



Warszawa, 24-03-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7211.250.2021.DZ

Pan

Waldemar Buda

Minister Rozwoju i Technologii

e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem dotyczący braku tytułu prawnego wielu spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod budynkami spółdzielczymi. Problem ten wyłonił się w związku z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. sygn. akt III CZP 104/12¹, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że: „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.”

W związku z licznymi skargami od obywateli wpływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich problem dotyczący skutków podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały od 2013 r. był podejmowany w płaszczyźnie generalnej.

Problem ten Rzecznik poruszył w wystąpieniach generalnych kierowanych: do Prezesa
¹ opubl. OSNC 2013/10/113; Biul.SN 2013/5/7

Rady Ministrów (pismo z dnia 9 października 2013 r. nr RPO-747855/13), do Ministra Infrastruktury i Rozwoju (pismo z dnia 24 lutego 2014 r. nr IV.7211.111.2014) oraz do Ministra Infrastruktury i Budownictwa (pismo z dnia 21 grudnia 2015 r. nr IV.7211.338.2015 oraz z dnia 5 lipca 2017 r.), a także do Ministra Inwestycji i Rozwoju (pismo z dnia 5 kwietnia 2018 r. nr IV.7211.54.2018).

W wystąpieniach tych Rzecznik wskazywał na konieczność podjęcia przez ustawodawcę pilnej interwencji legislacyjnej. Zdaniem Rzecznika, skoro ustawodawca dopuścił w przeszłości prawną możliwość ustanawiania spółdzielczych praw do lokali - także w sytuacji braku uregulowania tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu pozostającego w jej władaniu i zakładania dla takich praw ksiąg wieczystych, a następnie tolerował ten stan przez wiele lat, to spoczywa na nim obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie. Ze względu na fakt, że na terenie samej tylko Warszawy wiele spółdzielni mieszkaniowych do chwili obecnej nie uregulowało jeszcze tytułu prawnego do będących w ich władaniu gruntów, na których posadowione są budynki z lokalami spółdzielczymi, przy braku rozwiązań legislacyjnych w omawianym zakresie, stan taki może istnieć bardzo długo. Niepodjęcie jakichkolwiek działań w celu rozwiązania problemu oznacza tolerowanie przez ustawodawcę sytuacji, w której grupa obywateli - nie ze swojej winy - zmuszona jest do ponoszenia niekorzystnych skutków prawnych stanów, które w dużej mierze są efektem zaniechań legislacyjnych w minionych latach. Stan taki narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie.

Niestety, przysługujące Rzecznikowi uprawnienia o charakterze sygnalizacyjnym nie doprowadziły wówczas do podjęcia przez organy realizujące politykę państwa w omawianym zakresie działań legislacyjnych mających na celu rozwiązanie tego problemu. Mimo dalekosiężnych skutków społecznych i prawnych, jakie wynikają z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., do chwili obecnej ustawodawca ani nie uregulował kwestii nabycia przez spółdzielnie mieszkaniowe praw do gruntu, na

którym posadowiony jest budynek z lokalami spółdzielczymi, ani nie unormował w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych praw i obowiązków wspomnianej grupy osób, związanych z przysługującą im ekspektatywą.

Odpowiadając na wystąpienie RPO z dnia 21 grudnia 2015 r.², Minister Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 18 stycznia 2016 r.³ wskazał, że spółdzielnie mieszkaniowe mogą regulować stany prawne gruntów w oparciu o postanowienia art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.). Zawarte w nim uregulowania, przyznające spółdzielniom mieszkaniowym roszczenie o nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych budynkami spółdzielczymi - za wynagrodzeniem, stanowią próbę kompromisu pomiędzy uprawnieniami właścicieli gruntów i spółdzielni mieszkaniowych, gdyż cena nieruchomości jest określana w drodze umowy pomiędzy stronami, a nie regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi. Jednocześnie jednak Minister przyznał, że pomimo obowiązywania wspomnianej regulacji prawnej, problem nieuregulowania stanów prawnych gruntów, na których spółdzielnie mieszkaniowe wzniosły budynki, nadal występuje. W związku z tym w listopadzie 2016 r. resort przeprowadził badanie ankietowe wśród spółdzielni mieszkaniowych mające na celu ustalenie zarówno skali zjawiska nieuregulowania stanu prawnego gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielni mieszkaniowych, jak również przyczyn takiego stanu rzeczy. Minister zapewnił, że resort analizuje problemy powstałe na skutek podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 24 maja 2013 r. Podkreślił jednak, że ewentualne propozycje legislacyjne zmierzające do rozwiązania problemu zaistniałego na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., powinny uwzględniać fakt, że ustawodawca w przeszłości

² nr IV.7211.338.2015

³ znak: DM.IV.6304.8.2015.MM.1

podejmował już próby wprowadzenia dla spółdzielni preferencyjnych przepisów, przewidujących m.in. szczególny tryb zasiedzenia nieruchomości. Rozwiązania te zostały jednak zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny⁴. W ocenie Trybunału wprowadzanie nowych regulacji ułatwiających spółdzielniom nabywanie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego byłoby premiowaniem tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Wprowadzenie przez ustawodawcę kolejnych takich przepisów, zdaniem Trybunału, oznaczałoby premiowanie opieszałości tych spółdzielni, które z oporami korzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych. Podobne stanowisko resort wyraził w piśmie z dnia 8 sierpnia 2017 r.⁵ oraz z dnia 7 maja 2018 r.⁶ podkreślając poziom skomplikowania przywołanej problematyki, a także konieczność wprowadzenia rozwiązań, które nie będą budziły wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

Pewne nadzieje na rozwiązanie opisanego problemu wzbudził poselski projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 21 maja 2021 r.⁷. W projekcie tym zaproponowano nabycie przez spółdzielnie mieszkaniowe własności nieruchomości, którego stwierdzenie następowałoby na wniosek spółdzielni na podstawie orzeczenia sądu właściwego ze względu na położenie nieruchomości, oraz w drodze przyznania spółdzielni roszczenia wobec

⁴ wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08, OTK-A 2010/8/84

⁵ znak: DM.5.6304.116.2017.JG.1

⁶ znak: DM.5.6304.102.2018.MKS.1

⁷ druk sejmowy nr 1418 z dnia 26 maja 2021r. dostępny na stronie internetowej www.sejm.gov.pl

właściciela gruntu o ustanowienie na jej rzecz użytkowania wieczystego gruntu, które spółdzielnia mogłaby zrealizować bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty i niezależnie od roszczeń byłych właścicieli. W projekcie znalazły się także regulacje odnoszące się do statusu prawnego spółdzielczego lokatorskiego oraz spółdzielczego własnościowego 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. W dniu 21 lipca 2021 r. projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP. Rada Ministrów przedstawiła stanowisko z dnia 30 września 2021 r., w którym negatywnie zaopiniowała projekt i proponowane w nim rozwiązania umożliwiające uwłaszczenie spółdzielni mieszkaniowych. W ocenie Rządu, zastosowanie środków władczo wkraczających w aktualne stosunki własnościowe ukształtowane na omawianych gruntach, jakie zostały zaproponowane w projekcie ustawy, które tak daleko ingerują w prawa osób trzecich i nadają uprzywilejowaną pozycję spółdzielniom mieszkaniowym, nie spełnia standardów konstytucyjnych. W konsekwencji 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. wniosły o odrzucenie projektu (druk sejmowy nr 1625).

Z kolei w dniu 8 listopada 2021 r. został wniesiony senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁸. Celem projektowanej ustawy jest usprawnienie dochodzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe skutecznego przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielcze. W projekcie tym zaproponowano uchycenie art. 35 i 36 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz wprowadzenie instytucji przemilczenia jako sposobu nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową własności gruntu. Jako

⁸ druk nr 562, dostępny na stronie www.senat.gov.pl

alternatywną formę nabycia praw do gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe zaproponowano umowę stron lub orzeczenie sądu zastępujące oświadczenie woli. W dniu 12 kwietnia 2022 r. odbyło się pierwsze czytanie tego projektu na posiedzeniu Komisji Infrastruktury, Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Zgłoszono wówczas wiele krytycznych uwag. Jak wynika z informacji opublikowanej po zakończeniu posiedzenia, Komisje nie zakończyły prac nad rozpatrywaną inicjatywą ustawodawczą.

Mam świadomość, że wprowadzenie nowych regulacji ułatwiających spółdzielniom nabywanie tytułu prawnorzeczowego do zabudowanych gruntów będących w ich władaniu, może być trudne ze względu na problemy natury konstytucyjnej. W niektórych przypadkach wprowadzenie – po raz kolejny już - preferencji dla spółdzielni może być nawet oceniane jako niesprawiedliwe, z uwagi na nieskorzystanie przez te podmioty w odpowiednim czasie z ułatwień obowiązujących w przeszłości. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że w wielu sytuacjach okoliczność nieskorzystania w przeszłości z ustawowo przyznanych roszczeń, była związana z toczącymi się procedurami reprivatyzacyjnymi – spółdzielnie mieszkaniowe były informowane przez samorządy, że przeniesienie własności czy ustanowienie użytkowania wieczystego na ich rzecz będzie możliwe dopiero po wyjaśnieniu wszystkich roszczeń do gruntów zgłaszanych przez byłych właścicieli. Spółdzielnie w zaufaniu do uzyskiwanych informacji nie podejmowały bardziej zdecydowanych działań, np. kierując sprawy na drogę sądową. Ponadto, niewątpliwie jest, że skutki ewentualnych zaniedbań czy nietrafnych decyzji podejmowanych w przeszłości przez osoby wchodzące w skład organów spółdzielczych, dotykają w sposób bezpośredni i bardzo niekorzystny, nie tyle same spółdzielnie, ile wprost osoby, którym w ramach tych spółdzielni przysługuje jedynie ekspektatywa prawa, która w zasadzie nie może zostać zrealizowana bez omawianych zmian ustawowych.

Jestem przekonany, że rozwiązanie opisanego problemu jest obowiązkiem ustawodawcy i wymaga podjęcia działań legislacyjnych. Funkcjonujące obecnie

regulacje prawne okazały się bowiem niewystarczające i w znikomym stopniu przyczyniły się do rozwiązania zaistniałej sytuacji. Pożądane wydaje się znalezienie rozwiązań prawnych, których skutkiem nie będzie ustanowienie barier finansowych, uniemożliwiających spółdzielniom i ich członkom poniesienie kosztów uwłaszczenia, z drugiej zaś strony – które nie będą budziły wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

Z informacji opublikowanych pod koniec ubiegłego roku w środkach masowego przekazu wynika, że resort rozwoju i technologii podjął działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym uregulowanie stanu prawnego gruntów, na których w przeszłości wybudowały budynki mieszkalne. Projekt ustawy miał być wpisany do wykazu prac legislacyjnych rządu⁹.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz o udzielenie informacji na temat stanu prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących poruszonej problematyki i proponowanych w nim rozwiązań.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁹ <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art37250571-porzadkowanie-gruntow-spoldzielni-mieszkaniowych>