



INFORMACJE I KOMUNIKATY

DZIAŁAMY 29 ROK

Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP

Warszawa, listopad 2021 r.

Nr **11** (rok 29)

5

Stracona szansa na uregulowanie praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów opinia dr Jerzego Jankowskiego w sprawie decyzji Komisji Senackich

Stracona szansa na uregulowanie praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów

dr Jerzy Jankowski

W dniu 13 października 2021 r. odbyło się wspólne posiedzenie sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, podczas którego odrzucono poselski projekt ustawy o prawie spółdzielni mieszkaniowych do gruntów (druk nr 1418).

Projekt ustawy stanowił szansę dla milionów Polek i Polaków na uregulowanie własności gruntów, na których wiele polskich gospodarstw domowych ma posadowiony swój lokal mieszkalny. Miał on rozwiązać sytuację, w której nie ustalono właściciela nieruchomości będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej lub jej poprzedników prawnych, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej lub innych właściwych decyzji organów budowlanych wybudowała sama lub wybudowała jej poprzednik prawny na tej nieruchomości budynek,

W takim wypadku powinien bowiem zostać stworzony mechanizm ustawowy, który przewidywałby, pod pewnymi warunkami, przejście takiego gruntu na własność spółdzielni mieszkaniowych. Wskazać należy, że 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 spółdzielnia 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 codit* (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, 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.

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. złożyły wnioski o ustanowienie takiego prawa.

Pomimo złożenia tych wniosków, samorządy w wielu przypadkach zasłaniają się roszczeniami byłych właścicieli i nie realizują ww. ustawy. Jeśli zaś spółdzielnie wnoszą do sądów sprawy o ustanowienie wieczystego użytkowania, sądy każdorazowo przy pojawieniu się osób z roszczeniami do gruntów zawieszają sprawy na wiele lat.

Konstrukcja przemilczenia oraz ustanowienia użytkowania wieczystego ma w założeniu doprowadzić do ostatecznego rozwiązania kwestii praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów.

W tym miejscu należy również wyjaśnić wątpliwości, które

zostały podniesione w opiniach do odrzuconego projektu ustawy:

1. W świetle projektu nabycie własności nieruchomości powoduje, iż obciążenia tej nieruchomości wpisane do księgi wieczystej zachowują moc. Skierowane do tej nieruchomości roszczenia wygasają, z wyjątkiem roszczeń niezbędnych do korzystania z innych nieruchomości. W przypadku wygaśnięcia roszczeń osoby, którym takie roszczenia przysługiwały, mogą wystąpić o odszkodowanie odpowiednio do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego - tym samym nie można się zgodzić, co zostało błędnie wskazane w opinii Rady Ministrów, że projekt zakłada wkroczenie władcze w aktualne stosunki własnościowe, skoro mówimy o gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, a osobom, którym służyły roszczenia do gruntów, zagwarantowano ustawowe prawo do wystąpienia o odszkodowanie odpowiednio do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi o tym wprost art. 3 ust. 3 projektu ustawy.
2. Uchwalone ostatnio zmiany w ustawie - kodeks postępowania administracyjnego - nie rozwiązują problemu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów, na których posadowione są budynki spółdzielcze. Przyznaje to nawet sama Rada Ministrów, która w swojej opinii na str. 2 akapit 2 6 wers od końca stwierdza, że zmiany w kpa tylko w pewnej mierze rozwiązują problemy spółdzielni mieszkaniowych. Zmiany w kpa dotyczą decyzji administracyjnych, np. nacjonalizacyjnych. Natomiast projektodawcy nie chodziło o takie decyzje, ale o sytuację, gdy stan prawny nieruchomości nie jest uregulowany, a więc o sytuację, w której grunt jest jedynie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej i na tym gruncie znajdują się budynki spółdzielcze, a przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym w świetle art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (sygn. akt. P 34/08) nie może być przywoływany na kanwie niniejszej sprawy, choć dotyczył on podobnej regulacji, która została uznana za niekonstytucyjną. Jednak regulacja proponowana w odrzuconym projekcie znacząco różniła się od przepisu art. 35 ust. 4¹ usm. Projekt zakładał bowiem odszkodowanie dla osób, którym przysługiwały roszczenia względem nieruchomości. Usuwał więc stan niepewności prawnej oraz zabezpieczał ich prawa. Wykładnia historyczna przepisów oraz bardzo długi okres nieuregulowanego stanu prawnego, ale również zmiana tego stanu, w ślad za ostatnimi zmianami w przepisach kpa - byłaby właśnie spójna z tymi zmianami uchwalonymi przez rząd w odniesieniu do decyzji administracyjnych, a które miały na celu usunięcie niepewności prawnej.

4. Podnosząc więc stawiany w projekcie ustawy pałacy problem społeczny wskazać należy za prof. Marią Gintowt-Jankowicz, że ocena konstytucyjności nie może abstrahować ani od kontekstu historyczno-społecznego, który doprowadził do szczególnie złożonego stanu prawnego, ani od oczywistego faktu, że finalnym adresatem i beneficjentem "kreowania dla spółdzielni mieszkaniowych specjalnych prawnych instrumentów" nabywania zabudowanych przez nie nieruchomości jest spółdzielca. Spółdzielnie niejednokrotnie dokonywały inwestycji na gruntach, do których nie miały odpowiedniego tytułu prawnego. W efekcie takiego działania liczne spółdzielnie mieszkaniowe nadal mają nieuregulowaną sytuację prawną gruntów, z których korzystają. Taki stan rzeczy w wielu przypadkach utrudnia, a często uniemożliwia wywiązanie się spółdzielni z wynikającego z art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązku określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali, a członkom spółdzielni uniemożliwia uzyskanie prawa własności lokalu, zatem zgodne i pożądane w świetle Konstytucji jest poszukiwanie rozwiązań prawnych, które zapewnią bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego nieruchomościami.

5. Także w opinii prawnej dra Piotra Pałki radcy prawnego i współnika DERC PAŁKA Kancelaria Radców Prawnych wskazano, że odrzucony projekt ustawy rozwiązałby ostatecznie problem gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym, na których znajdują się budynki spółdzielcze, gdyż właśnie obecnie obowiązujące przepisy tworzą zespół norm prawnych, które różnicują sytuację prawną członków spółdzielni mieszkaniowych, co z kolei należy uznać za działanie sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Tym bardziej niezrozumiałe jest dlaczego Rada Ministra wyraziła negatywną opinię do projektu ustawy, który mógł ostatecznie rozwiązać pałacy problem społeczny, skoro już na ten problem zwracał uwagę nawet obecny obóz władzy w projekcie ustawy z dnia 20 października 2017 r. o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. W art. 54 tego projektu zaproponowano regulację, zgodnie z którą jeżeli nie można ustalić właściciela nieruchomości gruntowej będącej co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. nieprzerwanie w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, która na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej wybudowała na tej nieruchomości budynek, to własność tej nieruchomości nabywa spółdzielnia.