąpić w określonym terminie, obejmując jednolicie wszystkich beneficjentów, którzy nie załatwili sprawy wcześniej. Możliwość nabycia gruntu w drodze czynności prawnej bądź decyzji administracyjnej jawi się tu jako chwilowy epizod, zastąpiony następnie globalnym skutkiem *ex lege*, który stawia pod znakiem zapytania sensowność pierwotnego epizodycznego trybu. Czy nie ekonomiczniej i szybciej byłoby od razu zastosować tryb *ex lege* wobec wszystkich zainteresowanych, rezygnując z innych sposobów nabycia? Konkurencyjną propozycją, w której nabycie gruntu w drodze czynności prawnej bądź decyzji administracyjnej miałoby jednak pierwszeństwo, mogłoby być wprowadzenie trybu *ex lege* jako metody wspomagającej, stosowanej incydentalnie - do spraw już wszczętych. W tej koncepcji, jeżeli spółdzielnia wystąpiłaby z roszczeniem o przeniesienie własności albo o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, a sprawa nie zostałaby załatwiona w określonym czasie (np. w ciągu 24 miesięcy od wszczęcia postępowania), spółdzielnia nabywałaby ten grunt *ex lege*.

W uzasadnieniu Projektu, w części zatytułowanej: „Deklarowane skutki regulacji (DSR) projektu ustawy" wyjaśniono, że możliwość powszechnego uwłaszczenia spółdzielni z mocy prawa bez etapu administracyjnego odrzucono jako rozwiązanie potencjalnie niezgodne z art. 64 Konstytucji RP w zakresie ochrony praw właścicielskich Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz z uwagi na ryzyko kolizji z roszczeniami reprywatyzacyjnymi. Zaproponowane w Projekcie mechanizmy nabycia tytułu prawnego do gruntu nie usuwają jednak

pierwszego z wymienionych ryzyk, skoro i tak ma w końcu dojść do nabycia *ex lege*, tyle że odroczonego w czasie. Co do obawy Projektodawcy o ryzyko kolizji z roszczeniami reprywatyzacyjnymi w razie ewentualnego uwłaszczenia bez etapu administracyjnego należy stwierdzić, że Projekt wyraźnie uregulował tę kolizję tylko w trybie administracyjnym poprzez przyznanie pierwszeństwa roszczeniom spółdzielni, z kolei w trybie nabycia *ex lege* (art. 12 Projektu) nie ma mowy o jakimkolwiek zadośćuczynieniu roszczeniom reprywatyzacyjnym, co należy rozumieć jako ostateczną utratę tych roszczeń przez byłych właścicieli lub ich następców. Gdyby Projektodawca zdecydował się na pominięcie etapu administracyjnego, problem roszczeń reprywatyzacyjnych mógłby być rozwiązany w analogiczny sposób jak w Projekcie, nie jest zatem zrozumiałe dlaczego obawa przed kolizją z roszczeniami reprywatyzacyjnymi blokuje taką możliwość.

Podsumowując uwagi do art. 12 Projektu wypada stwierdzić, że ogólna ocena regulacji art. 12 Projektu (co do koncepcji) oraz ocena szczegółowa (co do sposobu realizacji tej koncepcji) wypada negatywnie. Warto również zauważyć, że w opiniowanym Projekcie większość regulacji poświęcono unormowaniu nabyciu gruntu w drodze czynności prawnej lub decyzji administracyjnej, które zostało dosyć szczegółowo skonstruowane, z którym to unormowaniem kontrastuje lakoniczny, jak na tę materię i niedopracowany art. 12 regulujący tryb nabycia z mocy prawa. Propozycja przedstawiona w art. 12 wymaga więc ponownej weryfikacji i poprawnego uregulowania.

11. W odniesieniu do praw do lokali znajdujących się w budynkach posadowionych na gruntach objętych działaniem Projektu przesądzono w art. 10 Projektu dalsze działanie zakazu ustanawiania nowych spółdzielczych własnościowych praw do lokalu. Należy bowiem do nich stosować przepisy u.s.m. o wyodrębnianiu lokali mieszkalnych lub ustanawianiu spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych; ustanowić spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu natomiast nie można. Zabieg ten należy ocenić jako poprawny. W świetle tego unormowania zawarta w art. 13 Projektu wzmianka o ekspektatywie ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w projektowanym art. 214a ust. 1 p. 13 u.g.n. jest więc błędna. Zwłaszcza, że ekspektatywy takie z mocy prawa zostały przekształcone w ekspektatywy odrębnej własności lokalu

(nowelizacjami u.s.m. z 2007 r. i z 2009 r.[9]). Dodatkowo, analizując projektowany art. 10, należy zauważyć, że zawęża on stosowanie przepisów o wyodrębnianiu lokali, do lokali „mieszkalnych", podczas gdy przepisy u.s.m. pozwalają wyodrębnić także lokale użytkowe. Warto byłoby rozważyć celowość zniesienia takiego ograniczenia, umożliwiając wyodrębnianie wszystkich samodzielnych lokali na zasadach ogólnych.

12. Na uwagę zasługuje szczegółowe zdefiniowanie źródeł finansowania budynków, budowli i urządzeń budowlanych wybudowanych przez spółdzielnię (art. 3 Projektu), skąd wynika, że źródła finansowania, poza „środkami własnymi spółdzielni" mogły być różne, np. pochodzić od członków spółdzielni bądź z kredytu bankowego, itd. Z kolei dalsze przepisy Projektu (art. 5 ust. 2 i 3) wiążą skutki prawne tylko z budową ze środków własnych spółdzielni: jeżeli budowa finansowana była ze środków własnych, nabycie budynków/budowli/urządzeń przez spółdzielnię następuje nieodpłatnie, co ma miejsce zarówno w przypadku nabycia własności gruntu, jak i w razie uzyskania prawa użytkowania wieczystego. Dodatkowo art. 7 Projektu szczegółowo reguluje problematykę dowodową, wymieniając rodzaje dokumentów, które stanowią podstawę do uznania środków za środki własne spółdzielni. Nasuwa się zatem pytanie, po co art. 3 Projektu wprowadza listę źródeł finansowania, skoro tylko jedno z nich (środki własne spółdzielni) miałoby znaczenie prawne, umożliwiając darmowe nabycie budynków? Kierując się zasadą zakazu wykładni *per non est* (każde słowo ustawy powinno mieć znaczenie) należałoby uznać, że 5-punktowa lista źródeł finansowania powinna być jednak prawnie doniosła i że w takim razie zamiarem Projektodawcy było wyliczenie rodzajów źródeł finansowania, które w rozumieniu Projektu są uważane za równoznaczne ze „środkami własnymi" spółdzielni. Treść owej listy wskazuje, że taka jej wykładnia miałaby sens. Jeśli tak, to należałoby zmienić zdanie pierwsze art. 3 Projektu w ten sposób, by wskazywało, że wyliczone niżej źródła finansowania uważane są za równoznaczne z wydatkowaniem środków własnych.

[9] Art. 7 ust. 4 ustawy z dn. 14.06.2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 Nr 125, poz. 873) uchylony przez art. 3 ustawy z dnia 18.12.2009 r. (Dz.U.09.223.1779) zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 grudnia 2009 r. i zastąpiony regulacją art. 5 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którą z dniem 31.07.2007 r. ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu staje się ekspektatywą prawa odrębnej własności lokalu.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

13. Na aprobatę zasługuje art. 11 Projektu przewidujący zawieszenie, a następnie umorzenie toczących się postępowań dotyczących opłat z tytułu władztwa nad gruntem. W braku tej regulacji postępowania te mogłyby toczyć się dalej, ponieważ nabycie tytułu prawnego do gruntu na podstawie Projektu ma nastąpić *ex nunc*, a zatem nie wykluczałoby kontynuowania spraw dotyczących roszczeń sprzed tej daty. Wolą Projektodawcy jest natomiast „uporządkowanie" praw do gruntu także i w tym zakresie.
14. Na aprobatę zasługuje również przepis kolizyjny zamieszczony w art. 14 Projektu, wyłączający wątpliwości w płaszczyźnie intertemporalnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że opiniowany projekt jest przedsięwzięciem społecznie uzasadnionym, a proponowane uzyskanie tytułu prawnego do gruntu przez spółdzielnie mieszkaniowe będące dotąd jego posiadaczami, zasługuje na aprobatę. Wiele z proponowanych przepisów zawiera jednak uchybienia wymagające poprawy; cała zaś koncepcja dwóch trybów nabycia (umowa/decyzja administracyjna oraz tryb nabycia *ex lege*) wymaga ponownego przemyślenia, ponieważ w przedstawionej wersji rodzi liczne, wskazane w opinii, zastrzeżenia. Lepiej byłoby wprowadzić w to miejsce mechanizm powszechnego nabycia tytułów prawnych *ex lege* (bez trybu administracyjnego) albo też wprowadzić tryb administracyjny jako podstawową ścieżkę nabycia, wobec której nabycie *ex lege* stanowiłoby awaryjne rozwiązanie obejmujące tylko wszczęte w trybie administracyjnym lecz przedłużające się nadmiernie postępowania. Wskazane są zatem dalsze prace nad projektem w celu wypracowania optymalnego modelu uregulowania sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych względem posiadanych gruntów.

Autorka opinii: Dr hab. Anna Sylwestrzak