



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

Warszawa, dnia 17.07.2024 r.

SP/40/2024/MW

Pan Kamil Wnuk
Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący Parlamentarnego
Zespołu ds. Spółdzielczości
Mieszkaniowej

Szanowny Panie Przewodniczący,

Krajowa Rada Spółdzielcza z satysfakcją przyjęła propozycję pracy Parlamentarnego Zespołu ds. Spółdzielczości Mieszkaniowej w sprawie regulacji gruntów pod budynkami spółdzielczymi, tym bardziej, że jest to jedna z kwestii, na którą zwracaliśmy uwagę w naszym piśmie z dnia 20.06.2024 r. W związku z podjęciem tego tematu pragniemy przedstawić Członkom Zespołu rys historyczny i genezę problemu. Chcemy również przedstawić negatywne konsekwencje dla mieszkańców spółdzielni związane z brakiem regulacji stanu prawnego gruntów.

I. Rys historyczny

Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce został wprowadzony ustrój socjalistyczny. Państwo przejęło na własność większość gruntów na terenie miast. Budownictwo wielorodzinne odbywać się mogło wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa. Dotyczyło to także spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnia, jako inwestor, zawierała umowę powierniczą z inwestorem zastępczym, który prowadził inwestycję na jej rzecz. Zadaniem inwestora zastępczego było prowadzenie budowy, a także uzyskanie wszelkich niezbędnych decyzji i pozwoleń, np. pozwolenia na budowę oraz potwierdzenia oddania budynku do

użytkowania. Natomiast spółdzielnia, jako inwestor bezpośredni, finansowała budowę. W tym celu spółdzielnie zaciągały kredyt w Narodowym Banku Polskim, który później przez wiele lat był spłacany, aż do całkowitej spłaty. Spółdzielcy przed zasiedleniem lokalu wpłacali do spółdzielni kwoty pokrywające od 10% do 20% kosztów budowy lokalu. Po zakończeniu inwestycji, zgodnie z ówczesnymi zasadami, spółdzielnia mogła występować o tytuł do gruntu po odebraniu budynków do użytkowania od inwestora zastępczego. Grunt był przekazywany spółdzielniom decyzjami administracyjnymi o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji.

Ówczesne socjalistyczne państwo chciało utrzymać kontrolę nad gruntami, w wyniku czego spółdzielnie mieszkaniowe nie mogły uzyskać prawa własności do gruntu, lecz jedynie, wprowadzone w 1961 r. prawo użytkowania wieczystego. W konsekwencji grunty pod budynkami spółdzielni pozostawały własnością Państwa, zaś spółdzielnie występowały do właściwych organów administracyjnych o wydanie decyzji o ustanowieniu na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego do tych gruntów.

W wyniku zmian ustrojowych, które weszły w życie w roku 1990, grunty Skarbu Państwa zabudowane budynkami spółdzielczymi zostały przekazane nowoutworzonym jednostkom samorządu terytorialnego, tj. gminom. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10.05.1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (art. 36 ust. 1 i 2) oraz ustawy z dnia 29.09.1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (art. 2c, 2d), to samorząd terytorialny przejął obowiązek ustanowienia prawa użytkowania wieczystego aktem notarialnym na rzecz spółdzielni mieszkaniowych do gruntów zabudowanych budynkami spółdzielczymi. Natomiast spółdzielnie zostały zobowiązane do ponownego złożenia w ostatecznym terminie do dnia 31 grudnia 1996 r. wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

Spółdzielnie występowały do samorządów ze stosownymi roszczeniami o zawarcie aktów notarialnych przekazania w wieczyste użytkowanie terenów, obejmujących wszystkie grunty znajdujące się w posiadaniu spółdzielni zgodnie z wówczas obowiązującą ustawą z dnia 10.06.1994 r. *zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz niektóre inne ustawy* (Dz. U. nr 84/94 poz. 384 ze zmianami) oraz w oparciu o przepisy §§ 5 i 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.03.1993 r. *w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu* (Dz. U. nr 23/93 poz. 97 ze zmianami). Wnioski obejmowały nieruchomości spółdzielni, dla których wcześniej nie zostały zawarte akty notarialne.

Do końca 1997 r. regulacja stanu prawnego gruntów odbywała się na podstawie art. 88a ustawy *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*. Natomiast od 1 stycznia 1998 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, regulacja odbywa się na podstawie art. 204, 207, 208 i 211 tej ustawy. Zwracamy uwagę, że art. 208 ust. 2 ww. ustawy

stanowi, że „Spółdzielniom, ich związkom oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej i innym osobom prawnym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynku, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków. Roszczenie przysługuje tym osobom w stosunku do gruntów będących w dniu zgłoszenia roszczenia w ich posiadaniu w rozumieniu art. 207 i obejmuje grunty niezbędne do prawidłowego korzystania z budynku”.

Należy zatem jednoznacznie zaznaczyć i utrwalić, że roszczenia spółdzielni o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wynikają wprost z powyższych przepisów, zaś obowiązek jednostek samorządu terytorialnego, jako następców prawnych Skarbu Państwa, do ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego wynika wprost z art. 36 ust. 1 (a w przypadku m.st. Warszawy art. 36 ust. 2) przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).

Z powyższego jasno wynika, że przewidziana przez ustawodawcę ciągłość procedur zmierzających do ustanowienia na rzecz spółdzielni mieszkaniowych prawa użytkowania wieczystego została zachowana.

Niestety dla wielu spółdzielni regulacja ta nie została przeprowadzona. Dotyczy to szczególnie ponad 100 spółdzielni warszawskich, w których jest ok. 100 000 mieszkań w budynkach na gruntach nieuregulowanych, i w których mieszka blisko 300 000 mieszkańców. Po zmianach wprowadzonych ustawą z 15 marca 2002 r. o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy regulacja gruntów zdecydowanie spowolniła. Od tego czasu Urząd Miasta praktycznie zaprzestał działać w sprawach uregulowania stanu prawnego gruntów, sporadycznie regulując pojedyncze nieruchomości.

Głównymi przeszkodami w regulacji stanu prawnego gruntów podnoszonymi przez władze miasta są roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców, w tym roszczenia wynikające z tzw. „dekretu Bieruta”, a także kwestie związane z określeniem terenów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynków spółdzielni.

Spółdzielnie zwracają uwagę, że samorzady nie ustanawiają prawa użytkowania wieczystego, także w przypadku braku roszczeń byłych właścicieli. Niejednokrotnie organy twierdzą, że roszczenia spółdzielni obejmują grunty, które są spółdzielni nienależne. Powoduje to kolejne wieloletnie przeciąganie postępowań teoretycznie w celu ustalenia „niezbędności gruntu”. Organy zwyczajnie wykorzystują nieostre pojęcie „obszaru niezbędnego do prawidłowego korzystania z nieruchomości” zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Niemal zupełnie pomijany jest fakt, że grunty przyznane w decyzjach lokalizacyjnych lub o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste zawierały granice obszaru, do którego prawo użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni miało być ustanowione. Akt notarialny o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste miał jedynie potwierdzić obszar przyznany spółdzielni na podstawie ww. decyzji. Zazwyczaj spór o „tereny niezbędne” dotyczy obszarów, na których znajdują się place zabaw, tereny rekreacyjno-sportowe, tereny zieleni urządzonej

czy parkingi społeczne - wybudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe, a sfinansowane przez spółdzielców. Za tereny objęte ww. decyzjami samorządy pobierają opłaty za korzystanie z gruntu, a z drugiej strony toczą spór ze spółdzielniami o niezbędnosc tych terenów.

II. Negatywne konsekwencje dla mieszkańców spółdzielni związane z brakiem regulacji gruntów.

Problemem braku regulacji stanu prawnego gruntów dotkniętych są setki tysięcy spółdzielców w całym kraju, m.in. Białymstoku, Katowicach, Łodzi, Poznaniu, a przede wszystkim w Warszawie. Tak jak wspomnieliśmy powyżej, tylko w Warszawie problem dotyczy ok. 300 000 mieszkańców. Roszczenia spółdzielni w tym zakresie pozostają nierozpatrzone już od ponad 30 lat. Jednocześnie, pomimo niewywiązywania się przez gminy ze swojego prawnego obowiązku uregulowania stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni, mieszkańcy z tych terenów niejednokrotnie są obciążani wysokimi opłatami za bezumowne korzystanie z gruntów. Jest to wysoce niesprawiedliwe.

Brak regulacji stanu prawnego gruntów narusza Konstytucję RP (równość wobec prawa, ochrona własności) oraz rodzi szereg negatywnych skutków. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych posiadający lokale w budynkach posadowionych na takich nieuregulowanych gruntach są pozbawieni prawa do:

- przekształcania posiadanych praw spółdzielczych do lokali w odrębną własność;
- zakładania dla posiadanych lokali ksiąg wieczystych. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 24.05.2013 r. III CZP 104/12 „*Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia.*”
Z tej uchwały Sądu Najwyższego wynika, że ustanowione wcześniej spółdzielcze własnościowe prawo stanowi jedynie jego ekspektatywę, czyli roszczenie o ustanowienie prawa, którego zgodnie z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych od 2007 r. nie można już ustanawiać. Dla mieszkańców jest to kuriozalna sytuacja podważająca prawa do ich lokali, które nabyli zgodnie z obowiązującym wówczas prawem i wręcz godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych;
- skorzystania z dobrodziejstw ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, tj. pozbawieni prawa do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo ich własności i uzyskania przysługującej im bonifikaty w opłacie rocznej za przekształcenie (np. w Warszawie bonifikata wynosi 98%);
- sprzedawania posiadanych lokali według cen rynkowych, gdyż lokale te z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów pod nimi mają nawet o 20% niższą wartość, w stosunku do wartości lokali w sąsiednich budynkach posadowionych na gruntach uregulowanych;
- skorzystania z 50% bonifikaty, która obowiązuje przy opłacie rocznej za użytkowanie

wieczyste gruntów – w przypadku emerytów oraz rencistów osiągających niskie dochody;

- posiadania przymiotu strony w postępowaniach administracyjnych, zarówno jako współwłaściciele gruntu i właściciele lokali lub w ramach reprezentowania przez Spółdzielnię;
- członkowie mają również problemy z rozliczaniem wkładu mieszkaniowego w przypadku wygaszenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na gruncie nieuregulowanym, gdyż takiego lokalu spółdzielnia nie może wystawić potem na przetarg.

Spółdzielcy obawiają się także, że zostaną pozbawieni praw do wybudowanych przez spółdzielnię mieszkaniowe i sfinansowanych przez ich członków placów zabaw, parkingów, dróg wewnętrznych, terenów rekreacyjno-sportowych, a także urządzonych terenów zieleni.

Brak regulacji stanu prawnego gruntów powoduje, że wielu mieszkańców spółdzielni czuje się jak gorsza grupa społeczna pozbawiona należnych im praw. Zaistniała sytuacja powoduje nierówność praw pomiędzy członkami zamieszkałymi w budynkach na terenach o uregulowanym stanie prawnym i członkami zamieszkałymi w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Konstytucja gwarantuje równość praw obywateli. Członkowie spółdzielni zamieszkali w budynkach na gruntach nieuregulowanych są pozbawieni podstawowych praw konstytucyjnych gwarantujących tę równość oraz chroniących prawo własności. Taki stan rzeczy, nie może być tolerowany w demokratycznym państwie prawa.

Zwracamy również uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów* – nieruchomości spełniające przesłanki ustawy z dniem 1 stycznia 2019 r. stały się własnością dotychczasowych użytkowników wieczystych. Zatem ta część „spółdzielców”, której w ww. dacie przysługiwało prawo współużytkowania wieczystego do gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi (uregulowanymi pierwotnie na rzecz spółdzielni) skorzystała z dobrodziejstwa tej ustawy. Nie dotyczy to jednak gruntów znajdujących się w posiadaniu spółdzielni bez ustanowionego dotychczas prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości. Powstała zatem sytuacja, w której część członków tej samej spółdzielni mieszkaniowej a nawet tego samego osiedla, czy nawet jednego podwórka, stała się właścicielami i mogła lub może skorzystać z wysokiej bonifikaty od opłaty przekształceniowej. Pozostali członkowie nie są beneficjentami tej ustawy i nadal są zobowiązani do wnoszenia opłat, często w wysokości takiej jak za użytkowanie wieczyste, którym to prawem przecież nie dysponują.

Ustawodawca kilkakrotnie próbował na drodze legislacyjnej ten problem rozwiązać. Niestety projekty ustaw nie znalazły wystarczającego poparcia parlamentarnego.

Brak uregulowania stanu prawnego gruntów znajdujących się w posiadaniu spółdzielni dotyczy też licznych terenów niezabudowanych, które spółdzielnie mogłyby przeznaczyć pod budownictwo społeczne, w ramach rządowych programów budownictwa społecznego.

W związku z powyższym istnieje pilna potrzeba przyjęcia ustawy o regulacji stanów prawnych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, która pozwoli na wprowadzenie efektywnych i uczciwych rozwiązań dotyczących ustanowienia tytułu prawnego do nieruchomości na rzecz spółdzielni i ich mieszkańców, na których znajdują się spółdzielcze osiedla mieszkaniowe.

Łączymy wyrazy szacunku

**Prezes Zarządu
Krajowej Rady Spółdzielczej**

Mieczysław Grodzki

**Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej**

Andrzej Półrolniczak

Do wiadomości:

Członkowie Parlamentarnego Zespołu ds. Spółdzielczości Mieszkaniowej:

- 1) p. Adam Gomoła – Poseł na Sejm RP,
- 2) p. Łukasz Litewka – Poseł na Sejm RP,
- 3) p. Adam Luboński – Poseł na Sejm RP,
- 4) p. Grzegorz Matusiak – Poseł na Sejm RP,
- 5) p. Barbara Oliwiecka – Posłanka na Sejm RP,
- 6) p. Piotr Strach – Poseł na Sejm RP.
- 7) p. Ewa Szymanowska – Posłanka na Sejm RP.