



# Ministerstwo Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DAB-IX.054.7.2024  
Warszawa, 30 stycznia 2025 r.

**Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu RP**

**Dotyczy:** interpelacji nr 6661 w sprawie regulacji gruntów w spółdzielniach mieszkaniowych

**Szanowny Panie Marszałku,**

w związku z interpelacją nr 6661 w sprawie regulacji gruntów w spółdzielniach mieszkaniowych, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Kwestia regulacji stanów prawnych gruntów spółdzielni mieszkaniowych ma niewątpliwie doniosłe znaczenie dla poprawy stabilności stosunków prawnych. Resort dostrzega, iż obecna sytuacja powoduje niepewność prawną mieszkańców i ogranicza możliwość obrotu spółdzielczymi prawami do lokali. Sytuacja spółdzielców stała się szczególnie złożona w wyniku uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, w której stwierdzono niedopuszczalność założenia księgi wieczystej dla lokalu będącego przedmiotem spółdzielczego prawa własnościowego w sytuacji, gdy lokal ten znajduje się w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowa nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

Podkreślić należy, że w przeszłości wielokrotnie podejmowane były próby rozwiązania problemu gruntów zabudowanych budynkami należącymi do zasobów spółdzielni mieszkaniowych (zarówno gruntów o uregulowanym jak i nieuregulowanym stanie prawnym). Rozwiązania te budziły jednak wątpliwości natury konstytucyjnej, z uwagi na zastosowanie środków władczo wkraczających w aktualne stosunki własnościowe, daleko ingerujących w prawa osób trzecich.

Niezależnie od powyższego, na tle przedstawionego zagadnienia, odróżnić należy sytuacje, w których lokale znajdują się w budynkach położonych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym (prawny właściciel gruntu nie jest znany i brak jest możliwości ustalenia osób, którym przysługują do nieruchomości prawa rzeczowe), od sytuacji, w których nieruchomość ma uregulowany stan prawny (stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), jednak spółdzielnia nie przysługuje w stosunku do niej żadne prawo rzeczowe.

Przez grunty o nieuregulowanym stanie prawnym należy rozumieć nieruchomości, co do których nie jest znany właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba dysponująca ograniczonym prawem rzeczowym, jak również grunty do których tytuł prawny pozostaje sporny. W kontekście potrzeby regulacji stanu prawnego nieruchomości spółdzielni na

szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08, w uzasadnieniu którego wskazano, iż kolejne nowelizacje i zmiany normatywnych koncepcji spółdzielczości mieszkaniowej budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Na tle art. 2 Konstytucji wyłania się zagadnienie dopuszczalności rozwiązywania tego samego problemu (uporządkowanie uprawnień spółdzielni do gruntu), a w ten sposób ciągłego premiowania określonego rodzaju podmiotów. Trybunał podniósł, że kolejne zmiany w tym zakresie w istocie prowadzą do uprzywilejowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im na przestrzeni lat dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych. Trybunał podkreślił zarazem, że 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 oraz równoważyć konkurujące ze sobą wartości, w tym „dobra wspólnego”, a także charakteryzować się skrupulatnością w przyznawaniu prawa do uproszczonego nabywania własności przez jedne podmioty kosztem drugich (spółdzielnia - a następnie, w dalszej kolejności-uwłaszczeni spółdzielcy).

W przypadku gdy grunt stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>1</sup> spółdzielnia przysługuje roszczenie o przeniesienie własności zabudowanej działki. Zgodnie z tym przepisem spółdzielnia mieszkaniowa, która 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem. Przepis stosuje się, jeżeli przed dniem złożenia wniosku przez spółdzielnię nie została wydana decyzja o nakazie rozbioru budynków. Jednocześnie zgodnie z art. 35 ust. 2, jeżeli właścicielem działek budowlanych, o których mowa w ust. 1, 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.

W konsekwencji, zamiast przeniesienia prawa własności może dojść do zawarcia umowy o oddanie zabudowanej nieruchomości w wieczyste użytkowanie na zasadach określonych w art. 232–243 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>2</sup>, oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>. Dodatkowo, jeżeli budynek jest położony na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie innej osobie niż spółdzielnia mieszkaniowa będąca posiadaczem tych budynków, spółdzielnia może żądać, aby osoba ta przeniosła na nią prawo użytkowania wieczystego za wynagrodzeniem (art. 35 ust. 1<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Przeprowadzone analizy wykazały, że obecnie funkcjonujące mechanizmy regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczonego nie pozwalają na kompleksowe rozwiązanie tego problemu. W związku z powyższym w 2022 roku

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 558

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, 1237.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii opracowano projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, który został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD458. Założeniem projektowanych regulacji było rozszerzenie katalogu podmiotów, którym przysługiwałoby żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, likwidacja barier wynikających z roszczeń poprzednich właścicieli gruntów objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), a także zagwarantowanie uprawnionym spółdzielniom efektywnych instrumentów dla realizacji swoich uprawnień, w tym możliwość poddania rozstrzygnięć kontroli instancyjnej oraz zwalczanie bezczynności organów. Z uwagi na zakończenie prac poprzedniej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej prace nad projektem zostały wstrzymane.

W resorcie trwają obecnie prace nad przygotowaniem adekwatnych rozwiązań legislacyjnych, które ustabilizują sytuację prawną osób posiadających spółdzielcze prawa do lokali lub ekspektatywę ich ustanowienia. Jednocześnie celem zapewnienia partycypacji społecznej resort w ramach prac koncepcyjnych nad projektem zamierza odbyć szereg konsultacji z podmiotami zainteresowanymi projektowanymi rozwiązaniami.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia, należy stwierdzić, iż umożliwienie skutecznego pozyskiwania przez spółdzielnie mieszkaniowe tytułu prawnego do władania lub gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które to nieruchomości w czasie trwania poprzedniego ustroju państwa (przed 1989 r.) były wykorzystywane przez te spółdzielnie na ich cele statutowe wymaga dodatkowych regulacji ustawowych.

Problemu tego nie da się rozwiązać poprzez zmianę przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>4</sup>, które zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>5</sup> swoimi ramami obejmuje jedynie sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w ewidencji, oraz zakres informacji objętych rejestrem cen nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku:

- nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości,
- gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.

W tym miejscu należy wskazać na rejestrowy charakter ewidencji gruntów i budynków, co potwierdza ugruntowana doktryna i wyroki sądów administracyjnych<sup>6</sup>, zgodnie z którymi ewidencja gruntów i budynków pełni funkcję informacyjno-techniczną. Rejestruje jedynie stany prawne i faktyczne wynikające z określonych dokumentów, a zatem stany ustalane w innych trybach lub przez inne uprawnione organy orzekające. Wpisy w ewidencji gruntów i budynków nie mają więc charakteru konstytutywnego lecz deklaratoryjny a organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie mają uprawnień do dokonywania oceny prawidłowości dokumentów i rozstrzygnięć, na podstawie których dokonywane są zmiany w tym rejestrze. Postępowanie mające na celu aktualizację operatu ewidencyjnego ma bowiem charakter rejestrowy, czyli wtórny względem zdarzeń będących podstawą wydania dokumentów, z których wynikają zmiany danych podlegających ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków.

Mając powyższe na względzie, w szczególności rejestrowy charakter ewidencji gruntów i budynków, nie jest możliwe wykazanie w tej ewidencji spółdzielni mieszkaniowych jako władających nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bez wskazania tytułu prawnego, który ten fakt by potwierdzał. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem aby rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków było niezgodne z Konstytucją RP i innymi przepisami prawa tylko z uwagi na konieczność udokumentowania wpisów w tej ewidencji, również co do gruntów wykorzystywanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Należy również wyjaśnić, że 12 lipca 2014 r. ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>7</sup> został uchylony przepis art. 51 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym w ewidencji gruntów i budynków, założonej na podstawie dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 6, poz. 32), oprócz właściciela, do czasu uregulowania tytułu własności, wykazuje się także osobę władającego. Uchylenie tego przepisu umożliwi organom prowadzącym ewidencję gruntów i budynków (założoną na podstawie ww. dekretu) na usunięcie z tej ewidencji wpisów dotyczących osób (podmiotów), które władają nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bez stosownego tytułu prawnego.

Odnosząc się w tym miejscu do przedstawionej w interpelacji indywidualnej sprawy dotyczącej wykreślenia Spółdzielni Mieszkaniowej „Na Skraju” z Warszawy z bazy danych ewidencji gruntów i budynków jako władającego 39 działkami ewidencyjnymi, po analizie wyjaśnień przedstawionych przez Głównego Geodetę Kraju, należy stwierdzić, iż zmiana ta nie wynikała bezpośrednio z przepisów rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, lecz z konieczności dostosowania wpisów w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków do obowiązujących przepisów prawa - biorąc pod uwagę uchylenie art. 51 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym w ewidencji gruntów i budynków ujawniony może być tylko podmiot, któremu tytuł do władania nadał w odpowiednim dokumencie właściciel lub tytuł ten pochodzi z mocy samego prawa.

<sup>6</sup> Np.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1326/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 158/17; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 360/18; wyrok NSA z dnia 1 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1843/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 868/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 237/18; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1174/17; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1631/15.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 897.

Pismem z 7 marca 2024 r., znak BG-PA-E-II.6622.39.2024.MCM, Prezydent m.st. Warszawy poinformował o powyższych regulacjach Spółdzielnię Mieszkaniową „Na Skraju”, a także poprosił, by w przypadku posiadania przez Spółdzielnię dokumentu prawnego określającego tytuł do władania dostarczyć stosowny dokument do Biura Geodezji i Katastru (komórki Urzędu m. st. Warszawy) w celu aktualizacji tych danych. Własność przedmiotowych działek została bowiem uregulowana w księgach wieczystych i posiada je odpowiednio Miasto Stołeczne Warszawa i Skarb Państwa.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że działania podjęte przez Prezydenta m.st. Warszawy mieszczą się w ramach obowiązujących regulacji w powyższym zakresie.

Niezależnie od powyższego w celu dogłębnego ustalenia stanu faktycznego sprawy i dokonania rzetelnej oceny ww. sytuacji, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, po uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju, zobowiązał się w tym zakresie przeprowadzić kontrolę działań Prezydenta m.st. Warszawy, która została ujęta w planie kontroli w I półroczu 2025 r.

**Z upoważnienia**

**Z wyrazami szacunku**

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis  
elektroniczny /

### **Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych:**

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 r., z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP, adres do doręczeń elektronicznych: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz art. 193 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).
4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską lub senatorską lub interpelację/zapytanie poselskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
  - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
  - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.

9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interpelację/zapytanie/interwencję.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
- prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
  - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
  - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.