



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-0610-151-26

Druk nr 3233

Warszawa, 8 października 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o uregulowaniu praw do niektórych gruntów
znajdujących się we władaniu spółdzielni
mieszkaniowych.**

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów i Gospodarki.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych¹⁾

Art. 1. 1. Spółdzielniom mieszkaniowym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa albo własność jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) po dniu 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu, budynki albo
- 2) do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego, budynki i które do dnia 31 grudnia 1996 r. nie zgłosiły roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, 875, 912 i ...)

– przysługuje żądanie ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego tych gruntów, będących w ich posiadaniu nieprzerwanie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia zgłoszenia żądania oraz o nieodpłatne przeniesienie własności położonych na nich budynków.

2. Spółdzielniom, o których mowa w ust. 1, żądanie ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntów przysługuje także w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa albo własność jednostki samorządu terytorialnego niezabudowanych budynkami, o których mowa w ust. 1, będących w ich posiadaniu nieprzerwanie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia zgłoszenia żądania, z tym że żądanie to nie może obejmować gruntów, które są wykorzystywane lub przeznaczone w obowiązujących na dzień wejścia w życie niniejszej ustawy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne.

3. Przez własne środki spółdzielni mieszkaniowych lub ich poprzedników prawnych, o których mowa w ust. 1 pkt 2, należy rozumieć środki:

- 1) spółdzielni lub ich członków;
- 2) z kredytu bankowego, w tym umorzonego;
- 3) z dotacji budżetowej wykorzystane na cele mieszkaniowe do dnia 5 grudnia 1990 r.;

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

- 4) organów administracji publicznej i zakładów pracy przekazywane na wybudowanie mieszkań spółdzielczych na podstawie umów zawartych ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

Art. 2. Spółdzielniom mieszkaniowym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa albo własność jednostki samorządu terytorialnego wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu, budynki mieszkalne i które korzystają z tych gruntów odpłatnie na podstawie tytułu prawnego innego niż prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego, przysługuje żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntów objętych tym tytułem oraz o nieodpłatne przeniesienie własności położonych na nich budynków.

Art. 3. 1. Żądanie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2, rozpatruje się w terminie 12 miesięcy od dnia jego złożenia, w drodze decyzji w sprawie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynku oraz ustalenia pierwszej opłaty i opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Rozpatrzenie żądania określonego w zdaniu pierwszym następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

2. Decyzję, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, wydaje:

- 1) starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują państwowe osoby prawne;
- 2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – odpowiednio w przypadku gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

3. Organem wyższego stopnia w sprawach, o których mowa w ust. 2 pkt 1, jest wojewoda.

4. Decyzja, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, stanowi podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz nieodpłatne przeniesienie własności budynku. W przypadku oddawania w użytkowanie wieczyste gruntu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, umowa, o której mowa w zdaniu pierwszym, określa treść roszczenia, o którym mowa w ust. 8 zdaniu drugim.

5. Spółdzielnia mieszkaniowa, na rzecz której ustanowiono prawo użytkowania wieczystego gruntu oraz nieodpłatnie przeniesiono własność budynków, jest obowiązana do uiszczania właścicielowi tego gruntu pierwszej opłaty i opłat rocznych za użytkowanie

wieczyste, które ustala się zgodnie z art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

6. W odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa organ, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, udziela, na podstawie zarządzenia wojewody, bonifikaty od pierwszej opłaty, o której mowa w ust. 5. W odniesieniu do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego organ, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, może udzielić bonifikaty na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku.

7. Decyzja, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, zatwierdza podział nieruchomości w celu wydzielenia gruntu objętego żądaniem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2. W przypadku gdy żądanie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, obejmuje także grunt, który nie jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków, decyzja, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, zatwierdza podział nieruchomości w celu wydzielenia tego gruntu.

8. Na gruntach, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, poza infrastrukturą niezbędną do obsługi budynków, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, dopuszcza się budowę budynków przeznaczonych w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego. Na wniosek użytkownika wieczystego w prowadzonych dla tych gruntów księgach wieczystych sąd dokonuje wpisu roszczenia dotyczącego sposobu zagospodarowania tego gruntu, polegającego na ograniczeniu jego wykorzystania w celu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Podstawę wpisu roszczenia, o którym mowa w zdaniu drugim, stanowi umowa, o której mowa w ust. 4 zdaniu pierwszym.

9. Przez społeczne budownictwo czynszowe, o którym mowa w ust. 8 zdaniu pierwszym, należy rozumieć co najmniej jeden budynek mieszkalny, w którym lokale mieszkalne:

- 1) stanowią co najmniej 80% łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali oraz
- 2) są wynajmowane osobom fizycznym lub są przedmiotem ustanowienia dla nich spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadach dotyczących lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w rozdziale 2a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 1242).

10. W przypadku gdy decyzja, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, obejmuje także grunt, który nie jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków, organ właściwy do wydania tej decyzji może określić termin zagospodarowania tego gruntu zgodnie z ust. 8, niekrótszy niż 8 lat od dnia zawarcia umowy, o której mowa w ust. 4 zdaniu pierwszym.

11. W przypadku gdy w odniesieniu do gruntu, który nie jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków, toczy się postępowanie w sprawie prawidłowości jego nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego albo gdy istnieją w stosunku do niego nierozpatrzone roszczenia osób trzecich, organ wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, w części dotyczącej gruntu zabudowanego budynkiem lub budynkami oraz niezbędnego do prawidłowego korzystania z tych budynków.

Art. 4. Przepisy niniejszej ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

Art. 5. 1. Podmiot, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który złożył wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdującego się na nim budynku w terminie określonym w art. 208 ust. 4 tej ustawy, który nie został rozpatrzony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz jego następcy prawni mogą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, żądać na piśmie rozpatrzenia tego wniosku w trybie określonym w art. 3. Właściwy organ rozpatruje wniosek, o którym mowa w zdaniu pierwszym, w trybie określonym w art. 3.

2. W przypadku gdy w sprawie wynikającej ze zgłoszenia roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest prowadzone postępowanie przed sądem powszechnym lub przed Sądem Najwyższym, po otrzymaniu żądania, o którym mowa w ust. 1 zdanie pierwsze, właściwy organ wszczyna i jednocześnie zawiesza postępowanie o wydanie decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia tej sprawy przez sąd powszechny lub przez Sąd Najwyższy.

Art. 6. 1. Za czas trwania postępowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1, nie pobiera się:

- 1) należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntu, o którym mowa w art. 1 ust. 2;
- 2) odsetek od należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntu, o którym mowa w art. 1 ust. 2.

2. W przypadku gdy postępowanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1, zostanie prawomocnie zakończone decyzją odmawiającą oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz nieodpłatnego przeniesienia własności budynku albo decyzją o umorzeniu tego postępowania, za czas trwania tego postępowania spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana do zapłaty należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntu według stawki aktualnej na dzień wejścia w życie

niniejszej ustawy. Należność ta staje się wymagalna z dniem, w którym decyzja, o której mowa w zdaniu pierwszym, stanie się prawomocna.

Art. 7. 1. W odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy na cele mieszkaniowe, na cele społecznego budownictwa czynszowego określonego w art. 3 ust. 9 oraz na cele realizacji przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów:

- 1) nie ustanawia się odrębnej własności lokali;
- 2) przepisów art. 13 ust. 1a i 1c ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2025 r. poz. 6 oraz z 2026 r. poz.) nie stosuje się;
- 3) niedopuszczalne jest zbywanie udziałów we współużytkowaniu wieczystym; czynność prawna dokonana z naruszeniem tego przepisu jest nieważna.

2. Przepisów ust. 1 nie stosuje się do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w wyniku realizacji roszczeń o oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste na podstawie odrębnych przepisów, gruntów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynków znajdujących się na tych gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 1 ust. 1 lub 2 albo art. 2 albo gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

3. Do gruntów, o których mowa w ust. 2, przepisu art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się.

Art. 8. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889 oraz z 2026 r. poz. 815 i 982) w art. 16:

- 1) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Realizacja budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, może polegać na przekazaniu przez inwestora inwestycji niedrogowej środków finansowych na rzecz zarządcy drogi.”;
- 2) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, albo przekazania środków finansowych, o których mowa w ust. 1a, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej.”.

Art. 9. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, 875 i 912) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zasobie nieruchomości – należy przez to rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa oraz spółdzielcze własnościowe prawa do lokali przysługujące Skarbowi Państwa, gminie, powiatowi lub województwu;”;

2) w art. 13 uchyla się ust. 1b;

3) w art. 29 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, zawartej od dnia wejścia w życie ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U.) można zastrzec, że prawo użytkowania wieczystego nie ulegnie przekształceniu w prawo własności w określonym czasie lub bezterminowo.”;

4) po art. 51a dodaje się art. 51b w brzmieniu:

„Art. 51b. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nastąpiło wyposażenie lub doposażenie, o którym mowa w art. 51 lub art. 51a, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który nastąpiło wyposażenie lub doposażenie, o którym mowa w art. 51 lub art. 51a, odpowiednio wyposażenie to lub doposażenie to podlega odwołaniu.”;

5) art. 56 otrzymuje brzmienie:

„Art. 56. Przy tworzeniu lub powoływaniu albo doposażaniu samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 51–51b i art. 53–55, z tym, że na wyposażenie lub doposażenie tych osób lub jednostek organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa przeznacza nieruchomości odpowiednio z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości.”;

6) w art. 60 w ust. 2 w pkt 12 po wyrazach „na okres powyżej 90 dni” dodaje się wyrazy „lub na czas nieoznaczony”;

7) w art. 72:

a) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej oddawanej na cele społecznego budownictwa czynszowego określonego w art. 3 ust. 9 ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych lub na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów nie może być wyższa niż 10% ceny nieruchomości gruntowej.”,

b) w ust. 3 po pkt 4a dodaje się pkt 4b w brzmieniu:

„4b) za nieruchomości gruntowe oddane na cele społecznego budownictwa czynszowego określonego w art. 3 ust. 9 ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych oraz na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów – 0,3% ceny;”;

8) po art. 81 dodaje się art. 81a w brzmieniu:

„Art. 81a. 1. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste po dniu wejścia w życie ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych na cele społecznego budownictwa czynszowego określonego w art. 3 ust. 9 tej ustawy lub na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów opłata roczna może podlegać waloryzacji zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 3–5. Przepisów art. 77–81 nie stosuje się.

2. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych, o których mowa w ust. 1, waloryzacji opłaty rocznej właściwy organ dokonuje z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego, nie częściej niż raz na rok od dnia dokonania ostatniej waloryzacji tej opłaty. O wysokości zwaloryzowanej opłaty rocznej właściwy organ zawiadamia użytkownika wieczystego. Zwaloryzowana opłata roczna obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano jej waloryzacji.

3. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych, o których mowa w ust. 1, w przypadku złożenia przez użytkownika wieczystego wniosku, o którym mowa w ust. 2 zdanie pierwsze, właściwy organ może odmówić dokonania waloryzacji opłaty rocznej jedynie w przypadku, gdy stwierdzi, że wskaźniki, o których mowa w art. 5 ust. 1, 3 i 4,

nie uległy zmianie w okresie od dnia oddania tych nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste lub od ostatniej waloryzacji opłaty rocznej do dnia złożenia tego wniosku.”;

9) w art. 95 po pkt 4a dodaje się pkt 4b w brzmieniu:

„4b) realizacji żądań spółdzielni mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych;”;

10) w art. 214 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele, do gruntów oddanych w użytkowanie oraz do gruntów, do których zgłoszono żądanie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych.”;

11) w art. 214a w ust. 1 w pkt 12 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 13 w brzmieniu:

„13) zajmowanie lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo której przysługuje roszczenie o ustanowienie tego prawa.”.

Art. 10. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2025 r. poz. 6) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1c w brzmieniu:

„1a. W przypadku oddania niezabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 2018 r. na cele mieszkaniowe z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności, chyba że w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony postanowiły inaczej. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

1b. W przypadku oddania gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe po dniu 31 grudnia 2018 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. ...) prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności z dniem 1 stycznia 2027 r., chyba że w

umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony postanowiły inaczej. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

1c. W przypadku oddania gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe po dniu wejścia w życie ustawy z dnia ... o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym grunt ten został oddany w użytkowanie wieczyste, chyba że w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony postanowiły inaczej. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.”;

2) uchyla się art. 25.

Art. 11. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Istota i cel projektu

1. Regulacja stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe

Od wielu lat środowiska spółdzielcze występują z wnioskami o podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego. W obowiązującym stanie prawnym, w tym w szczególności zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2026 r. poz. 521) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 889) spółdzielnie mieszkaniowe mogą ustanawiać spółdzielcze prawa jedynie w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni.

Źródłem tego problemu była powszechna w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) praktyka udzielania przez organy władzy publicznej decyzji lokalizacyjnych, na podstawie których spółdzielnie realizowały inwestycje mieszkaniowe na gruntach stanowiących własność państwową. Zjawisko to było szczególnie widoczne w okresie intensywnej urbanizacji w latach 70. i 80., a w mniejszym stopniu także na początku lat 90. XX wieku.

Problem regulacji stosunków własnościowych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe został częściowo rozwiązany między innymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.

W okresie PRL oraz w trakcie transformacji ustrojowej spółdzielnie mieszkaniowe pozyskiwały grunty najczęściej od państwa lub gminy. Prawo użytkowania wieczystego przekazywane przez państwo jednostkom społecznym, w tym spółdzielniom mieszkaniowym, kreowało posiadanie zależne, które wyklucza możliwość korzystania z instytucji zasiedzenia, o której mowa w art. 172 ustawy z dnia 16 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), zwanej dalej „k.c.”, oraz możliwość przeniesienia własności gruntu na podstawie art. 231 k.c.

Z danych pozyskanych od spółdzielni mieszkaniowych oraz zrzeszających je związków rewizyjnych wynika, że przyczyny nieuregulowanego stanu prawnego gruntów są niejednorodne. Na tej podstawie można wnioskować, że problem dotyczy przede wszystkim gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Zróznicowana jest również sytuacja spółdzielni mieszkaniowych, które zabudowały grunt przed 5 grudnia 1990 r. oraz po tej dacie. Niektóre spółdzielnie mieszkaniowe nie zgłosiły bowiem roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.), natomiast znaczna liczba wniosków zgłoszonych w tym trybie pozostaje nadal nierozpatrzona. Jako jedną z barier identyfikuje się m.in. brak skutecznych instrumentów zapobiegania bezczynności organów.

Należy także zwrócić uwagę, że niektórym spółdzielniom mieszkaniowym przysługują nietrwałe tytuły prawne do gruntu, np. dzierżawa lub użytkowanie, które generują dla tych spółdzielni i ich członków dodatkowe koszty bez perspektywy zabezpieczenia ich praw do lokali. Na problem obciążenia spółdzielni mieszkaniowych wysokimi rocznymi opłatami za korzystanie z gruntów, które znajdują się w ich posiadaniu zwróciła uwagę m.in. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce.

Sytuacja spółdzielni mieszkaniowych oraz ich członków stała się szczególnie skomplikowana po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie 7 sędziów z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, w świetle której, jeśli spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym, nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W związku z tym w judykaturze utrwalił się pogląd, że nie jest możliwe założenie księgi wieczystej dla samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Brak księgi wieczystej oraz perspektywy jej założenia w istotny sposób ograniczył obrót tymi prawami, uniemożliwiając zabezpieczenie wierzytelności banku lub innych instytucji finansujących zakup lokalu hipoteką. Hipoteki takiej nie można uzyskać również w sposób przymusowy (art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2026 r. poz. 1066)).

Proponowane rozwiązania korespondują także z regulacjami zawartymi w projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (UD311). W ramach tych propozycji projektodawca przewidział m.in. nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osoby, które zawarły z tą spółdzielnią umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu albo osoby, które uzyskały przydział tych praw, lecz prawo to nie zostało skutecznie ustanowione ze względu na posadowienie budynku na gruncie, do

którego spółdzielnia mieszkaniowa nie uzyskała trwałego tytułu prawnego. Osoby te będą mogły korzystać z pełni praw przewidzianych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze oraz ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych i – po ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu – ubiegać się m.in. o założenie księgi wieczystej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także o ustanowienie odrębnej własności lokalu. Wymaga jednocześnie podkreślenia, że samo nabycie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej pozostaje prawnie irrelewantne dla sytuacji osób, które zamieszkują w lokalach na gruntach objętych procesem regulacji stanu prawnego na rzecz tej spółdzielni. Osoby te – bez względu na status członkowski w spółdzielni mieszkaniowej – będą pośrednimi beneficjentami przewidzianych w niniejszej ustawie rozwiązań.

W ramach zdiagnozowanych problemów dostrzeżono także brak środków finansowych na pokrycie należności z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W tym stanie rzeczy część spółdzielni mieszkaniowych nie będzie mogła skorzystać z dobrodziejstwa roszczenia o przeniesienie trwałego tytułu prawnego do gruntu na warunkach pełnej (rynkowej) odpłatności. Jednocześnie ewentualne preferencje przy nabywaniu prawa do gruntu powinny wywierać interes spółdzielni mieszkaniowej oraz właścicieli gruntów. Wszelkie mechanizmy przyznawania ulg (bonifikat) dla spółdzielni mieszkaniowych muszą zatem być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej gwarancji samodzielności finansowej samorządów, a w przypadku nabywania gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest uwzględnienie zasad udzielania pomocy publicznej.

Kolejną barierą w procesie regulacji stanów prawnych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych są roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych.

Ponadto konsekwencją nieuregulowanego stanu prawnego gruntów jest ograniczenie możliwości prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe działalności inwestycyjnej oraz dokonywania nakładów w interesie członków tych spółdzielni. Prowadzi to również do istotnej reglamentacji w procesie kształtowania ładu przestrzennego i redukcji miastotwórczego potencjału spółdzielni mieszkaniowych, a w rezultacie utrudnia realizację podstawowych funkcji – mieszkaniowej, produkcyjnej i rekreacyjnej.

2. Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

Z dniem 1 stycznia 2019 r., wraz z przekształceniem z mocy prawa użytkowania wieczystego pod budynkami mieszkalnymi, wprowadzono generalny zakaz ustanawiania użytkowania

wieczystego na cele mieszkaniowe. W związku z powyższym publiczny właściciel gruntu w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości ustanawiania trwałego tytułu prawnego na rzecz podmiotu realizującego inwestycje mieszkaniowe z zachowaniem sprawowania efektywnego nadzoru nad realizacją przez inwestora założeń polityki przestrzennej przyjętej przez publicznego właściciela gruntu.

Rezygnację z możliwości ustanawiania prawa użytkowania wieczystego bez względu na umówiony przez strony cel, bez wprowadzenia do systemu prawnego nowego, adekwatnego do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych prawa rzeczowego, które umożliwiałoby bezpieczne inwestowanie na gruncie bez ponoszenia wysokich kosztów jego nabycia, należy oceniać jako przedwczesną.

Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe zagwarantuje inwestorom trwałą i stabilny tytuł prawny do gruntów będących własnością publiczną, umożliwiając przy tym podmiotowi publicznemu sprawowanie kontroli nad realizacją inwestycji mieszkaniowej.

Tym samym grunty Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego będą mogły być oddawane w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, w szczególności na potrzeby społecznego budownictwa czynszowego. Dzięki temu rozwiązaniu prognozuje się zwiększenie dostępności gruntów publicznych, na których będzie możliwe realizowanie takich przedsięwzięć. Może ono stanowić zatem istotne wsparcie dla rozwoju budownictwa komunalnego i społecznego w Polsce.

Z proponowanych rozwiązań w zakresie przywrócenia możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego będą mogły skorzystać wszystkie podmioty realizujące cele mieszkaniowe, tj. spółdzielnie mieszkaniowe, podmioty instytucjonalne i społeczne – Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS-y), Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM-y), jak również inwestorzy prywatni. Regulacja będzie miała zatem charakter uniwersalny z tym zastrzeżeniem, że na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste wyłączona będzie możliwość ustanowienia odrębnej własności lokali, przenoszenie udziałów w prawie użytkowania wieczystego, jak również przekształcenie go we własność.

Przekształcenie ex lege ze skutkiem od 1 stycznia 2019 r. doprowadziło do uwłaszczenia niemal 2,5 miliona użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Wraz z równoczesnym zniesieniem możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe spowodowało systemową zmianę charakteru tego prawa, które odtąd powinno

być przeznaczone do realizacji celów szczególnie doniosłych społecznie, w tym m.in. inwestycji w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Uzasadnia to również wprowadzenie zaproponowanych w projekcie ustawy: preferencyjnego modelu odpłatności za grunt oraz mechanizmu waloryzacyjnego eliminującego niepewność po stronie użytkowników wieczystych, którzy realizują przedsięwzięcia dedykowane wrażliwym społecznie grupom lokatorów.

3. Doprecyzowanie przepisów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami publicznymi

Proponowane zmiany wynikają z potrzeby rozwiązania praktycznych problemów w obszarze gospodarowania nieruchomościami publicznymi, które pojawiły się w ostatnich latach po przejściu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa zadań zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami, przy uwzględnieniu zasad prawidłowej gospodarki, efektywnego gospodarowania nieruchomościami, a także zachowaniu szczególnej staranności i przejrzystości w tym procesie. Usunięcie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych pozwoli na optymalne gospodarowanie nieruchomościami publicznymi.

Rozwiązania zaproponowane w projekcie wpisują się w zgłaszane postulaty dotyczące m.in. możliwości doposażenia w odniesieniu do samorządowej osoby prawnej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Ponadto z uwagi na wpływ tych rozwiązań na szybkość i transparentność procesu inwestycyjnego, a także efektywność procesu gospodarowania nieruchomościami przez podmioty publiczne, mających za przedmiot także nieruchomości objęte roszczeniami spółdzielni mieszkaniowych, jak również potrzebę odpowiedniej modyfikacji przepisów z otoczenia prawnego gospodarki nieruchomościami, w pełni korespondują one z unormowaniami zasadniczymi zawartymi w projekcie ustawy, regulującymi kwestię przyznawania uprawnionym podmiotom trwałych praw do gruntów.

Zasób nieruchomości

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przez zasób nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Do zasobu nieruchomości wchodzi zatem wyłącznie nieruchomości, które stanowią przedmiot własności lub użytkowania wieczystego, lecz poza zakresem tego pojęcia pozostało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które cechuje się podobną naturą oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

Wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem wyposażenia lub doposażenia

Stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, są wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności odpowiednio przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący. Wyposażenie może polegać na przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne, użyczenie lub na oddaniu państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwałą zarząd. Przy wyposażaniu państwowych osób prawnych przeniesienie własności nieruchomości następuje nieodpłatnie, nie pobiera się również pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Minister może również doposażyć państwową osobę prawną oraz państwową jednostkę organizacyjną w nieruchomości Skarbu Państwa. Doposażenie obejmuje przekazanie nieruchomości na rzecz już funkcjonującej państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Do doposażenia stosuje się odpowiednio przepis art. 51 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami regulujący instytucję wyposażenia, w tym określający rodzaje praw do nieruchomości, które mogą być przekazywane państwowym osobom prawnym oraz państwowym jednostkom organizacyjnym.

Niemniej, z uwagi na nieodpłatny charakter tych czynności oraz doniosłość ich skutków prawnorzeczowych, zasadne jest wprowadzenie mechanizmów gwarantujących przywrócenie nieruchomości do publicznego zasobu w przypadku, gdy będą one wykorzystywane niezgodnie z określonym przez strony celem.

Katalog podmiotów doposażanych

Istotą wyposażenia jest przekazanie tytułu prawnego do nieruchomości na etapie tworzenia państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej (odpowiednio samorządowej osoby prawnej lub samorządowej jednostki organizacyjnej). Samorządowe

osoby prawne lub samorządowe jednostki organizacyjne są wyposażane w nieruchomości odpowiednio z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości na podstawie art. 56 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Od wyposażenia należy odróżnić doposażenie, którego istotą jest przekazanie nieruchomości na rzecz już funkcjonującego podmiotu, po jego utworzeniu. Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie zawierają natomiast wyrażnej podstawy prawnej do stosowania instytucji doposażenia w stosunku do samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, jak to ma miejsce w przypadku państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych.

Zgody na udostępnienie nieruchomości

Stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w ramach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wyraża zgodę jednostkom wymienionym w ust. 1 pkt 2 i 3 tego przepisu, tj. urzędom obsługującym naczelne organy władzy państwowej na udostępnienie nieruchomości na okres powyżej 90 dni, w szczególności przez oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę albo użyczenie.

Wyrażenia zgody ww. ministra wymaga udostępnienie nieruchomości na czas oznaczony, dłuższy niż 90 dni. Z tych względów, wyrażenie zgody na zawarcie umowy na czas nieoznaczony wymaga wyraźnego umocowania do tej czynności w ustawie.

4. Pozostałe projektowane zmiany

Instytucja tzw. opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe rodzi potrzebę zastosowania instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego do gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Obowiązek realizacji inwestycji drogowej spowodowanej inwestycją niedrogową przez inwestora inwestycji niedrogowej

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.) budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją

niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. O ile pierwotne brzmienie art. 16 ww. ustawy o drogach publicznych wskazywało, że „realizacja oraz koszty budowy lub modernizacji dróg, spowodowane inwestycją niedrogową, należą do inwestora tego przedsięwzięcia”, o tyle nowelizacja tego przepisu z 2003 roku, która co do zasady miała doprecyzować metodę formalizacji obowiązku inwestora, usunęła przepis dotyczący kosztów budowy lub przebudowy dróg. W chwili obecnej funkcjonują dwie linie orzecznicze dotyczące przedmiotowego zagadnienia. Zgodnie z pierwszą z nich, umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej może dotyczyć wyłącznie kwestii samodzielnej realizacji przez inwestora jego ustawowego zobowiązania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 r. – sygn. akt III CSKP 62/21), natomiast odmienny pogląd wskazuje, że przepis nie jest skonstruowany na tyle precyzyjnie, aby wykluczać inne formy realizacji zobowiązania przez inwestora inwestycji niedrogowej. Obecny stan prawny może być zatem identyfikowany jako przeszkoda do partycypacji inwestorów w realizacji przedsięwzięć niedrogowych. W praktyce zdarzają się zatem sytuacje, w których inwestor z niezależnych od niego przyczyn nie jest w stanie zrealizować przebudowy istniejącej drogi bądź np. dostosowanie układu drogowego dla potrzeb inwestycji niedrogowej wymaga rozbudowy drogi poza pas istniejącej drogi publicznej. Do takich sytuacji dochodzi np. gdy planowana przez inwestora przebudowa drogi koliduje z planowaną inwestycją drogową zarządcy drogi. W takich przypadkach oddzielne realizowanie tych przedsięwzięć przez inwestora i zarządcę drogi byłoby niecelowe i nieekonomiczne. Ponadto z uwagi na wpływ tych rozwiązań na szybkość i transparentność procesu inwestycyjnego, w pełni korespondują one z unormowaniami zasadniczymi zawartymi w projekcie ustawy, regulującymi kwestię przyznawania spółdzielniom mieszkaniowym trwałych praw do gruntów.

II. Rozwiązania szczegółowe

W art. 1 projektu ustawy wyznaczono zakres przedmiotowy regulacji stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Celem projektodawcy jest kompleksowe i definitywne uregulowanie stosunków własnościowych na gruntach, które zostały zabudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe za zezwoleniem organów, którym przypisano ustawową kompetencję do wydawania decyzji i innych rozstrzygnięć umożliwiających przystąpienie przez inwestora do realizacji zamierzenia budowlanego. Przejawia się to w określeniu wyczerpującego katalogu przypadków, w których prawo spółdzielni mieszkaniowej do wzniesionych przez nie budynków pozostaje oderwane od gruntu. Roszczenie to przysługuje bez względu na czas wzniesienia budynku oraz fakt uprzedniego skorzystania przez

spółdzielnię mieszkaniową z prawa do uregulowania stanu prawnego na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Istotą regulacji stanu prawnego w tym trybie będzie ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu oraz przeniesienie własności istniejących na nim budynków bez odrębnego wynagrodzenia. Stan długotrwałego, nieprzerwanego posiadania nieruchomości gruntowej uzasadnia przyznanie spółdzielniom mieszkaniowym uniwersalnego prawa do przeniesienia na ich rzecz własności wzniesionych przez nie budynków bez względu na ich funkcję.

W ust. 2 doprecyzowano przedmiot regulacji, rozciągając ją zarówno na grunty pod budynkami wraz z gruntami niezbędnymi do ich prawidłowej obsługi, jak również na inne grunty, którymi spółdzielnie mieszkaniowe władają nieprzerwanie co najmniej od dnia 5 grudnia 1990 r. Uzasadnieniem szerszego niż na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów zakresu postępowania regulacyjnego jest usankcjonowanie funkcjonującego od ponad 30 lat, niezakłóconego stanu posiadania gruntów przez spółdzielnie mieszkaniowe, które w rzeczywisty sposób odpowiadają za ich utrzymanie, posiadając faktyczny wkład w kształtowanie warunków społecznych i przestrzennych w wymiarze lokalnym.

Projektodawca wyróżnia w ten sposób dwie kategorie gruntów podlegających regulacji – grunty zabudowane budynkami wraz z przestrzenią niezbędną do ich prawidłowej obsługi oraz grunty pozostałe, dla których przewidziano szczególne rygory odnoszące się do ich zagospodarowania. W przypadku gruntów „pozostałych” spod roszczenia spółdzielni mieszkaniowych wyjęte zostaną nieruchomości lub ich części, które są wykorzystywane lub na dzień wejścia projektowanej ustawy w życie przeznaczone były na cele publiczne w rozumieniu przepisów odrębnych (np. art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami czy w rozumieniu tzw. specustaw). Celem tego rozwiązania jest zagwarantowanie stabilności planistycznego przeznaczenia gruntu w okresie od wejścia projektowanej ustawy w życie do czasu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

Dodatkowo w ust. 3 zdefiniowano pojęcie „środków własnych”, których zaangażowanie w procesie inwestycyjnym stanowi jedną z kumulatywnych przesłanek uregulowania stanu prawnego gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej. Pod pojęciem środków własnych należy rozumieć środki: spółdzielni mieszkaniowej lub jej członków, z kredytu bankowego, w tym umorzonego, z dotacji budżetowej wykorzystanej na cele mieszkaniowe do dnia 5 grudnia 1990 r., organów administracji publicznej i zakładów pracy przekazywane na wybudowanie mieszkań spółdzielczych na podstawie umów zawartych ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

Podkreślić jednocześnie należy, że środki z dotacji budżetowych były podstawowym instrumentem państwa służącym finansowaniu tzw. budownictwa społecznego. Jeżeli zatem dotacja z budżetu państwa była udzielona na pokrycie kosztów przedsięwzięcia mieszkaniowego, to zakończenie procesu inwestycyjnego i oddanie budynków do użytkowania będzie identyfikowane jako wykorzystanie tych środków zgodnie z przeznaczeniem.

W art. 2 projektu ustawy rozszerzono prawo do regulacji stanu prawnego także na spółdzielnie mieszkaniowe, które w późniejszym czasie (po 5 grudnia 1990 r.) uzyskały tytuł do dysponowania gruntem na cele budowlane, a następnie za zezwoleniem właściwych organów wzniosły budynki mieszkalne. Z tych względów spółdzielnie te nie mogą legitymować się analogicznym do spółdzielni wskazanych w art. 1 okresem nieprzerwanego posiadania. Niejednokrotnie podmioty te realizowały inwestycje mieszkaniowe w oparciu o nietrwałe tytuły prawne, w tym w szczególności na podstawie umów dzierżawy. Jednocześnie warunkiem skutecznego wystąpienia z roszczeniem będzie uprawniony charakter władania polegający na uprzednim zawarciu z właścicielem gruntu umowy o odpłatne korzystanie z gruntu.

Spółdzielniom mieszkaniowym należącym do tej kategorii przysługiwać będzie uprawnienie do uregulowania stanu prawnego wyłącznie w odniesieniu do gruntów, na których posadowione zostały budynki mieszkalne.

Przepisy **art. 3** projektu ustawy określają zasady oraz tryb postępowania regulacyjnego, które będzie odbywało się w reżimie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

W ust. 1 określono przedmiot decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie. Ponadto, kierując się względami celowości przy zapewnieniu spółdzielniom mieszkaniowym oraz lokatorom mieszkań należących do ich zasobu poczucia pewności prawnej oraz mając na uwadze ogólną zasadę szybkości prostoty postępowania administracyjnego, zaproponowano wprowadzenie terminu do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Rozwiązanie to uwzględnia specyfikę oraz wysoki stopień złożoności postępowania regulacyjnego, w tym potrzebę dokonania szeregu ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego oraz podziału nieruchomości. Rozstrzygnięcie będzie obejmowało: orzeczenie o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności posadowionych na nim budynków, określenie odpłatności obejmującej pierwszą opłatę oraz opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, a także wysokość stawki procentowej tej opłaty w odniesieniu do całości gruntu lub jego części. W przypadku, gdy strona korzysta ze

zwolnienia z obowiązku wniesienia pierwszej opłaty, wzmianka taka powinna zostać zawarta w decyzji. Decyzja stanowić będzie podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Należy wskazać, że szczegółowe określenie praw przenoszonych lub ustanawianych na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, w tym określenie granic gruntu oraz nabywanych na własność tej spółdzielni naniesień, a także wysokości zobowiązań z tego tytułu określi decyzja administracyjna. W przypadku sporu co do treści rozstrzygnięcia, strona będzie mogła skorzystać ze środków ochrony prawnej w administracyjnym toku instancji, a następnie poddać decyzję kontroli legalności przez sąd administracyjny. Rodzaj zawieranej między stronami umowy określają projektowane przepisy. Mając na uwadze, że przedmiotem tej umowy jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wraz z przeniesieniem odrębnej własności budynków, nie może budzić wątpliwości, że stronami tej umowy będą: właściciel, reprezentowany przez właściwy organ w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz spółdzielnia mieszkaniowa, na rzecz której prawo to zostanie ustanowione (przeniesione). Biorąc pod uwagę maksymalne ukształtowanie niniejszymi przepisami ekspektatywy użytkowania wieczystego, spółdzielni mieszkaniowej, na rzecz której wydana zostanie decyzja, przysługiwać będą środki ochrony prawnej przewidziane w przepisach ogólnych (powództwo o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli).

W przypadku gdy rozstrzygnięcie będzie podejmowane w odmiennych reżimach prawnych lub dotyczyć będzie części gruntu mogącej stanowić samodzielną całość społeczno-gospodarczą, dopuszczalne będzie wydanie decyzji częściowej.

W ust. 2 i 3 określono właściwość organów w sprawach o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Zgodnie z tym przepisem właściwym do wydania decyzji organem jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa – w odniesieniu do gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego oraz starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej – w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Organami odwoławczymi będą wówczas odpowiednio – samorządowe kolegium odwoławcze albo wojewoda.

Jednocześnie zgodnie z ust. 4 decyzja stanowić będzie podstawę do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz nieodpłatne przeniesienie własności budynku.

Kierując się względami ochrony praw nabytych, w ust. 5 *explicite* potwierdzono prawo podmiotów wymienionych w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami, tj. spółdzielni, związków tych spółdzielni, Krajowej Rady Spółdzielczej i innych osób prawnych, do zwolnienia z pierwszej opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, jeżeli dysponowały tym prawem na podstawie przepisów, w oparciu o które wystąpiły z roszczeniem o uregulowanie stanu prawnego (np. art. 208 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W odniesieniu do podmiotów, którym nie przysługuje zwolnienie od pierwszej opłaty przewidziano w ust. 6 możliwość udzielenia bonifikaty od tej opłaty na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku (dla gruntów samorządowych) albo zarządzenia wojewody (dla gruntów Skarbu Państwa).

Mając na względzie pilną potrzebę zapewnienia mieszkańcom budynków w zasobach spółdzielni mieszkaniowej poczucia stabilności, dąży się również do uproszczenia procedury podziału nieruchomości w celu wyodrębnienia gruntów podlegających regulacji. Wyrazem tego jest przewidziana w ust. 7 decyzja integrująca rozstrzygnięcie w sprawie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste z zatwierdzeniem niezbędnego dla jego wykonania podziału nieruchomości.

Rozszerzając zakres regulacji na grunty inne, niż niezbędne dla prawidłowej obsługi budynków, wyważono interes spółdzielni mieszkaniowej oraz publicznego właściciela gruntu, ograniczając w ust. 8 możliwość zagospodarowania pozostałych gruntów. Spółdzielnia mieszkaniowa, na rzecz której uregulowane zostanie prawo do gruntu wykraczającego poza obszar niezbędny do prawidłowej obsługi budynków będzie mogła realizować na nim wyłącznie inwestycje w ramach społecznego budownictwa czynszowego oraz infrastrukturę towarzyszącą. Jednocześnie sąd z urzędu będzie dokonywał wpisu roszczenia dotyczącego sposobu zagospodarowania gruntu polegającego na ograniczeniu co do sposobu zagospodarowania tego gruntu.

W ust. 9 zdefiniowano pojęcie społecznego budownictwa czynszowego poprzez adekwatne odesłanie do zasad dotyczących lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w rozdziale 2a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 1242). Poza szczególnym tytułem prawnym, jaki może przysługiwać w odniesieniu do lokali wybudowanych w ramach takiego przedsięwzięcia (najem, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego), lokale mieszkalne muszą stanowić co najmniej 80% łącznej powierzchni wszystkich lokali w tym budynku. Jednocześnie, w odniesieniu do gruntów, na których cel ten

będzie realizowany zastosowanie znajdują ograniczenia wynikające z art. 7 ust. 1 projektu ustawy (zakaz ustanawiania odrębnej własności, zakaz przenoszenia udziałów w prawie użytkowania wieczystego, wyłączenie spod przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności).

Mając na względzie, że przywrócone prawo użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe ma w założeniu służyć przedsięwzięciom o wysokiej doniosłości społecznej, projekt ustawy przewiduje szereg ograniczeń zapobiegających zmianie funkcji obiektów mających służyć osobom należącym do szczególnie wrażliwych grup społecznych, rozdrobnieniu tego prawa, oraz przeznaczania go do swobodnego obrotu.

Dla podlegających regulacji gruntów innych niż zabudowane budynkami mieszkalnymi przewidziano w ust. 10, że organ będzie mógł określić termin zagospodarowania, jednak nie krótszy niż 8 lat. Termin ten powinien zostać określony w decyzji o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste i nieodpłatnym przeniesieniu własności budynków.

W przypadku, gdy inwestycja zostanie zrealizowana, spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła skorzystać z preferencyjnej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

W świetle ust. 11, jeżeli do części gruntów objętych roszczeniem spółdzielni mieszkaniowej toczyć się będzie postępowanie w sprawie prawidłowości ich nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, na organie spoczywać będzie obowiązek wydania decyzji częściowej, której przedmiotem będzie nieruchomości zabudowana wraz z gruntem niezbędnym do obsługi budynków.

W **art. 4** projektu ustawy przewidziano, że do postępowań regulacyjnych, w tym w szczególności do określania odpłatności za grunt, zastosowanie znajdują przepisy o pomocy publicznej.

Także podmiotom wymienionym w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które skorzystały z prawa do złożenia wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego wraz z przeniesieniem własności budynków na podstawie dotychczasowych przepisów, zagwarantowano w **art. 5** projektu ustawy prawo do rozpoznania sprawy w reżimie postępowania administracyjnego. W takim przypadku, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy będą one mogły złożyć na piśmie stosowne żądanie, które będzie wiązało organ w zakresie trybu rozpoznania żądania. Jeżeli w tożsamej sprawie przed sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym toczyć się będzie

postępowanie, organ będzie zobowiązany do zainicjowania procedury administracyjnej oraz jej zawieszenia do czasu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd. W takiej sytuacji organ podejmie postępowanie administracyjne i wyda decyzję merytoryczną, jeżeli w sprawie zawisłej przed sądem zostanie wydane prawomocne rozstrzygnięcie nie dotyczące istoty sporu (umorzenie). Jeżeli natomiast sprawa zostanie prawomocnie zakończona merytorycznym orzeczeniem sądu, organ umorzy postępowanie administracyjne.

Należy wskazać, że znajdujące się w toku postępowania, których stroną jest spółdzielnia mieszkaniowa nie będą w każdym przypadku stanowiły przeszkody do nienadawania dalszego biegu oświadczeniu o zamiarze kontynuacji procesu na ścieżce administracyjnoprawnej. Wymóg zawieszenia postępowania administracyjnego dotyczyć bowiem będzie wyłącznie przypadków, gdy stan zawisłości dotyczy tożsamego przedmiotu sprawy. W takiej sytuacji dochodzenie jednakowych roszczeń na drodze dwóch konkurencyjnych postępowań mogłoby prowadzić do kwalifikowanej wadliwości rozstrzygnięcia i naruszać zasadę powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Przed wszczęciem postępowania, zainicjowanego żądaniem, o którym mowa w art. 5 projektu ustawy, organ powinien ustalić, czy równolegle nie toczy się postępowanie dotyczące ustanowienia bądź przeniesienia tego samego prawa do tej samej nieruchomości na rzecz tożsamego podmiotu. Do organu należeć będzie również dobór adekwatnych środków dowodowych na tę okoliczność.

Wymaga podkreślenia, że projektowana ustawa nie wyłącza, ani nie ogranicza praw spółdzielni mieszkaniowych do ubiegania się o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego lub o przeniesienie własności nieruchomości na podstawie dotychczasowych przepisów. W szczególności, niezależnie od rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy, spółdzielnie mieszkaniowe będą mogły nadal realizować swoje roszczenia na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 35) lub ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (m.in. art. 208 ust. 2). W przypadku, gdy zakres żądania spółdzielni mieszkaniowej dochodzonego na podstawie przepisów dotychczasowych oraz regulacji przewidzianych w projekcie ustawy jest tożsamy, spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła wybrać korzystniejszy dla niej reżim prawny. W szczególnej sytuacji znajdują się spółdzielnie mieszkaniowe realizujące swoje roszczenia na gruncie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Podmioty te będą bowiem mogły zgłosić właściwemu organowi zamiar kontynuacji postępowania w ramach ścieżki administracyjnoprawnej, korzystając m.in. z instrumentów zapobiegania bezczynności i przewlekłości oraz kontroli instancyjnej zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze zasady współzycia społecznego, w **art. 6** projektu ustawy wyłączono dopuszczalność naliczania zobowiązań z tytułu bezumownego korzystania z gruntu oraz związanych z tym świadczeń ubocznych za czas trwania postępowania regulacyjnego. Jednocześnie w przypadku gdy postępowanie regulacyjne zakończy się decyzją odmawiającą oddania gruntu w użytkowanie wieczyste lub decyzją o umorzeniu tego postępowania, spółdzielnia mieszkaniowa będzie obowiązana do zapłaty należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntu według stawki aktualnej na dzień wejścia w życie projektowanej ustawy. Stawki za bezumowne korzystanie z gruntu określa co do zasady w akcie prawa miejscowego publiczny właściciel nieruchomości (jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa). Wysokość tego świadczenia może wynikać również m.in. z orzeczenia sądu lub ugody.

W odniesieniu do gruntów, które po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy zostaną oddane w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na potrzeby zakwaterowania studentów i doktorantów aktualny będzie zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali oraz zbywanie udziałów w prawie użytkowania wieczystego. Prawo użytkowania wieczystego tych gruntów, bez względu na treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, nie ulegnie również przekształceniu z mocy prawa we własność. Ograniczenia te nie będą natomiast dotyczyć podmiotów, które uzyskają użytkowanie wieczyste w wyniku uwzględnienia roszczeń o ustanowienie tego prawa, a także gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste w ramach gospodarowania przez Krajowy Zasób Nieruchomości (**art. 7** projektu ustawy).

Zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali ma służyć najpełniejszej realizacji celu, jakim jest zapewnienie możliwości korzystania z lokali przez osoby spełniające określone kryteria dochodowe lub znajdujące się w szczególnej sytuacji oraz realizacja tej gwarancji przez podmioty zinstytucjonalizowane. Z tych względów nie jest celowe wyodrębnianie tych lokali i przenoszenie do nich tytułu prawnego na rzecz prywatnych inwestorów. Projekt ustawy przewiduje również dodatkowy instrument zabezpieczający w postaci zakazu zbywania udziałów w tym prawie, który ma zapobiegać innym postaciom podziału bez ustanawiania odrębnej własności (np. *quoad usum*). Użytkownik wieczysty (inwestor) będzie mógł natomiast bez przeszkód rozporządzać całym swoim prawem. Jednocześnie przepisy o zakazie ustanawiania odrębnej własności lokali, wyłączeniu spod przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym również w drodze umowy, a także o zakazie zbywania udziałów w prawie użytkowania wieczystego nie będą znajdowały zastosowania do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste w wyniku realizacji roszczeń,

gruntów niezbędnych do korzystania z budynków wzniesionych przez spółdzielnie mieszkaniowe, a także nieruchomości gospodarowanych przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Przy czym, gdy mowa o nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste w wyniku realizacji roszczeń, należy przez to rozumieć głównie roszczenia o charakterze uwłaszczeniowym wynikające z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj.: art. 204 (roszczenia spółdzielni oraz związków spółdzielczych o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń i lokali, złożone do dnia 31 grudnia 1996 r.), art. 208 (roszczenia osób fizycznych, które uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne lub pozwolenie na budowę na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub gminy) i art. 214 (roszczenia byłych właścicieli, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości wygasły na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości).

Projekt zawiera również propozycję nowelizacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (**art. 8** projektu ustawy), której celem jest umożliwienie inwestorom wykonania obowiązku partycypacji w budowie lub przebudowie dróg poprzez przekazanie zarządcy drogi środków niezbędnych do realizacji tego przedsięwzięcia. W praktyce realizacja tego wymogu przez inwestora, który nie dysponuje właściwym do tego celu zapleczem technicznym i organizacyjnym napotyka na znaczne trudności. Uzasadnia to zatem stworzenie odpowiednich warunków do przeprowadzenia procesu budowlanego przez zarządcę drogi, który jest ponadto podmiotem wyspecjalizowanym w realizowaniu zadań w tym obszarze. Projektowana regulacja nie narusza przepisów odrębnych ustaw, w tym m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), normujących zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

W **art. 9** projektu ustawy przewidziano natomiast szereg dodatkowych rozwiązań usprawniających proces gospodarowania gruntami należącymi do publicznego zasobu.

W ramach tych rozwiązań zaproponowano rozciągnięcie pojęcia „zasobu nieruchomości” na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które wykazuje podobieństwo do odrębnej własności lokalu co do natury oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa. Zabieg ten rozstrzygnie wątpliwości co do możliwości stosowania przez właściwe organy zasad gospodarowania nieruchomościami dla tej kategorii mienia (**art. 9 pkt 1**).

Przewidziano ponadto zniesienie zakazu oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, które odtąd – poza ograniczonym, wyjątkowym zastosowaniem dla gruntów przekazywanych w ramach roszczeń lub gospodarowania przez Krajowy Zasób Nieruchomości – będzie dedykowane inwestycjom w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Rozwiązanie to umożliwi publicznemu właścicielowi kontrolę nad sposobem zagospodarowania nieruchomości oraz dochód z opłat rocznych, zaś inwestorowi – stabilne prawo do gruntu, nabywane poniżej jego wartości rynkowej (**art. 9 pkt 2**).

Konsekwencją wprowadzenia tego rozwiązania jest uchylenie art. 25 w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (**art. 10 pkt 2**). Przepis ten wyłączał w określonych przypadkach zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego. Wobec zniesienia zakazu przepis stał się bezprzedmiotowy.

Ponadto w umowie użytkowania wieczystego dopuszczalne będzie zastrzeżenie, że prawo to nie ulegnie przekształceniu we własność *ex lege*. Rozwiązanie to stanowi rozwinięcie zasady swobodnego układania stosunków prawnych pomiędzy stronami umów wzajemnie zobowiązujących. Celem tego rozwiązania jest wyłączenie spod reżimu przepisów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów, w odniesieniu do których celowe i racjonalne byłoby utrzymanie własności przez podmiot publiczny. Zastrzeżenia tego będzie można dokonać bezterminowo lub na czas określony, bez względu na określony w umowie cel użytkowania wieczystego. Rozwiązanie będzie można stosować wyłącznie w odniesieniu do umów zawartych po wejściu w życie projektowanej ustawy (**art. 9 pkt 3**).

Projekt ustawy przewiduje także zmiany w instytucji wyposażenia i doposażenia. W przypadku, gdy grunt nie zostanie wykorzystany zgodnie z określonym celem lub zostanie wykorzystany niezgodnie z ustalonym przeznaczeniem, wyposażenie lub doposażenie podlegać będzie obligatoryjnemu odwołaniu. Celem tej regulacji jest zapewnienie analogicznych do darowizny instrumentów ochrony przed rażąco sprzecznym z zasadami prawidłowej gospodarki gospodarowaniem majątkiem pochodzącym z publicznego zasobu. Skutkiem odwołania doposażenia lub wyposażenia będzie powstanie po stronie beneficjenta obowiązku zwrotu nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, którym przed dokonaniem tej czynności gospodarował właściwy organ. Ponadto rozstrzygnięto wątpliwości odnoszące się do zakresu przedmiotowego doposażenia, które odtąd będzie *explicite* dotyczyło także nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Brak jest bowiem

uzasadnienia dla różnicowania na tym tle sytuacji prawnej Skarbu Państwa i samorządów, które w obecnym stanie prawnym posiadają analogiczne kompetencje w zakresie wyposażania publicznych osób prawnych i jednostek organizacyjnych.

Weryfikacji zgodności ze stanem faktycznym określonego w umowie celu doposażenia lub wyposażenia powinien dokonywać organ, który dokonał tej czynności. Podjęcie w tym zakresie działań weryfikacyjnych może następować także z inicjatywy organu gospodarującego zasobem, z którego nieruchomości została przeznaczona na wyposażenie lub doposażenie, jeżeli organ ten powziął wątpliwości co do zgodności sposobu korzystania lub zagospodarowania nieruchomości z celem jej przekazania. Odwołanie doposażenia powinno nastąpić w analogicznej formie prawnej (tj. aktu notarialnego). Skutkiem złożenia oświadczenia o odwołaniu będzie powrót nieruchomości do zasobu, z którego została przekazana na doposażenie lub wyposażenie (**art. 9 pkt 4 i 5**).

Projekt rozstrzyga także wątpliwości co do zakresu zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na udostępnienie nieruchomości znajdującej się w trwałym zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej. Literalna wykładnia przepisu w aktualnym brzmieniu może prowadzić do wniosku, że zgody można udzielić wyłącznie na zawarcie umowy na czas oznaczony, dłuższy niż 90 dni. Proponowana regulacja usuwa tę wątpliwość, rozszerzając wprost ten mechanizm na umowy zawierane na czas nieoznaczony (**art. 9 pkt 6**).

Równocześnie, w celu wsparcia rozwoju budownictwa społecznego, zaproponowano wprowadzenie preferencyjnych odpłatności za grunt oddawany w użytkowanie wieczyste na cele społecznego budownictwa czynszowego lub na potrzeby zakwaterowania studentów i doktorantów. W takim przypadku pierwsza opłata za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie będzie mogła przekraczać 10% jego ceny, zaś stawka procentowa opłaty rocznej będzie wynosić 0,3% (**art. 9 pkt 7**).

Jednocześnie dla gruntów, które zostaną oddane na te cele przewidziany został szczególny model weryfikacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Celem regulacji jest oddalenie prawdopodobieństwa znacznego wzrostu wysokości zobowiązań w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w czasie – w odniesieniu do gruntów, na których realizowane są przedsięwzięcia o znacznej doniosłości społecznej. Projekt ustawy zakłada wykorzystanie mechanizmu waloryzacji opartego na współczynnikach zmiany cen nieruchomości lub dóbr konsumpcyjnych. Pozwoli to ponadto urzeczywistnić wysokość

należnych publicznemu właścicielowi gruntu opłat poprzez uwzględnienie mających wpływ na dochody budżetowe zjawisk ekonomicznych (**art. 9 pkt 8**).

Dla postępowań o uregulowanie stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe projekt ustawy wprowadza wyraźną podstawę do dokonywania podziałów nieruchomości w celu wyodrębnienia ich części, do których spółdzielniom mieszkaniowym przyznane zostanie prawo rzeczowe (**art. 9 pkt 9**).

W projekcie ustawy przewidziano także wprowadzenie czytelnych podstaw do odmowy uwzględnienia roszczeń poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych w odniesieniu do nieruchomości objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, które zostały następnie zabudowane budynkami mieszkalnymi zajmowanymi przez osoby dysponujące spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu lub roszczeniem o ustanowienie tego prawa (**art. 9 pkt 10 i 11** projektu ustawy). Rozwiązanie to zakłada rozwinięcie katalogu negatywnych przesłanek uwzględnienia roszczeń restytucyjnych poprzednich właścicieli nieruchomości, ukształtowanego w art. 214a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Propozycja ta czerpie ze wzorca normatywnego zawartego w art. 214a ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, będącego przedmiotem badania zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. – sygn. akt Kp 3/15 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ochrona prawa własności, a tym bardziej ochrona interesu podmiotów dysponujących jedynie roszczeniem o zwrot *in natura* nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom m.in. ze względu na istotne racje ekonomiczne, realizację społecznie doniosłych celów czy okoliczność trwałego zagospodarowania nieruchomości, w szczególności na cele mieszkaniowe. Trybunał zwrócił m.in. uwagę „na nierówność, do której prowadziłoby uznanie, że współcześnie wydawane decyzje dekretowe, [...] mogą ignorować fakt zabudowy dokonanej przez podmioty publiczne, zrealizowanej w okresie do 1985 r., kiedy to - zgodnie z art. 54 ustawy z 1958 r. - okoliczność ta decydowała o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego.”.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że za rozwiązaniem tym przemawia aksjologia Konstytucji RP, bowiem prawo do mieszkania, wywodzone z art. 75 Konstytucji RP, traktowane jest jako jedno z praw człowieka. Trybunał nie mógł „pominąć w swoich rozważaniach sytuacji osób mieszkających w budynkach stojących na gruntach, których dotyczą roszczenia. Ustawodawca konstytucyjny w art. 75 ust. 1 zobowiązał władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a w art. 76 nakazał władzom publicznym chronić użytkowników i najemców. Wskazane przepisy Konstytucji, choć nie przyznają nikomu

roszczenia o dostarczenie lokalu mieszkalnego (mieszkania), to jednak chronią prawo do lokalu, jeśli zostało uzyskane zgodnie z prawem. Władze publiczne posiadają swobodę wyboru środków realizacji polityki mieszkaniowej. Suma przyznanych praw musi jednak zapewniać lokatorom realną ochronę, a jej ograniczenie poniżej niezbędnego minimum stanowiłoby naruszenie Konstytucji (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 75 Konstytucji, teza 8, (w:) red. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 6). TK zwraca uwagę, że w polskim systemie prawnym zawsze obowiązywały i nadal obowiązują, także w wolnorynkowym systemie gospodarczym, ustawy wspierające - na zasadach preferencyjnych - budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza „zbiorowe” (kredyty mieszkaniowe, premie za oszczędzanie, TBS).”.

W ocenie Trybunał Konstytucyjny „ochrona praw lokatorów może prowadzić również do ograniczenia zakresu ochrony praw innych osób, w szczególności właścicieli budynków. To, w jaki sposób ustawodawca ukształtuje relacje między prawem własności oraz normami wywodzonymi z art. 75 i art. 76 Konstytucji, podlega ocenie na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji TK stwierdza, że w świetle art. 75 Konstytucji, zobowiązującego władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli gruntów warszawskich zajętych pod budowę takich obiektów należy traktować jako mieszczącą się w granicach zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).”.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wypadki zajęcia gruntu pod budownictwo mieszkaniowe są tylko przykładem realizacji celu publicznego. W konsekwencji uznał, że przewidziana w ocenianych przepisach odmowa uwzględnienia roszczenia restytucyjnego była uzasadniona wartościami chronionymi przez Konstytucję RP.

Projekt ustawy przewiduje dodatkowo rozciągnięcie regulowanego ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów mechanizmu tzw. opóźnionego przekształcenia na grunty oddane w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 2018 r. (**art. 10** projektu ustawy). Rozwiązanie to będzie dotyczyło w szczególności podmiotów, na rzecz których ustawodawca, w drodze wyjątku (art. 13 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) dopuścił ustanawianie użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe, a więc w szczególności – spółdzielni mieszkaniowych oraz podmiotów, na rzecz których prawo to zostało ustanowione w wyniku uwzględnienia roszczeń. Rozwiązaniem tym nie będą objęte natomiast grunty oddane w użytkowanie wieczyste w ramach gospodarowania przez Krajowy

Zasób Nieruchomości, do których nie stosuje się, co do zasady, przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Przekształceniem w tym trybie, z mocy prawa, objęte będą grunty, które w dacie oddania w użytkowanie wieczyste były zabudowane, jak i wolne od zabudowy. Stan naniesień będzie natomiast rzutować na moment wystąpienia skutku przekształcenia. W przypadku gruntów niezabudowanych, przekształcenie nastąpi z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania, natomiast w przypadku gruntów zabudowanych – z dniem wskazanym w projektowanej ustawie, tj. z dniem 1 stycznia 2027 r. Powiązanie skutku przekształcenia z konkretną datą następującą bezpośrednio po wejściu w życie projektowanej ustawy jest rozwiązaniem analogicznym do przyjętego w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Skutek ten nie będzie dotyczyć gruntów, w stosunku do których strony postanowiły zastrzec, że prawo użytkowania wieczystego nie ulegnie przekształceniu w prawo własności. Rozwiązanie to przewidziano bowiem w nowelizowanym art. 29 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (**art. 9 pkt 3**).

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały

nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowana zmiana będzie miała pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Projektowane rozwiązania usprawniające proces inwestycyjny mogą bowiem prowadzić do zwiększenia zapotrzebowania na usługi i wyroby budowlane. Ponadto uregulowanie stanu prawnego gruntów udostępnianych przedsiębiorcom z przeznaczeniem na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej przyczyni się do ustabilizowania ich sytuacji prawnej i ekonomicznej. Dodatkowo przewidziany w projekcie mechanizm waloryzacji opłat rocznych zapobiegać będzie gwałtownemu wzrostowi zobowiązań użytkowników wieczystych gruntów oddanych na cele o szczególnej doniosłości społecznej (społeczne budownictwo czynszowe, zakwaterowanie studentów i doktorantów).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Jednocześnie wymaga wskazania, że z uwagi na materię regulacji osiągnięcie założonego celu nie było możliwe przy wykorzystaniu innych środków, niż interwencja legislacyjna.

Nazwa projektu Ustawa o uregulowaniu praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni mieszkaniowych Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Tomasz Lewandowski – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Filip Syrkiewicz – Zastępca Dyrektora w Departamencie Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 323 40 33, adres e-mail: Filip.Syrkiewicz@mrit.gov.pl	Data sporządzenia 10.09.2026 Źródło: Inicjatywa własna Nr w wykazie prac UD335
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

I. Regulacja stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe

Od wielu lat środowiska spółdzielcze występują o podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego. W obowiązującym stanie prawnym, w tym w szczególności zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2026 r. poz. 251) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 889) spółdzielnie mieszkaniowe mogą ustanawiać spółdzielcze prawa jedynie w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni. W tym stanie rzeczy skuteczne ustanowienie spółdzielczego prawa do lokalu, a także odrębnej własności lokalu lub domu jednorodzinnego, jest uwarunkowane posiadaniem prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, na której posadowiony został budynek.

Źródłem tego problemu była powszechna w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) praktyka udzielania przez organy władzy publicznej decyzji lokalizacyjnych, na podstawie których spółdzielnie realizowały inwestycje mieszkaniowe na gruntach stanowiących własność państwową. Zjawisko to było szczególnie widoczne w okresie intensywnej urbanizacji w latach 70. i 80., a w mniejszym stopniu także na początku lat 90. XX wieku.

Organy udzielały wówczas spółdzielniom jedynie promes dotyczących ustanowienia na ich rzecz tytułu prawnego do zabudowywanych przez nie gruntów w przyszłości. Kres względnej stabilności korzystania przez spółdzielnie mieszkaniowe z tych gruntów przyniosła transformacja ustrojowa, która otworzyła drogę do rewindykacji mienia przejętego przez państwo z naruszeniem prawa.

W konsekwencji, roszczenia poprzednich właścicieli oraz ich następców prawnych stały się bezwzględną przeszkodą do uregulowania praw do gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

Taki stan istotnie ogranicza poczucie stabilności posiadaczy spółdzielczych praw do lokali w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym oraz osób, którym przysługuje roszczenie o ustanowienie tego prawa.

Problem regulacji stosunków własnościowych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe został częściowo rozwiązany między innymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 tej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 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 mieszkaniową nie została wydana decyzja o nakazie rozbiórki budynków. Ponadto, jeżeli właścicielem takiej działki jest Skarb Państwa lub gmina, wówczas stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, 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 (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), zwanej dalej „k.c.”, oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.). Jeżeli budynek jest położony na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie osobie fizycznej lub prawnej, wówczas spółdzielnia mieszkaniowa może żądać przeniesienia na nią prawa użytkowania wieczystego przez tę osobę (art. 35 ust. 1¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

W wyroku z 29 października 2010 r., sygn. akt: P 34/08¹, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „*rozszerzenie uprawnień spółdzielni mieszkaniowych – w porównaniu z uprawnieniami innych budujących na cudzym gruncie i bez tytułu prawnego – jest konsekwencją sposobu gospodarowania gruntami na rzecz spółdzielni mieszkaniowych w przeszłości (w okresie*

¹ Wyrok TK z 29.10.2010 r., P 34/08, OTK-A 2010, nr 8, poz. 84. Źródło: <https://sip.lex.pl>.

PRL). Wówczas (zwłaszcza do lat 80.) nie przywiązywano wielkiej wagi do porządkowania w aspekcie formalnym stanów prawnych nieruchomości, w tym także nie urządzano dla nieruchomości państwowych ksiąg wieczystych. Nie zawsze też wydawano formalne decyzje o przekazaniu gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej [...]. W efekcie spółdzielnie miały trudności z wykazaniem swych uprawnień do gruntów, które zajmowały”. W okresie PRL i transformacji ustrojowej spółdzielnie mieszkaniowe pozyskiwały grunty najczęściej od państwa lub gminy. Użytkowanie przekazywane przez państwo jednostkom gospodarki społecznej, w tym spółdzielniom mieszkaniowym, kreowało posiadanie zależne, które wyklucza możliwość korzystania z instytucji zasiedzenia lub roszczenia o przeniesienie własności gruntu w rozumieniu art. 172 i art. 231 k.c. Szczególnym rozwiązaniem, wprowadzonym 24 kwietnia 2001 r., była instytucja uregulowana w art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która przewidywała *quasi-zasiedzenie*. Przepis ten został jednak uchylony.

Z informacji udzielonych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz zrzeszające je związki rewizyjne wynika, że przyczyny nieuregulowanego stanu prawnego gruntów są różnorodne. Na podstawie udostępnionych danych można stwierdzić, że problem ten dotyczy przede wszystkim gruntów położonych na obszarze m.st. Warszawy. Zróznicowana jest również sytuacja spółdzielni mieszkaniowych, które zabudowały grunt przed 5 grudnia 1990 r. oraz po tej dacie². Część spółdzielni mieszkaniowych nie zgłosiło roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a część wniosków zgłoszonych w tym trybie nie zostało dotychczas rozpatrzonych.

Jako jedną z barier identyfikuje się brak skutecznych instrumentów zapobiegania beczynności organów.

Należy także zwrócić uwagę, że niektóre spółdzielnie mieszkaniowe posiadają nietrwałe tytuły prawne do gruntu, np. dzierżawę lub użytkowanie, które generują dla spółdzielni mieszkaniowych i ich członków dodatkowe koszty bez perspektywy zabezpieczenia ich praw do lokali³. Na problem obciążenia spółdzielni mieszkaniowych wysokimi rocznymi opłatami za korzystanie z gruntów, które znajdują się w ich posiadaniu, zwróciła uwagę m.in. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce⁴.

Sytuacja spółdzielni mieszkaniowych stała się szczególnie skomplikowana po podjęciu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt: III CZP 104/12⁵, w świetle której, jeśli spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością (współwłasnością) gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym, nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W związku z tym należy stwierdzić, że *de lege lata* w ogóle nie powstaje kwestia dopuszczalności zakładania księgi wieczystej dla ujawniania takiego prawa, nie jest natomiast możliwe założenie księgi wieczystej dla samego roszczenia o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W konsekwencji zróznicowaniu uległa sytuacja prawna osób posiadających prawo do lokalu spółdzielczego w budynkach usytuowanych na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje tytuł prawny. Brak księgi wieczystej oraz brak możliwości jej założenia w istotny sposób ograniczył obrót tymi prawami, uniemożliwiając zabezpieczenie wierzytelności banku lub innych instytucji finansujących zakup lokalu hipoteką. Hipoteki takiej nie można ustanowić również w sposób przymusowy (art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2019 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2026 r. poz. 1066)).

W ramach zdiagnozowanych problemów należy zwrócić uwagę na sygnalizowany przez część spółdzielni mieszkaniowych problem braku środków finansowych na pokrycie należności z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W tym stanie rzeczy, część spółdzielni mieszkaniowych nie będzie mogła skorzystać z dobrodziejstwa roszczenia o przeniesienie trwałego tytułu prawnego do gruntu na warunkach pełnej (rynkowej) odpłatności.

Jednocześnie ewentualne preferencje przy nabywaniu prawa do gruntu powinny wyważać interes spółdzielni mieszkaniowych oraz właścicieli gruntów. Wszelkie mechanizmy przyznawania ulg (bonifikat) dla spółdzielni mieszkaniowych muszą zatem być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej gwarancji samodzielności finansowej samorządów, a w przypadku nabywania gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest uwzględnienie zasad udzielania pomocy publicznej.

Kolejną barierą w procesie regulacji stanów prawnych gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych są roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych. Przyjęte w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. poz. 1491) rozwiązania w znacznym stopniu eliminują ten problem, bowiem aktualnie istotnie ograniczono możliwość wzruszania dawnych decyzji nacjonalizacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat. Do takich decyzji zaliczać się będą m.in. powojenne decyzje dotyczące odmowy przyznania prawa własności czasowej (dzierżawy wieczystej) do gruntów objętych

² Z ankiety wynika, że problem dotyczy co najmniej 161 budynków.

³ Problem z posiadaniem „nietrwałego” tytułu prawnego zgłosiło 15 spółdzielni mieszkaniowych.

⁴ W piśmie z 8 grudnia 2021 r., znak: BPS.DKS.KU.0401.37.2021, dotyczącym projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 562).

⁵ Uchwała SN (7) z 24.05.2013 r., III CZP 104/12, OSNC 2013, nr 10, poz. 113.

działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99). Postępowania te umarza się z mocy prawa, a tym samym odpada przyczyna niejednokrotnie długotrwałego stanu zawieszenia postępowań o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

Tym niemniej, w obecnym stanie prawnym, w pozostałych przypadkach zgłoszenie roszczeń do nieruchomości pociąga za sobą zawieszenie postępowania regulacyjnego.

Dostrzegając istotną przeszkodę w regulowaniu stanu prawnego gruntów zajmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, które objęte są roszczeniami zgłoszonymi na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy resort rozwoju i technologii zaproponował wykorzystanie istniejących już mechanizmów prawnych, w tym m.in. wprowadzonych ustawą z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1709). Celem tych rozwiązań byłoby dalsze rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia tzw. wniosku dekretowego o przypadki zajmowania lokali przez posiadaczy spółdzielczych praw do lokali znajdujących się w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym lub osób, którym przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Kolejną konsekwencją nieuregulowanego stanu prawnego gruntów jest ograniczenie możliwości prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe działalności inwestycyjnej oraz dokonywania nakładów w interesie członków tych spółdzielni. Prowadzi to również do istotnej reglamentacji w procesie kształtowania ładu przestrzennego i redukcji miastotwórczego potencjału spółdzielni, a w rezultacie utrudnia realizację podstawowych funkcji, tj. mieszkaniowej, produkcyjnej, wypoczynkowej i komunikacyjnej, co ujemnie oddziałuje na zaspokajanie potrzeb osób zamieszkujących i użytkujących dany obszar.

II. Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

Wychodząc naprzeciw postulatowi podjęcia prac nad rozwiązaniami wspierającymi ogół podmiotów realizujących przedsięwzięcia w ramach społecznego budownictwa czynszowego, proponuje się zmiany w obszarze instytucji użytkowania wieczystego.

Rezygnacja z możliwości ustanawiania prawa użytkowania wieczystego bez względu na umówiony przez strony cel, które funkcjonowało przed 1 stycznia 2019 r., bez wprowadzenia do systemu prawnego nowego, adekwatnego do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych prawa rzeczowego, była przedwczesna. Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe zagwarantuje inwestorom trwałe i stabilny tytuł prawny do gruntów będących własnością publiczną, umożliwiając podmiotowi publicznemu sprawowanie kontroli nad realizacją inwestycji mieszkaniowej.

Grunty Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego będą mogły być oddawane w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, w szczególności na potrzeby społecznego budownictwa czynszowego. Dzięki temu rozwiązaniu prognozuje się zwiększenie dostępności gruntów publicznych, na których możliwe będzie realizowanie takich przedsięwzięć. Może ono stanowić zatem istotne wsparcie dla rozwoju budownictwa komunalnego i społecznego w Polsce.

Kwestie, które wymagają modyfikacji przepisów:

– wprowadzenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

Z dniem 1 stycznia 2019 r., wraz z przekształceniem z mocy prawa użytkowania wieczystego pod budynkami mieszkalnymi, wprowadzono generalny zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe. W związku z powyższym publiczny właściciel gruntu w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości ustanawiania trwałego tytułu prawnego na rzecz podmiotu realizującego inwestycje mieszkaniowe z zachowaniem sprawowania efektywnego nadzoru nad realizacją przez inwestora założeń polityki przestrzennej przyjętej przez publicznego właściciela gruntu.

– opłaty z tytułu użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

Przekształcenie *ex lege* ze skutkiem od 1 stycznia 2019 r. doprowadziło do uwłaszczenia niemal 2,5 miliona użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Wraz z równoczesnym zniesieniem możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe spowodowało systemową zmianę charakteru tego prawa, które odąd powinno być przeznaczone do realizacji celów szczególnie doniosłych społecznie, w tym m.in. inwestycji w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Uzasadnia to również wprowadzenie preferencyjnego modelu odpłatności za grunt oraz mechanizmu waloryzacyjnego eliminującego niepewność po stronie użytkowników wieczystych, którzy realizują przedsięwzięcia dedykowane wrażliwym społecznie grupom lokatorów.

III. Doprecyzowanie przepisów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami publicznymi

Proponowane zmiany wynikają z potrzeby rozwiązania praktycznych problemów w obszarze gospodarowania nieruchomościami publicznymi, które pojawiły się w ostatnich latach po przejęciu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa zadań zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami, przy uwzględnieniu zasad prawidłowej gospodarki, efektywnego gospodarowania nieruchomościami, a także zachowaniu szczególnej staranności i przejrzystości w tym procesie. Usunięcie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych pozwoli na optymalne gospodarowanie nieruchomościami publicznymi. Rozwiązania zaproponowane w projekcie wpisują się w zgłaszane postulaty dotyczące m.in. stosowania instytucji doposażenia w odniesieniu do samorządowej osoby prawnej lub samorządowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej.

1. Zasób nieruchomości

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przez zasób nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Do zasobu nieruchomości wchodzi zatem wyłącznie nieruchomości, które stanowią przedmiot własności lub użytkowania wieczystego. Własność i użytkowanie wieczyste są zdefiniowane przez prawo cywilne. Według prawa cywilnego spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu nie zalicza się do żadnej z powyższych instytucji, a należy do odrębnej kategorii ograniczonych praw rzeczowych.

2. Wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem wyposażenia lub doposażenia

Stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, są wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności odpowiednio przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący. Wyposażenie może polegać na przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne, użyczenie lub na oddaniu państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd. Przy wyposażaniu państwowych osób prawnych przeniesienie własności nieruchomości następuje nieodpłatnie oraz nie pobiera się pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Minister może również doposażyć państwową osobę prawną oraz państwową jednostkę organizacyjną w nieruchomości Skarbu Państwa. Doposażenie obejmuje przekazanie nieruchomości na rzecz już funkcjonującej państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej. Do doposażenia stosuje się odpowiednio przepis art. 51 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, regulujący instytucję wyposażenia.

3. Katalog podmiotów doposażanych

Ustawodawca rozróżnia wyposażenie od doposażenia. Istotą wyposażenia jest przekazanie tytułu prawnego do nieruchomości na etapie tworzenia państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej (odpowiednio samorządowej osoby prawnej lub samorządowej jednostki organizacyjnej). Samorządowe osoby prawne lub samorządowe jednostki organizacyjne są wyposażane w nieruchomości odpowiednio z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości na podstawie art. 56 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Natomiast doposażenie polega na przekazaniu nieruchomości na rzecz już funkcjonującego podmiotu, po jego utworzeniu. Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie zawierają wyraźnej podstawy prawnej do stosowania instytucji doposażenia w stosunku do samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, jak to ma miejsce w przypadku państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych.

4. Zgody na udostępnienie nieruchomości

Stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w ramach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wyraża zgodę urzędem obsługującym naczelne organy władzy państwowej na udostępnienie nieruchomości na okres powyżej 90 dni, w szczególności przez oddanie nieruchomości w najem, dzierżawę albo użyczenie.

Wyrażenia zgody ministra wymaga udostępnienie nieruchomości na czas oznaczony, dłuższy niż 90 dni.

IV. Pozostałe projektowane zmiany

1. Instytucja tzw. opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe rodzi potrzebę zastosowania instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności do gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste po wejściu w życie projektowanej ustawy.

2. Obowiązek realizacji inwestycji drogowej spowodowanej inwestycją niedrogową przez inwestora inwestycji niedrogowej

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.) budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. O ile pierwotne brzmienie art. 16 ww. ustawy o drogach publicznych wskazywało, że „*realizacja oraz koszty budowy lub modernizacji dróg, spowodowane inwestycją niedrogową, należą do inwestora tego przedsięwzięcia*”, o tyle nowelizacja tego przepisu z 2003 roku, która co do zasady miała doprecyzować metodę formalizacji obowiązku inwestora, usunęła przepis dotyczący kosztów budowy lub przebudowy dróg. W chwili obecnej funkcjonują dwie linie orzecznicze dotyczące przedmiotowego zagadnienia. Jedna zdecydowanie wskazuje, że umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej może dotyczyć wyłącznie kwestii samodzielnej realizacji przez inwestora jego ustawowego zobowiązania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 r. – sygn. akt III CSKP 62/21), natomiast druga linia orzecznicza wskazuje, że przepis nie jest skonstruowany na tyle precyzyjnie, żeby wykluczać inne formy realizacji zobowiązania przez inwestora inwestycji niedrogowej. Obecny stan prawny może być zatem identyfikowany jako przeszkoda do korzystania z mechanizmów partycypacji inwestorów w realizacji przedsięwzięć niedrogowych. W praktyce zdarzają się zatem sytuacje, w których inwestor z niezależnych od niego przyczyn nie jest w stanie zrealizować przebudowy istniejącej drogi bądź np. dostosowanie układu drogowego dla potrzeb inwestycji niedrogowej wymaga rozbudowy drogi poza pas istniejącej drogi publicznej. Do takich sytuacji dochodzi np., gdy planowana przez inwestora przebudowa drogi koliduje z planowaną inwestycją drogową zarządcy drogi. W takich przypadkach oddzielne realizowanie tych przedsięwzięć przez inwestora i zarządcę drogi byłoby niecelowe i nieekonomiczne.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

I. Uregulowanie praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe

1. Wybór narzędzia interwencji

Przeprowadzone w Ministerstwie Rozwoju i Technologii prace analityczne wykazały, że obecnie funkcjonujące mechanizmy regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego nie pozwalają na kompleksowe rozwiązanie tego społecznie doniosłego problemu. Z uwagi na to, że regulowana materia dotyczy prawa własności, a potencjalne działania pozalegislacyjne, wykazywałyby ograniczoną skuteczność, za celowe uznano podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Jednocześnie wymaga wskazania, że z uwagi na materię regulacji osiągnięcie założonego celu nie było możliwe przy wykorzystaniu innych środków niż interwencja legislacyjna. Z uwagi na incydentalny charakter przedmiotowej regulacji oraz ograniczenie zastosowania przedmiotowych norm do wąskiej grupy odbiorców oraz do ograniczonej liczby stanów prawnych, które już nastąpiły (zabudowa została zrealizowana) zdecydowano o opracowaniu odrębnego aktu prawnego. Podobną metodę regulacji przyjęto w ramach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkalne w prawo własności tych gruntów. Rozwiązanie polegające na opracowaniu nowego aktu normatywnego w tym przypadku jest bardziej czytelne dla jego adresatów i może przyczynić się do większego zainteresowania regulacją stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały one dotąd trwałego tytułu prawnorzeczowego.

2. Przyznanie spółdzielniom mieszkaniowym roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków.

Przygotowany projekt ustawy będzie dedykowany spółdzielniom mieszkaniowym w rozumieniu ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego:

- po dniu 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu budynki, albo
- do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego, budynki i które do dnia 31 grudnia 1996 r. nie zgłosiły roszczenia, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Proponowane rozwiązanie polega na przyznaniu spółdzielniom mieszkaniowym roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków.

Roszczenie przysługiwało będzie spółdzielniom mieszkaniowym w stosunku do gruntów będących w dniu zgłoszenia roszczenia w ich posiadaniu w rozumieniu art. 207 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Analogiczne roszczenie będzie przysługiwało spółdzielniom mieszkaniowym, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu, budynki mieszkalne i korzystają z tych gruntów na podstawie innego niż własność lub użytkowanie wieczyste odpłatnego tytułu prawnego.

3. Odejście od umownego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz trybu administracyjnego

Dotychczasowe doświadczenia prób uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe wskazują na zasadność odejścia od umownego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego oraz nieodpłatnego przenoszenia własności znajdujących się na nich budynków na rzecz trybu administracyjnego. Rozpatrzenie roszczenia w drodze decyzji administracyjnej zagwarantuje stronom możliwość skorzystania z instrumentów zwalczania bezczynności lub przewlekłości postępowania oraz zapewni możliwość poddania rozstrzygnięcia kontroli w administracyjnym toku instancji.

4. Własność organów

Organem I instancji właściwym do rozpatrzenia ww. wniosku (roszczenia) spółdzielni mieszkaniowej, w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne, będzie starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego organem tym będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa. Organami wyższego stopnia będą odpowiednio: wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, natomiast w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze.

5. Uprawnienie do wyboru administracyjnoprawnej ścieżki realizacji roszczenia

W sprawach znajdujących się w toku, projektodawca przewiduje wyposażenie spółdzielni mieszkaniowych w prawo do wyboru administracyjnoprawnej ścieżki realizacji roszczenia w sprawach, w których nie jest prowadzone postępowanie przed sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym. Spółdzielnie mieszkaniowe, które złożyły wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków w terminie określonym w art. 208 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (do dnia 31 grudnia 1996 r.), będą mogły wystąpić o rozpatrzenie tego wniosku w trybie administracyjnym w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

6. Zasady odpłatności za ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów

Ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków wiązać się będzie ze zobowiązaniem spółdzielni mieszkaniowej, na rzecz której będzie ono ustanowione, do uiszczania właścicielowi pierwszej opłaty i opłat rocznych za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, które ustala się zgodnie z art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Obowiązek wniesienia pierwszej opłaty nie będzie dotyczyć spółdzielni mieszkaniowych, które nabyły prawo do zwolnienia z tego świadczenia na podstawie odrębnych przepisów.

7. Bonifikaty

Projektodawca przewiduje również możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego. Bonifikaty udzielać będzie organ właściwy do wydania decyzji w sprawie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynku na podstawie zarządzenia wojewody – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, natomiast w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku.

8. Zmiana ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Projekt ustawy zawiera również zmianę w art. 214 i art. 214a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której skutkiem będzie rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Dodatkową przyczynę odmowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste stanowić będą

przypadki zajmowania lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym albo roszczenie o ustanowienie tego prawa. W konsekwencji odpadnie przeszkoda do regulacji stanu prawnego gruntu ze względu na zgłoszone roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych.

Proponuje się w tym celu także uzupełnienie katalogu celów podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. podziałów niezależnie od dopuszczalności zagospodarowania wydzielanych działek określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o przypadek realizacji roszczeń spółdzielni mieszkaniowych na podstawie projektowanej.

9. Zakładany efekt regulacji

W efekcie projektowanej regulacji zainteresowane spółdzielnie mieszkaniowe uzyskają możliwość uregulowania stanu prawnego gruntów, na których wybudowały budynki mieszkalne. Ponadto stabilizacji ulegnie sytuacja prawna osób posiadających roszczenie o ustanowienie spółdzielczego prawa do lokalu. Projektowana regulacja umożliwi również łatwiejszy obrót tymi prawami oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przekształcenia ich w odrębną własność.

II. Regulacje dot. wykorzystania użytkowania wieczystego na cele społecznego budownictwa czynszowego

1. Zniesienie generalnego zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz wszystkich podmiotów (np. TBS-y, inwestorzy prywatni i instytucjonalni) przywraca stan prawny sprzed dnia 1 stycznia 2019 r., umożliwiając publicznemu właścicielowi gruntu ustanowienie trwałego tytułu prawnego na rzecz podmiotu realizującego przedsięwzięcia doniosłe społecznie i gospodarczo, zachowując kontrolę nad realizacją celu określonego przez strony w umowie. Projekt ten skierowany jest również do podmiotów realizujących przedsięwzięcia inwestycyjne w obszarze domów studenckich i internatów, zarówno prywatnych, jak i publicznych (np. fundacje, stowarzyszenia, spółki miejskie). Użytkowanie wieczyste daje gwarancję, że grunt zostanie zabudowany zgodnie z umową oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz możliwość kontroli realizacji celu, na który prawo to zostanie ustanowione (narzędzie antyspekulacyjne).

Skutkiem propozycji będzie przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (1 stycznia 1998 r.) prawo to było podstawową formą przekazywania trwałego tytułu prawnego do gruntów pochodzących z publicznego zasobu. Pomimo, iż po dokonaniu uwłaszczenia *ex lege* z dniem 1 stycznia 2019 r. utraciło ono rację bytu w przypadku udziałów w gruncie związanych z odrębną własnością lokali, o tyle nadal może ono być z powodzeniem wykorzystywane do realizacji inwestycji mieszkaniowych na gruntach, co do których zasadne jest zachowanie kontroli nad sposobem realizacji celu (np. TBS, SIM). W ostatnich latach odnotowuje się istotne zwiększenie skali inwestycji realizowanych przez TBS i SIM, w znacznej części na nieruchomościach wniesionych do tych spółek aportem przez gminy. Obowiązujące instrumenty wsparcia, w szczególności środki z Funduszu Dopłat, oraz preferencyjny kredyt na budownictwo społeczne, przewidują co do zasady wniesienie przez gminę nieruchomości jako podstawowej formy jej zaangażowania w realizację inwestycji. Podobnie, jak w przypadku przeznaczenia na inne cele, grunty mieszkaniowe będą oddawane w użytkowanie wieczyste jedynie za zgodną wolą obu stron. Publiczny właściciel gruntu i nabywca będą mieli zatem pełną swobodę w wyborze pomiędzy użytkowaniem wieczystym a własnością.

Z punktu widzenia inwestora korzyść w wyborze użytkowania wieczystego wiąże się ze znacznie niższymi jednorazowymi kosztami pozyskania gruntu dla potrzeb realizacji przedsięwzięcia mieszkaniowego. Jednocześnie dla gruntów oddawanych na cele społecznego budownictwa czynszowego lub na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów koszt pozyskania gruntu nie przekroczy 10% ceny gruntu. Z kolei właściciel gruntu uzyskuje w długofalowej perspektywie stabilny dochód z tych opłat oraz ma rzeczywisty wpływ na realizację umówionego celu, na jaki prawo to zostało ustanowione, w tym kontrolę sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego wyposaży samorządy oraz Skarb Państwa w gwarancje realizacji celów, jakie stały za rozdysponowaniem mienia publicznego na rzecz realizujących te cele podmiotów. Podstawowym środkiem ochrony przed zagospodarowaniem nieruchomości niezgodnie z umową jest prawo do jej rozwiązania na podstawie art. 240 k.c. Jednocześnie na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, na cele społecznego budownictwa czynszowego lub na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów nie będzie dopuszczalne ustanowienie odrębnej własności lokali. Ponadto prawo użytkowania wieczystego takiego gruntu nie ulegnie przekształceniu we własność z mocy prawa, a także niedopuszczalne będzie zbywanie go w udziałach. To ostatnie rozwiązanie będzie miało na celu zapobieganie zjawisku rozdrobnienia zasobów społecznego budownictwa czynszowego oraz ewentualnym próbom obejścia przepisów o zakazie ustanawiania odrębnej własności lokali. Ograniczenia te nie będą natomiast dotyczyć gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie projektowanych przepisów, jak również przypadków, gdy prawo to zostanie ustanowione w wyniku realizacji przysługujących nabywcy roszczeń lub w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Rozwiązania te uwzględniają wynikającą z przemian społeczno-gospodarczych zmianę charakteru użytkowania wieczystego

i odpowiadają na potrzebę zapewnienia stabilnego i adekwatnego do aktualnych uwarunkowań prawa rzeczowego, a także będą dedykowane rozwojowi społecznego systemu mieszkań na wynajem.

2. Wprowadzenie preferencyjnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego ustanowionego na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów

W odniesieniu do nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, na cele społecznego budownictwa czynszowego lub na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów zaproponowano preferencyjną stawkę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,3% ceny gruntu oraz pierwszą opłatę z tytułu użytkowania wieczystego na poziomie nie wyższym niż 10% ceny nieruchomości. Propozycja ta stanowi wsparcie dla inwestycji mieszkaniowych o charakterze społecznym. Wysokość stawki opłaty rocznej zaproponowano analogicznie do innych szczególnych celów, które cechuje niezarobkowy oraz społecznie użyteczny charakter. Rozwiązanie to będzie obowiązywać wyłącznie w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste po wejściu w życie projektowanych przepisów.

III. Doprecyzowanie przepisów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami

1. Włączenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu do zasobu nieruchomości

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu – w ujęciu funkcjonalnym i ekonomicznym – jest zbliżone do prawa własności. W związku z tym zasadne jest włączenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu do zasobu nieruchomości w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Proponuje się zatem uzupełnienie katalogu praw do nieruchomości, które tworzą zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, o spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W konsekwencji lokale, które funkcjonalnie pełnią tę samą funkcję co nieruchomości lokalowe zostaną objęte regulacjami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Włączenie tych lokali do zasobu nieruchomości w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zwiększy potencjał zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

2. Wprowadzenie możliwości odwołania wyposażenia lub doposażenia w przypadku wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem

Przepisy nie przewidują możliwości odwołania wyposażenia lub doposażenia. Zważywszy, że wyposażenie lub doposażenie może w szczególności polegać na nieodpłatnym przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej (odpowiednio samorządowej osoby prawnej w przypadku wyposażenia) własności nieruchomości zasadne jest umożliwienie odwołania wyposażenia lub doposażenia tej osoby lub jednostki, jeśli nieruchomość będzie wykorzystywana niezgodnie z określonym przeznaczeniem, czy w przypadku niewykorzystania nieruchomości na określony cel. Możliwość odwołania wyposażenia lub doposażenia stanowić będzie formę zabezpieczenia interesów publicznego właściciela gruntu.

3. Uzupełnienie katalogu podmiotów doposażanych o samorządowe osoby prawne

W związku z tym, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie zawierają podstawy do stosowania instytucji doposażenia w stosunku do samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, proponuje się wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej stosowania instytucji doposażenia także w stosunku do samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, co umożliwi optymalne funkcjonowanie tych podmiotów poprzez zapewnienie mienia adekwatnego do prowadzonej działalności.

4. Zgody na udostępnianie nieruchomości na czas nieoznaczony

W związku z tym, że pojawiają się wątpliwości interpretacyjne co do stosowania art. 60 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w przypadku udostępniania nieruchomości na czas nieoznaczony, proponuje się uzupełnienie ww. regulacji o konieczność uzyskania zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w przypadku udostępnienia nieruchomości na czas nieoznaczony.

IV. Pozostałe projektowane zmiany

1. Zastosowanie instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe uzasadnia potrzebę symetrycznego zastosowania instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, które zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Projektowana regulacja nie obejmuje obecnie przypadków, gdy użytkowanie wieczyste byłoby ustanawiane po dacie wejścia w życie projektowanej ustawy (czyli po 1 stycznia 2019 r.). W projekcie ustawy przewidziano automatyczne (z mocy prawa) przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności po zrealizowaniu przez użytkownika wieczystego inwestycji mieszkaniowej (oddania budynku do użytkowania), co de facto oznacza zrealizowanie celu umowy. Mechanizm ten efektywnie funkcjonuje na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste przed 2019 r.

Podkreślić należy, że w budynkach mieszkalnych utrzymywanie użytkowania wieczystego w udziałach związanych z poszczególnymi lokalami nie ma racjonalnego uzasadnienia. Prawo to traci swój sens gospodarczy i prawny w przypadku związania go z lokalami mieszkalnymi, bowiem jego istotą jest zapewnienie trwałego tytułu do korzystania z gruntów wykorzystywanych na cele przemysłowe, gospodarcze, itp. Mechanizm ten będzie dedykowany wyłącznie nieruchomościom gruntowym oddanym w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe w związku z realizacją roszczeń o ustanowienie tego prawa, w tym na gruncie projektowanej ustawy, jak również w ramach gospodarowania przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

2. Obowiązek realizacji inwestycji drogowej spowodowanej inwestycją niedrogową przez inwestora inwestycji niedrogowej

Proponuje się doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów w zakresie obowiązku realizacji inwestycji drogowej spowodowanej inwestycją niedrogową przez inwestora inwestycji niedrogowej przez rozszerzenie katalogu działań, dla których możliwe będzie zobowiązanie inwestora inwestycji niedrogowej do przekazania środków finansowych zarządcy drogi. Nowa redakcja art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ma na celu stworzenie optymalnych warunków współdziałania inwestora inwestycji niedrogowej i zarządcy drogi. Dzięki temu doprecyzowaniu możliwe będzie przekazanie środków finansowych przez inwestora inwestycji niedrogowej bez konieczności faktycznej realizacji zadania przez inwestora. Tym samym inwestor niedrogowy będzie mógł zarówno wykonać roboty budowlane polegające na budowie lub przebudowie drogi we własnym zakresie, jak i przekazać zarządcy drogi środki finansowe.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie zidentyfikowano podobnego problemu w krajach OECD/UE. Rozwiązywany problem wynika z zaszłości z poprzedniego systemu społeczno-gospodarczego. Instytucja użytkowania wieczystego nie występuje w krajach OECD/UE. W kontekście przepisów związanych z instytucją prawa użytkowania wieczystego można jedynie zauważyć, że w krajach europejskich od lat funkcjonują prawa podobne w swej treści do użytkowania wieczystego. Za analogiczne do użytkowania wieczystego można uznać niemieckie prawo zabudowy (Erbbaurecht), które jest szeroko wykorzystywane do realizacji budownictwa społecznego. Podobne rozwiązania obowiązują i są stosowane w praktyce m.in. także w Szwajcarii, Francji, Austrii, Włoszech i Czechach.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Spółdzielnie mieszkaniowe	ok. 120	Ankiety – źródło własne (dane przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe)	Pozytywne: możliwość uregulowania stanu własnościowego gruntu pod budynkami
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego (w tym urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami)	380 starostw powiatowych – obsługujących starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i zarządy powiatów 16 urzędów marszałkowskich – obsługujących zarządy województw 2.479 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	Przepisy prawa, GUS,	Rozpatrywanie wniosków spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie użytkowania wieczystego oraz nieodpłatne przeniesienie własności budynków: – umożliwienie regulacji stanów prawnych nieruchomości zajętych pod budynki spółdzielni, – Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego będą miały zapewniony dochód z tytułu opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego oraz opłaty rocznej,

			– wzrost działalności inwestycyjnej na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, – możliwość oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, z jednoczesną gwarancją sprawowania efektywnego nadzoru nad realizacją przez inwestora celu określonego w umowie, co przyczyni się do wzrostu działań inwestycyjnych na gruntach publicznych, – udzielanie bonifikaty od pierwszej opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego oraz od opłaty rocznej
Towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)	242	Szacunki własne MRiT	Możliwość realizacji społecznego budownictwa czynszowego, na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. Wprowadzenie preferencyjnego modelu odpłatności za grunt oddany w użytkowanie wieczyste na realizację tych przedsięwzięć (niższy wymiar pierwszej opłaty oraz stawki procentowej opłaty rocznej) oraz szczególnego modelu weryfikacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (waloryzacji opłat).
Sądy	Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie, Sąd Okręgowy w Łodzi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, Naczelny Sąd Administracyjny	Ankiety – źródło własne (dane przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe)	Wprowadzona zostanie kontrola zapadłych rozstrzygnięć administracyjnych; systemowa regulacja stanów prawnych nieruchomości zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których nie uzyskały one tytułów prawnych zmniejszy obciążenie sądów powszechnych w sprawach cywilnych
Sądy rejonowe prowadzące wydziały ksiąg wieczystych	303	Przepisy prawa	Dokonywanie wpisów w księgach wieczystych wynikających z oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przekształcenia tego prawa we własność; ujawnianie ostrzeżenia o zakazie zbywania nieruchomości
Osoby posiadające spółdzielcze własnościowe prawa do lokali lub	ok. 100.000	Ankiety – źródło własne (dane przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe)	Pozytywne: możliwość założenia księgi wieczystej dla spółdzielczego

roszczenie o ich ustanowienie			własnościowego prawa do lokalu
Podmioty realizujące przedsięwzięcia inwestycyjne w obszarze budownictwa mieszkaniowego (inwestorzy prywatni, fundacje, uczelnie wyższe, stowarzyszenia, spółki miejskie)	Brak możliwości precyzyjnego oszacowania skali	Brak	Pozytywne: możliwość realizacji budownictwa mieszkaniowego na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste; wprowadzenie preferencyjnego modelu odpłatności za grunt oddany w użytkowanie wieczyste na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów (niższy wymiar pierwszej opłaty oraz stawki procentowej opłaty rocznej) oraz szczególnego modelu weryfikacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (waloryzacji opłat)

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do środowisk spółdzielczych, w tym największych ogólnopolskich związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe, z prośbą o udzielenie informacji dotyczących skali oraz przyczyn problemu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów będących we władaniu spółdzielni mieszkaniowych. Przeprowadzono ankietę, które posłużyły następnie do oceny zasadności podjęcia interwencji legislacyjnej oraz określenia kierunków zmian w obowiązujących przepisach.

Pierwszą ankietę przeprowadzono w okresie od stycznia do kwietnia 2022 r. Ankietę wysłano do 14 podmiotów, w tym największych spółdzielni mieszkaniowych, które zgłaszały problemy związane z regulacją stanów prawnych gruntów oraz dwóch reprezentatywnych ogólnopolskich organizacji zrzeszających środowiska spółdzielcze, tj. Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP i Krajowej Rady Spółdzielczej. Ankietę zawierała zestaw pytań dotyczących stanu prawnego gruntów w spółdzielniach mieszkaniowych. Celem badania było określenie skali oraz przyczyn zjawiska nieuregulowanego stanu prawnego gruntów będących we władaniu spółdzielni mieszkaniowych.

Wobec powyższego poproszono o dane dotyczące:

- liczby i powierzchni gruntów, do których spółdzielnie mieszkaniowe nie uzyskały trwałego tytułu prawnego,
- liczby i powierzchni zabudowanych nieruchomości gruntowych, do których spółdzielniom mieszkaniowym przysługuje inny, niż własność lub użytkowanie wieczyste, tytuł prawny,
- przyczyn, dla których nie został dotąd uregulowany stan prawny gruntów zabudowanych przez spółdzielnie, liczby znajdujących się w toku spraw dotyczących regulacji stanów prawnych gruntów,
- liczby spółdzielni mieszkaniowych, we władaniu których znajdują się grunty o nieuregulowanym stanie prawnym,
- liczby mieszkańców lub lokali znajdujących się na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym.

Informacje uzyskane w wyniku przeprowadzonego badania pozwoliły oszacować liczbę podmiotów, na które oddziałuje projekt ustawy.

W odpowiedzi resort rozwoju i technologii otrzymał dane od 48 respondentów – pochodzące zarówno od ankietowanych związków spółdzielczych, jak i podmiotów indywidualnych (spółdzielni mieszkaniowych).

Drugie badanie ankietowe przeprowadzono w czerwcu 2022 r. i dotyczyło liczby budynków znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowych na gruntach, do których podmioty te nie uzyskały trwałego tytułu prawnorzeczowego.

Kolejne trzecie badanie ankietowe przeprowadzono na początku września 2022 r. wśród środowisk spółdzielczych pozwoliło ustalić, jaka część uprawnionych skorzystała z możliwości uregulowania stanu prawnego gruntu na podstawie obowiązujących obecnie przepisów oraz jaki odsetek spraw o uregulowanie praw do gruntów został zakończony uwzględnieniem wniosku spółdzielni mieszkaniowych. Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do środowisk spółdzielczych z prośbą o przekazanie liczby zgłoszonych przez spółdzielnie mieszkaniowe roszczeń na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak również o informacje dotyczące liczby gruntów będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, do których zgłoszone zostały roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych oraz liczby osób posiadających prawo do lokalu spółdzielczego, w budynkach usytuowanych na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje trwały tytuł prawnorzeczowy. Ankietę adresowaną była do 4 organizacji

spółdzielczych, ale podobnie jak w przypadku pierwszej ankiety dane raportowane były indywidualnie przez poszczególne spółdzielnie mieszkaniowe.

Jak wynika z danych pozyskanych w wyniku opisanych ankiet na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym znajduje się 711 budynków i 48 906 lokali. Liczba budynków znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, usytuowanych na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje trwały tytuł prawnorzeczowy, wybudowanych przed dniem 5 grudnia 1990 r. wynosi 445, a po dniu 5 grudnia 1990 roku – 161. Ponadto około 15 spółdzielni mieszkaniowych zgłosiło, że posiada tytuł prawny do gruntu w postaci umowy dzierżawy, natomiast około 9 spółdzielni mieszkaniowych wskazało, że nie posiada żadnego tytułu prawnego do gruntu. Wśród przyczyn nieuregulowanego stanu prawnego gruntu najczęściej wskazywane były przewlekłość postępowań i roszczenia osób trzecich. Równolegle z danych przekazanych w ramach trzeciej ankiety wynika, że w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych złożonych zostało 19 wniosków, z czego tylko jeden został uwzględniony (sprawa zakończyła się uzyskaniem przez spółdzielnię mieszkaniową tytułu prawnego do nieruchomości). W trybie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zostało złożonych 10 wniosków (żadne z prowadzonych postępowań nie zakończyło się uzyskaniem przez spółdzielnię mieszkaniową trwałego tytułu prawnego do nieruchomości). Ponadto z przekazanych danych wynika, że w stosunku do 54 nieruchomości będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych roszczenia zgłosili poprzedni właściciele lub ich następcy prawni. Z kolei liczba mieszkańców posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu na gruntach, do których spółdzielni nie przysługuje trwały tytuł prawny wynosi 68 833. Należy jednocześnie zauważyć, że informacje przekazane w ramach opisanych ankiet obrazują skalę problemu oraz prowadzą do konkluzji, że zjawisko nieuregulowanego stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe ma charakter powszechny. Liczba beneficjentów regulacji, tj. osób uprawnionych ze spółdzielczych praw do lokali oraz osób posiadających roszczenie o ich ustanowienie może być większa niż wynika to z danych przekazanych w ramach wyżej opisanych ankiet przez spółdzielnie mieszkaniowe. W świetle danych przekazanych przez Stowarzyszenie Spółdzielców Mieszkaniowych i Zarządców Nieruchomości „Konfederacja Warszawska” (vide: pismo z dnia 15 października 2020 r., pismo Zarządu Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „Energetyka” z 7 grudnia 2020 r.) wynosi ona ok. 100.000.

Stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) w dniu 9 stycznia 2026 r. projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Projekt w ramach opiniowania został skierowany do:

1. Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;
3. Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego;
4. Rzecznika Praw Obywatelskich;
5. Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej;
6. Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych;
7. Prezesa Krajowej Rady Notarialnej;
8. Prezesa Krajowej Rady Komorniczej;
9. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
10. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jednocześnie projekt ustawy z dnia 9 stycznia 2026 r., w ramach konsultacji publicznych, został skierowany do organizacji zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe oraz podmiotów działających w obszarze nieruchomości z terminem 21 dni na zgłaszanie uwag:

1. Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami;
2. Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych;
3. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami;
4. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Licencjonowanych Zarządców Nieruchomości „Ekspert”;
5. Polska Geodezja Komercyjna Krajowy Związek Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych;
6. Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych;
7. Polska Izba Rzecznostwa Majątkowego;
8. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości;
9. Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe;
10. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce;
11. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP;
12. Krajowa Rada Spółdzielcza;
13. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości;
14. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości;

15. Polska Federacja Rynku Nieruchomości;
16. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych;
17. Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców i Biegłych Sądowych;
18. Instytut Spraw Publicznych;
19. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP;
20. Związek Miast Polskich;
21. Związek Powiatów Polskich;
22. Związek Województw Polskich;
23. Unia Metropolii Polskich;
24. Unia Miasteczek Polskich;
25. Związek Gmin Wiejskich RP;
26. Stowarzyszenie Sędziów „Themis”;
27. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”;
28. Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
29. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris;
30. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

Zgłoszone w ramach opiniowania uwagi nie dotyczyły istoty ani zasadności projektowanej ustawy. Podnoszone wątpliwości odnosiły się przede wszystkim do skutków finansowych, ryzyka nadmiernego obciążenia sądów oraz kwestii redakcyjnych lub wynikały z niejasności interpretacji przepisów – uwagi te zostały wyjaśnione. Ministerstwo Rozwoju i Technologii uwzględniło część zgłoszonych uwag.

W toku konsultacji publicznych uwagi i propozycje do projektu zgłosili: Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Krajowa Rada Spółdzielcza, Stowarzyszenie mieszkaniowe WSPÓŁ, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Międzyzakładowa Spółdzielnia Energetyka, Warszawska Rada Seniorów, 2 osoby fizyczne, Lubelski Związek Lekarzy Rodzinnych – Pracodawców, Spółdzielnia Mieszkaniowa Na Skraju, Związek Powiatów Polskich, Spółdzielnia Mieszkaniowa Blok w Poznaniu, Stowarzyszenie „Niezależni na Skarpie”, Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, Polski Związek Firm Deweloperskich oraz Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP.

Zgłoszone uwagi odnosiły się głównie do przedmiotowego zakresu roszczenia, proponowanych mechanizmów nabycia prawa, waloryzacji opłat za użytkowanie wieczyste, zasad bezumownego korzystania z gruntu oraz okresu obowiązywania roszczenia. Część zgłaszanych wątpliwości wynikała z niejasności interpretacyjnych lub dotyczyła kwestii redakcyjnych. Ministerstwo Rozwoju i Technologii uwzględniło część zgłoszonych uwag, natomiast pozostałe – w szczególności propozycje dotyczące nabycia gruntu z mocy prawa, rozszerzenia zakresu roszczenia nie zostały uwzględnione z uwagi na ich niezgodność z zasadami systemowymi lub wykraczanie poza proponowany zakres projektu.

Z uwagi na istotny wpływ projektowanej regulacji na mienie jednostek samorządu terytorialnego projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Proponowane rozwiązania uzyskały pozytywną opinię Komisji na posiedzeniu w dniu 20 maja 2026 r.

Z przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania został sporządzony raport z konsultacji publicznych i opiniowania.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												

budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania	Przyjmuje się, że ewentualne skutki finansowe proponowanych rozwiązań dla cz. 15 – Sądy powszechne, zostaną pokryte w ramach dotychczas posiadanych środków budżetowych zarówno w roku wejścia w życie projektowanej ustawy, jak i w latach następnych i nie będą podstawą do planowania i ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa w roku wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w latach kolejnych.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt ustawy nie spowoduje ujemnych skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa (nie będzie generował wydatków po stronie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste będzie się wiązało z koniecznością uiszczenia przez podmioty prywatne jak i spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego opłat za ustanowienie użytkowania wieczystego oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Projekt ustawy nie spowoduje zatem spadku wpływów do budżetów samorządów. Ponadto z uwagi na brak możliwości określenia wartości gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste, nie sposób jest oszacować wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Na obecnym etapie, brak jest możliwości oszacowania skali zainteresowania nowymi rozwiązaniami podmiotów realizujących cele społecznego budownictwa czynszowego (objętych preferencyjną stawką procentową opłaty rocznej – 0,3% oraz limitem pierwszej opłaty w wysokości 10% ceny gruntu). Z tych względów przedstawiono oszacowanie dochodów z opłat za użytkowania wieczyste na reprezentatywnym przykładzie. I. Przy założeniu, że: – powierzchnia gruntu wynosi 1.000 mkw., – cena 1 mkw. wynosi 10.000 zł (cena gruntu – 10.000.000 zł), – wysokość pierwszej opłaty za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wynosi 1.000.000 zł (10 % ceny – podmiot realizujący cele społecznego budownictwa czynszowego), – opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (0,3% wartości gruntu) wyniesie 30.000 zł. Potencjalny dochód publicznego właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste na 99 lat, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste wyniesie: ok. 3 970 000 zł. II. Przy analogicznych założeniach oraz przyjmując, że – podmiot prywatny uiszcza pierwszą opłatę z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w wysokości 25%, (opłata wynosi 2.500.000 zł), – opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (3% wartości gruntu) wynosi: 300.000 zł. Potencjalny dochód publicznego właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste wyniesie: ok. 32 200 000 zł. Model kalkulacji nie uwzględnia zmian wysokości opłat wynikających z aktualizacji współczynników wzrostu wartości nieruchomości. Przyjmując, że prawo użytkowania wieczystego zostanie ustanowione na okres 99 lat, a pierwsza opłata wyniesie 10%, dochód publicznego właściciela przez okres trwania użytkowania wieczystego wyniesie minimum 40% ceny nieruchomości z daty ustanowienia tego prawa. Proponowany mechanizm waloryzacji opłat rocznych w odniesieniu do gruntów oddanych na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na realizację przedsięwzięć związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów zakłada możliwość aktualizowania wysokości opłat za użytkowanie wieczyste w oparciu o wskaźniki wzrostu cen nieruchomości. Umożliwia on stosowanie metody nawiązań łańcuchowych przy wykorzystaniu wskaźnika zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. W przypadku nieruchomości mieszkalnych wielorodzinnych jest to wskaźnik cen lokali mieszkalnych. Aktualizacja opłat rocznych przewiduje konieczność przeprowadzenia wyceny nieruchomości w formie operatu szacunkowego, która uwzględni szereg czynników mających wpływ na wartość nieruchomości. Na potrzeby modelu kalkulacji uwzględniono średni wzrost wartości nieruchomości na podstawie danych opublikowanych przez Eurostat. Zakładając, że: – powierzchnia gruntu wynosi 1.000 mkw., – wartość 1 mkw. wynosi 10.000 zł (cały grunt – 10.000.000 zł), 1) opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (0,3% wartości gruntu) wyniesie 30.000 zł,											

	2) uwzględniając kwartalne zmiany cen lokali mieszkalnych w stosunku do okresu poprzedniego, tj. w latach 2022–2024, opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, waloryzacja opłaty rocznej wyniosłaby: około 2.300 zł, 3) uwzględniając średni wzrost wartości nieruchomości na podstawie danych Eurostatu na lata 2022–2024, opłata roczna wzrosłaby: o około 7 500 zł. W przypadku zastosowania mechanizmu waloryzacji opłat rocznych, kwota płatności byłaby niższa o 5.200 zł, niż przy stosowaniu mechanizmu aktualizacji opłaty rocznej, przewidzianego w art. 77 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie informacji przekazywanych przez obywateli oraz przez spółdzielnie mieszkaniowe należy się spodziewać, że zdecydowana większość spółdzielni mieszkaniowych, które mają w zasobach budynki na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, zechce skorzystać z zaproponowanego rozwiązania. Nie jest możliwe oszacowanie skali postępowań prowadzonych na podstawie ustawy. W związku z powyższymi czynnikami, które cechuje indywidualny charakter, a także nieprzewidywalność liczby zawartych umów ustanowienia użytkowania wieczystego i przeniesienia własności budynków, brak jest możliwości oszacowania w okresie najbliższych 10 lat wysokości dochodów, które mogą być udziałem samorządów i Skarbu Państwa. Niemniej możliwe jest orientacyjne oszacowanie kosztów nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową prawa użytkowania wieczystego oraz wysokości obciążenia osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali przy założeniu, że będą one w całości partycypować w tych kosztach, proporcjonalnie do swojego udziału w częściach wspólnych (na modelowym przykładzie). I. Przy założeniu, że: – powierzchnia gruntu wynosi 1.000 mkw., – wartość 1 mkw. wynosi 10.000 zł (cały grunt – 10.000.000 zł), – spółdzielnia mieszkaniowa jest zwolniona z pierwszej opłaty za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, – w budynku/-ach znajduje się łącznie 100 lokali (o równych udziałach w częściach wspólnych): 1) opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (1% wartości gruntu) wyniesie 100.000 zł, 2) udział w opłacie rocznej przypadający na dany lokal: 1000 zł, II. Przy analogicznych założeniach oraz przyjmując, że: – spółdzielnia mieszkaniowa uiszcza pierwszą opłatę z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w wysokości 15% (rozłożoną na raty na okres 10 lat), – organ udzieli bonifikaty od pierwszej opłaty w wysokości 60%: 1) opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (1%) wyniesie: 100.000 zł, 2) pierwsza opłata wyniesie: 900.000 zł (rata roczna – 90.000 zł), 3) obciążenie przypadające na lokal w cyklu rocznym w okresie pierwszych 10 lat (suma przypadającej na udział opłaty rocznej oraz pierwszej opłaty) wyniesie: 1900 zł, 4) obciążenie przypadające na lokal w cyklu rocznym po upływie 10 lat wyniesie: 1000 zł. Kalkulacja nie uwzględnia zmian wynikających ze zmiany wartości nieruchomości w czasie i związanej z tym możliwości aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego na okres 99 lat i ustaleniu pierwszej opłaty w wysokości 15%, dochód gminy przez cały okres trwania tego prawa wyniesie co najmniej 114% ceny nieruchomości z daty jej zbycia. Ponadto posiadacze spółdzielczych praw do lokali, którzy spełniają przewidziane w art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami kryteria dochodowe mogą skorzystać z bonifikaty od opłaty rocznej (rozliczanej w kosztach eksploatacji budynków) w wysokości 50%. Mając na uwadze, że prawo użytkowania wieczystego gruntów, których stan prawny został uregulowany na rzecz spółdzielni mieszkaniowej podlegać będzie przekształceniu we własność, oszacowano wysokość wpływów z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat za przekształcenie tego prawa we własność w dwóch wariantach. Zakładając, że: – powierzchnia gruntu wynosi 1.000 mkw., – wartość 1 mkw. wynosi 10.000 zł (cały grunt – 10.000.000 zł), – spółdzielnia mieszkaniowa jest zwolniona z pierwszej opłaty za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, – w budynku/-ach znajduje się łącznie 100 lokali (o równych udziałach w częściach wspólnych), – umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste na podstawie decyzji o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste została zawarta 30 czerwca 2026 r. (grunt ulegnie przekształceniu z dniem 1 stycznia 2027 r.): 1) opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (1% wartości gruntu) wyniesie:– 50.000 zł, – za 6 miesięcy trwania użytkowania wieczystego,
--	---

	2) udział w opłacie rocznej przypadający na dany lokal: 500 zł, 3) opłata z tytułu przekształcenia wyniesie: 100.000 zł – za cały rok, 4) udział w opłacie z tytułu przekształcenia przypadający na dany lokal: 1000 zł. II. Przy analogicznych założeniach oraz przyjmując, że: – proces budowlany, uwzględniając wszelkie czynności procesowe i faktyczne trwał 6 lat, – spółdzielnia mieszkaniowa uiszcza pierwszą opłatę z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w wysokości 15% (rozłożoną na raty na okres 10 lat), – organ udzieli bonifikaty od pierwszej opłaty w wysokości 60%: 1) pierwsza opłata wyniesie: 900.000 zł (rata roczna – 90.000 zł), 2) obciążenie przypadające na lokal w cyklu rocznym w okresie pierwszych 10 lat (suma przypadającej na udział pierwszej opłaty) wyniesie: 900 zł, 3) suma opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (1%), przez cały okres trwania tego prawa (6 lat), wyniesie: 600.000 zł, 4) obciążenie przypadające na lokal w cyklu rocznym w okresie 6 lat (suma przypadającej na udział opłaty rocznej) wyniesie: 1.000 zł – łączny udział w opłacie rocznej przypadający na dany lokal: 6.000 zł, 5) opłata z tytułu przekształcenia wyniesie: 100.000 zł, 6) udział w opłacie z tytułu przekształcenia przypadający na dany lokal: 1000 zł. Model kalkulacji nie uwzględnia zmiany współczynników wzrostu wartości nieruchomości oraz związanej z tym możliwości waloryzacji opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Podsumowując – nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie wpływu wejścia w życie projektowanych przepisów na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak inne rozwiązania przewidziane w projektowanej ustawie wpłyną pozytywnie na budżety jednostek samorządu terytorialnego i budżet państwa poprzez wzrost dochodów z tytułu gospodarowania mieniem. W ramach projektowanych rozwiązań przewidziano m.in. zniesienie generalnego zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe. Tym samym można spodziewać się dodatkowych wpływów w budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa z pierwszej opłaty oraz z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Z uwagi na zindywidualizowany charakter czynników wpływających na podjęcie decyzji o oddaniu gruntu publicznego w użytkowanie wieczyste nie można jednak przewidzieć skali zawieranych umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a tym samym oszacować potencjalnych dochodów podmiotów publicznych z tego tytułu. Nałożenie dodatkowych obowiązków na urzędy obsługujące organy reprezentujące Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, polegających na rozpatrywaniu złożonych wniosków, nie spowoduje znaczącego wzrostu kosztów oraz obciążeń, bowiem zadanie polegające na regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe jest już aktualnie realizowane na podstawie art. 208 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Spółdzielniom mieszkaniowym przysługuje obecnie na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenie o przeniesienie własności zabudowanej działki albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Organy te rozpatrują również wnioski złożone na podstawie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak bezpośredniego wpływu. Pośrednio projekt ustawy powinien spowodować zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych (społeczne budownictwo czynszowe, przedsięwzięcia służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów), przy realizacji których byłyby zaangażowane						

		przedsiębiorstwa. Może wzrosnąć popyt na usługi budowlano-montażowe oraz projektowe i architektoniczne.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia stabilizacji prawnej osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym. Umożliwi im łatwiejszy obrót tym prawem oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przeniesienia prawa własności do zajmowanego lokalu. Uregulowana sytuacja prawna lokalu będzie mogła stanowić również większe zabezpieczenie dla prowadzącego działalność gospodarczą, np. poprzez możliwość zaciągnięcia kredytu z ustanowioną hipoteką na lokalu. Projekt powinien spowodować zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych (społeczne budownictwo czynszowe), co będzie miało pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Może wzrosnąć popyt na usługi budowlano-montażowe oraz projektowe i architektoniczne.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne	Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia stabilizacji prawnej osób posiadających roszczenie o ustanowienie spółdzielczych praw do lokali w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, co umożliwi łatwiejszy obrót tymi prawami oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność. Projekt ustawy powinien spowodować zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych (społeczne budownictwo czynszowe), co wpłynie na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Preferencyjna stawka procentowa opłat za użytkowanie wieczyste gruntów oddanych na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na potrzeby przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów przyczyni się dodatkowo do zmniejszenia obciążeń podmiotów inwestujących w zasoby mieszkaniowe dla grup wrażliwych społecznie, a zaproponowany mechanizm waloryzacji tych świadczeń – do zwiększenia poczucia ich stabilności.
	Spółdzielnie mieszkaniowe	Proponowane rozwiązania przyczynią się do regulacji stosunków własnościowych gruntów pod budynkami należącymi do spółdzielni mieszkaniowych oraz umożliwią racjonalną politykę remontową i inwestycyjną na tych nieruchomościach.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Ostatecznym beneficjentem proponowanych rozwiązań będą posiadacze spółdzielczych praw do lokali, roszczenia o ustanowienie spółdzielczych praw do lokali lub ekspektatywy ustanowienia odrębnej własności lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową. Przyznanie spółdzielniom mieszkaniowym dodatkowych narzędzi prawnych pozwoli im wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 42 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, podjęcia uchwały w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności lokali. W efekcie osoby posiadające spółdzielcze prawa do lokali będą mogły uzyskać odrębną własność lokalu. Ponadto wyeliminowana zostanie niepewność prawna mieszkańców, którym jednocześnie zagwarantowana zostanie możliwość swobodnego obrotu lokalami. Przyczyni się to do ustabilizowania sytuacji prawnej wyżej wskazanych osób. Jednocześnie umożliwi to zakładanie ksiąg wieczystych oraz ujawnianie w nich innych ograniczonych praw rzeczowych, w tym hipoteki na zabezpieczenie wiarytelności banku finansującego nabycie tego prawa. Ponadto, zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe pozwoli na pozyskanie gruntu poniżej jego wartości rynkowej. Z kolei podmioty realizujące inwestycje w ramach społecznego budownictwa czynszowego lub przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów będą ponosić pierwszą opłatę stanowiącą maksymalnie 10% wartości nieruchomości, natomiast stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wyniesie 0,3% tej wartości.	
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☐ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
Komentarz: Wprowadzony zostanie obowiązek rozpatrywania wniosków przez urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (starostwa, urzędy marszałkowskie, urzędy gmin).	
9. Wpływ na rynek pracy	
Brak wpływu.	
10. Wpływ na pozostałe obszary	
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☒ mienie państwowe ☐ inne:
	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Wpływ na mienie państwowe – projektowane regulacje będą skutkować zmniejszeniem zasobów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste pozwoli na czerpanie z tego tytułu dochodów pochodzących z pierwszej opłaty oraz opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, co pozwoli zwiększyć finansowanie przedsięwzięć w interesie społeczności lokalnej. Wpływ na sądy powszechne, administracyjne – wprowadzona zostanie kontrola zapadłych rozstrzygnięć administracyjnych. Systemowa regulacja stanów prawnych nieruchomości zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których nie uzyskały one tytułów prawnych, zmniejszy obciążenie sądów powszechnych w sprawach cywilnych. Jednocześnie zaproponowane w projekcie rozwiązania mogą spowodować tymczasowe zwiększenie wpływu spraw do wydziałów wieczystoksięgowych sądów powszechnych, w szczególności spraw związanych z wpisem prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej, zakładaniem ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych praw do lokali oraz przekształceń spółdzielczych własnościowych praw do lokali w odrębną własność. Proces ustanawiania prawa na rzecz spółdzielni mieszkaniowych będzie rozłożony w czasie m.in. z uwagi na fakt, iż spółdzielnie mieszkaniowe nie będą związane terminem na zgłoszenie żądania ustanowienia użytkowania wieczystego. W konsekwencji również zakładanie ksiąg wieczystych dla spółdzielczych praw do lokali lub lokali będących przedmiotem odrębnej własności, znajdujących się na gruntach objętych regulacją, będzie odbywać się w dłuższym horyzoncie czasowym, co spowoduje, że obciążenie sądów wieczystoksięgowych nie będzie znaczące. Jednocześnie zaznaczyć należy, że zgromadzone dane dotyczące liczby beneficjentów projektowanej ustawy nie pozwalają na szczegółowe oszacowanie wpływu regulacji na wydziały ksiąg wieczystych sądów powszechnych.
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Szacowany czas potrzebny do zakończenia postępowań wszczętych na podstawie wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków wraz z kontrolą sądową zapadłych rozstrzygnięć szacuje się na 2 lata.	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po 3 latach od dnia wejścia w życie ustawy poprzez zebranie danych o liczbie: - postępowań regulacyjnych wszczętych na podstawie projektowanej ustawy z podziałem na zakończone i niezakończone, - budynków, lokali, powierzchni działek zabudowanych budynkami, które pomimo możliwości nie skorzystały z mechanizmu regulacji stanu prawnego gruntu przewidzianego w projektowanej ustawie, na podstawie dobrowolnych ankiet i sporządzeniu sprawozdania, - umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. Ponadto, ewaluacja rozwiązania związanego z instytucją użytkowania wieczystego nastąpi poprzez sporządzenie zestawienia liczby oraz powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów, w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy oraz okresowego (corocznego) monitorowania stanu wykonania ustawy.	

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)
—

Raport z konsultacji publicznych i opiniowania
projektu ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez
spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
oraz niektórych innych ustaw (zmiana tytułu – projekt ustawy o uregulowaniu
praw do niektórych gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni
mieszkaniowych)

Ministerstwo Rozwoju i Technologii
Departament Gospodarki Nieruchomościami

Warszawa, maj 2026 r.

Niniejszy raport został sporządzony na podstawie § 51 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), zwanej dalej „Regulaminem pracy Rady Ministrów”.

Stosownie do § 52 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

1. Omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania.

W dniu 9 stycznia 2026 r. projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD335 (zwany dalej „projektem”) został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych.

Organ przekazał projekt ustawy do zaopiniowania organom administracji rządowej i innym organom oraz instytucjom państwowym, których zakresu działania dotyczył projekt, a w szczególności członkom Rady Ministrów, Prezesowi Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesowi Krajowej Rady Notarialnej, Prezesowi Krajowej Rady Komorniczej, Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Uwagi i propozycje wobec projektu zgłosili: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Notarialna, Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Naczelny Sąd Administracyjny zgłosił uwagi dotyczące możliwych skutków finansowych oraz ryzyka nadmiernego obciążenia sądów związku z projektowaną ustawą. **Uwagę tę wyjaśniono**, wskazując, że według szacunków przedstawionych w OSR ewentualny wzrost liczby spraw będzie miał charakter marginalny. Podkreślając jednocześnie, że zwiększone zaangażowanie kadr wymiaru sprawiedliwości zostanie zrównoważone poprzez zniesienie części toczących się obecnie postępowań, które – w wyniku nowych regulacji – zostaną przeniesione na drogę administracyjną lub umorzone.

Sąd Najwyższy pozytywnie ocenił projekt co do istoty, zgłaszając jednocześnie uwagi merytoryczne i redakcyjne. Wskazał, że nie doprecyzowano momentu ustanowienia użytkowania wieczystego i zasugerował określenie parametrów tego zdarzenia prawnego. **Ministerstwo Rozwoju i Technologii wyjaśniło**, że projekt opiera się na obowiązujących już regulacjach (m.in. art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), zgodnie z którymi nabycie użytkowania wieczystego następuje z chwilą zawarcia umowy i ujawnienia prawa w księdze wieczystej. Podkreślono, że konstrukcja proponowanych norm, oparta na istniejących już rozwiązaniach, nie spowoduje wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie.

Nie uwzględniono uwagi redakcyjnej Sądu Najwyższego dotyczącej zmiany w art. 1 ust. 2 ustawy, wskazując, że zastosowana alternatywa nie uzależnia wyłączenia spod regulacji od planistycznego przeznaczenia takich nieruchomości. Jednocześnie wskazano, że **propozycja doprecyzowania przepisu zostanie rozważona na dalszym etapie prac**.

Za **niezasadną** uznano również uwagę Sądu Najwyższego, w której wskazano na zbędność regulacji zawartej w art. 2. Wyjaśniono natomiast, że przywołane przepisy regulują odmienne stany faktyczne oraz dedykowane są różnym kategoriom podmiotów, w konsekwencji koniecznym jest zachowanie aktualnej konstrukcji normatywnej.

Nie uwzględniono uwagi Sądu Najwyższego dotyczącej zasad udzielania bonifikaty. Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało, że przyznawanie preferencyjnych warunków odpłatności musi uwzględniać konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP), mającą pierwszeństwo względem zasady równości. Podkreślono również, że analogiczne rozwiązanie funkcjonuje w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Nie uwzględniono również uwagi Sądu Najwyższego dotyczącej zbędności przepisu art. 4, wskazując, że przepis pełni funkcję informacyjną i stanowi wytyczną dla organów w postępowaniach dotyczących odpłatności za grunt wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Podkreślono, że analogiczne odesłania występują w ustawach dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W zakresie uwagi Sądu Najwyższego dotyczącej wątpliwości co do możliwej ingerencji w stan zawisłości spraw, **uwagę częściowo uwzględniono**. Wskazano, że rozwiązanie z ust. 2 służy zapewnieniu zgodności z zasadą powagi rzeczy osądzonej i ograniczeniu równoległych postępowań o tożsamym przedmiocie, co zostanie doprecyzowane w uzasadnieniu. Jednocześnie podkreślono, że regulacja ta ma ograniczyć negatywne skutki finansowe długotrwałych procesów regulacyjnych po stronie spółdzielni i ich członków. Wyłączenie obowiązku świadczenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntu dotyczy wyłącznie okresu trwania postępowania regulacyjnego i nie obejmuje zobowiązań powstałych przed wejściem ustawy w życie.

W zakresie uwagi Sądu Najwyższego dotyczącej uchylenia zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe **uwagę wyjaśniono**, wskazując, że zmiana odzwierciedla intencję ustawodawcy. Podkreślono jednocześnie, że ograniczenie to już w obecnym stanie prawnym nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż ustanowienie użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe jest dopuszczalne m.in. na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, w ramach realizacji roszczeń o ustanowienie tego prawa oraz w gospodarowaniu nieruchomościami przez KZN (art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Odnosząc się do uwagi Krajowej Rady Notarialnej, wskazującej na odwrócenie dotychczasowego kierunku zmian oraz ryzyko systemowej niejednoznaczności wynikającej z ponownego wprowadzenia

roszczeniowego użytkownika wieczystego **wyjaśniono**, że już w obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest ustanawianie tego prawa na cele mieszkaniowe. Zgodnie z art. 13 ust. 1b u.g.n. może ono być ustanawiane m.in. na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, w ramach realizacji roszczeń oraz raz w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wskazał, że choć projekt jest społecznie uzasadniony, to właściwsze byłoby uregulowanie tej materii w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych oraz doprecyzowanie relacji do art. 35 ust. 2 tej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także rozważenie objęcia regulacją urządzeń trwale związanych z gruntem. W odpowiedzi **wyjaśniono**, że projekt nie narusza praw spółdzielni do dochodzenia roszczeń na podstawie odrębnych przepisów, jednoznacznie określa relację między nimi a nowymi unormowaniami, umożliwia korzystanie z procedury administracyjnej przy roszczeniach z art. 208 ust. 2 u.g.n. z poszanowaniem wcześniej nabytych praw oraz respektuje zasadę *superficies solo cedit*.

W odniesieniu do uwagi Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych co do art. 5 projektowanej ustawy wskazano, że reguluje on wyłącznie płaszczyznę proceduralną. **Uwagę wyjaśniono**, wskazując, że projektowane art. 5 ust. 1–2 istotnie przyznają uczestnikom toczących się postępowań sądowych uprawnienie do rozpoznania spraw w reżimie postępowania administracyjnego. Z kolei norma zawarta w art. 5 ust. 3 ma charakter materialnoprawny, ponieważ uchyla obowiązek świadczenia na rzecz właściciela należności za bezumowne korzystanie z gruntu w okresie trwania postępowania regulacyjnego.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych **pozytywnie ocenił** proponowane w art. 6 pkt 7 obniżenie kosztów realizacji społecznego budownictwa czynszowego, wskazując jednocześnie na potrzebę rozszerzenia katalogu wspieranych inwestycji o pomieszczenia służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych uczniów, a także zwrócił uwagę, że w art. 6 ust. 10 należałoby rozstrzygnąć, czy projektowane wyłączenie obejmie również będące w toku postępowania z wniosku byłych właścicieli gruntów warszawskich. Uwagi **nie uwzględniono**, ponieważ rozszerzenie preferencyjnego wymiaru odpłatności za użytkowanie wieczyste na zakwaterowanie uczniów wykracza poza zakres regulacji. Projekt ponadto nie przewiduje regulacji intertemporalnych, co oznacza, że po jego wejściu w życie organy będą obowiązane rozpatrywać roszczenia poprzednich właścicieli na gruncie nowego stanu prawnego.

Uwagę Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, dotyczącą potrzeby zastąpienia pojęcia „nieruchomości” pojęciem „gruntów” oraz rozszerzenia sankcji nieważności z art. 10 ust. 1 pkt 3 także na inne wskazane przypadki, w tym ustanowienie odrębnej własności lokalu **częściowo uwzględniono**.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiła uwagi dotyczące niejasnego zakresu regulacji (zwłaszcza współwłasności gruntów), nieprecyzyjnego pojęcia „poprzedników prawnych”, a także wskazała na problematyczne odwołanie do „obowiązujących” miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które - jej zdaniem - może okazać się iluzoryczne. Wskazała również na trudności dowodowe wynikające z dodatkowych przesłanek dotyczących daty budowy i

nieprzerwanego posiadania oraz na nieuzasadnione różnicowanie spółdzielni w zależności od okresu realizacji inwestycji. Ministerstwo Rozwoju i Technologii wyjaśniło, że przepisy oparto na konstrukcjach i dorobku orzecznictwa opartym na art. 208 u.g.n., zaś przepisy mają odsyłać do aktów planistycznych uchwalonych i promulgowanych, a zaostrenie wymogów wynika z rozszerzenia zakresu przedmiotowego roszczeń spółdzielni.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiła uwagi dotyczące braku powiązania roszczenia z posiadaniem na dzień 5 grudnia 1990 r. oraz nieuregulowanej sytuacji spółdzielni korzystających z gruntów na podstawie wygasłych lub spornych umów dzierżawy, które w chwili wejścia ustawy używają nieruchomości bez tytułu prawnego. Podkreślono, że projekt nie rozwiązuje tych stanów faktycznych i może pozbawić spółdzielnie możliwości żądania ustanowienia użytkowania wieczystego. Zwrócono też uwagę na niejasność pojęcia „budynku mieszkalnego” oraz brak jego relacji do innych kategorii budynków użytych w projekcie. Uwagę wyjaśniono wskazując, że regulacja ma objąć spółdzielnie korzystające z gruntów odpłatnie, lecz bez konieczności spełnienia wymogu nieprzerwanego posiadania od 1990 r. Wskazano, że spółdzielnie korzystające bez tytułu prawnego lub nieodpłatnie mogą korzystać z regulacji Kodeksu cywilnego dotyczących roszczenia o przeniesienie własności. Pojęcie budynku mieszkalnego - zgodnie z wyjaśnieniem - należy rozumieć w znaczeniu ukształtowanym w prawie budowlanym.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wskazała, że niejasna jest relacja ust. 4 do ust. 7, ponieważ podział gruntu następowalby już po wydaniu decyzji, zanim spółdzielnia przystąpi do zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Nie określono też przesłanek wydzielenia gruntu ani tego, czy uwzględnia się interes właściciela. Nie wyjaśniono także, jak po podziale kształtuje się „odpłatne korzystanie z gruntów na podstawie innego tytułu niż własność lub użytkowanie wieczyste”. Zwrócono uwagę, że ust. 8 nie wskazuje, iż budowę mają realizować spółdzielnie mieszkaniowe, a ust. 9 nie określa formy ustalenia terminu zagospodarowania i zawiera niespójne odesłania. **Uwag nie uwzględniono** wskazując, że decyzja tworzy maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę użytkowania wieczystego, a podział ma odpowiadać granicom żądania spółdzielni i zawartym w ustawie wytycznym co do przedmiotu roszczenia. Z kolei „odpłatne korzystanie” obejmuje każdy tytuł prawny przewidujący świadczenie wzajemne na rzecz właściciela. Ponadto ograniczenie sposobu zagospodarowania ma mieć charakter uniwersalny, natomiast kwestia terminu zagospodarowania wynika z systematyki przepisu i zostanie doprecyzowana w uzasadnieniu.

W kolejnej uwadze Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wskazała, że:

- w art. 5 ust. 2 nie określono, jakich postępowań sądowych dotyczy przepis, uzasadniający zawieszenie postępowania administracyjnego,
- w art. 5 ust. 3 nie jest jasne, czy regulacja odnosi się wyłącznie do spraw z art. 208 u.g.n., czy także do wszystkich postępowań z art. 3 ust. 1,
- konieczne jest wyjaśnienie, czy niepobieranie świadczeń z tytułu bezumownego korzystania oznacza jedynie zawieszenie obowiązku, czy materialne zwolnienie.

Uwagę częściowo uwzględniono wskazując, że art. 5 ust. 2 ma zapewnić zgodność z zasadą powagi rzeczy osądzonej i dotyczy wyłącznie spraw o tożsamym przedmiocie sprawy, zaś wyłączenie obowiązku świadczenia za bezumowne korzystanie z gruntu obejmuje jedynie okres trwania postępowania administracyjnego z art. 3 ust. 1 i nie wpływa na zobowiązania powstałe przed wejściem ustawy w życie

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiła uwagi do art. 6 projektu, wskazując na wątpliwości dotyczące włączenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu do pojęcia „zasobu nieruchomości” i braku wyjaśnienia, w jaki sposób Skarb Państwa miałby wykonywać uprawnienia członkowskie w spółdzielni.

Wskazano również, że projektowany art. 51b u.g.n. nie określa trybu odwołania doposażenia lub wyposażenia ani zasad weryfikacji realizacji celu, co rodzi problemy zwłaszcza przy przeniesieniu praw na inne osoby prawne.

Podniesiono także, że nowa stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,3% ceny nieruchomości prowadzi do zróżnicowania opłat dla celów mieszkaniowych oraz narusza dotychczasową gradację stawek, a ponadto projekt wprowadza odmienny sposób zmiany wymiaru opłaty rocznej. Ministerstwo Rozwoju i Technologii **częściowo uwzględniło** powyższe uwagi, wyjaśniając, że włączenie spółdzielczych praw własnościowych do zakresu normatywnego pojęcia „zasobu nieruchomości” usuwa wątpliwości dostrzeżone w praktyce, jednak nie prowadzi do zmiany stosunków własnościowych, w tym nie jest źródłem dodatkowych obowiązków związanych z członkostwem w spółdzielni. Podkreślono ponadto, że oświadczenia woli składane w ramach instytucji doposażenia są składane w przepisanej dla nich formie. Wyjaśniono również, że preferencyjna stawka opłaty rocznej w wysokości 0,3% dotyczy wyłącznie gruntów przeznaczonych na cele społecznego budownictwa czynszowego, które zostało celowo wyodrębnione służąc realizacji przedsięwzięć o szczególnej doniosłości społecznej.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zgłosiła uwagę, że niezbędne jest uzupełnienie art. 16 ust. 2 o obowiązek określenia w umowie również terminu realizacji zadania, ponieważ jego brak może prowadzić do roszczeń wobec zarządcy drogi. Zaproponowano wskazanie, że umowa określa także termin wykonania prac. Uwagi tej nie uwzględniono, bowiem – tak jak dotychczas – szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, w tym termin realizacji, są ustalane w umowie między inwestorem a zarządcą drogi, a dodawany przepis art. 16 ust. 1a jedynie doprecyzowuje, że obowiązek inwestora może być wykonany poprzez przekazanie środków finansowych, nie zmieniając zasad realizacji inwestycji.

Organ przekazał projekt ustawy do konsultacji publicznych do następujących podmiotów:

1. Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami
2. Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych
3. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami
4. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Licencjonowanych Zarządców Nieruchomości

„Ekspert”

5. Polska Geodezja Komercyjna Krajowy Związek Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych

6. Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych

7. Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego

8. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości

9. Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe

10. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce

11. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP

12. Krajowa Rada Spółdzielcza;

13. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości

14. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości

15. Polska Federacja Rynku Nieruchomości

16. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych

17. Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców i Biegłych Sądowych

18. Instytut Spraw Publicznych

19. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

20. Związek Miast Polskich

21. Związek Powiatów Polskich

22. Związek Województw Polskich

23. Unia Metropolii Polskich

24. Unia Miasteczek Polskich

25. Związek Gmin Wiejskich RP

26. Stowarzyszenie Sędziów „Themis”

27. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”

28. Helsińska Fundacja Praw Człowieka;

29. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

30. Instytut Rozwoju Miast i Regionów

oraz publikując projekt w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Uwagi i propozycje wobec projektu zgłosili: Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Krajowa Rada Spółdzielcza, Stowarzyszenie mieszkaniowe WSPÓŁ, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Międzyzakładowa Spółdzielnia Energetyka, Warszawska Rada Seniorów, 2 osoby fizyczne, Lubelski Związek Lekarzy Rodzinnych – Pracodawców, Spółdzielnia Mieszkaniowa Na Skraju, Związek Powiatów Polskich, Spółdzielnia Mieszkaniowa Blok w Poznaniu, Stowarzyszenie „Niezależni na Skarpie”, Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, Polski Związek Firm

Deweloperskich oraz Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP.

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP zgłosił uwagi natury ogólnej, w tym: konieczność wprowadzenia konstrukcji nabycia gruntu z mocy prawa, niecelowość koncepcji dochodzenia praw do gruntu na drodze administracyjnej i rezygnacji z drogi sądowej, uzasadniając swoje stanowisko obawami o paraliż decyzyjny i dublowanie działań prawnych. Uznano, że ustawa nie rozwiązuje problemu urządzania ksiąg wieczystych i wsparcia finansowania zakupu praw do lokali, jak również zwrócono uwagę na potrzebę zastosowania instytucji przemilczenia lub „zasiedzenia administracyjnego” dla gruntów będących w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych od 5 grudnia 1990 r.

Uwag Związku **nie uwzględniono**, wskazując, że konstrukcja quasi-zasiedzenia, zaczerpnięta m. in. z wcześniejszych projektów, była m. in. przedmiotem negatywnych stanowisk Rządu oraz uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjną. Wątpliwości natury systemowej wykluczają zatem możliwość wprowadzenia mechanizmu nabycia gruntu z mocy prawa, „przemilczenia” czy administracyjnego zasiedzenia. Wskazano również, że projekt nie przewiduje konieczności definitywnej rezygnacji z drogi sądowej, a kwestie urządzania ksiąg wieczystych wynikają z odrębnych regulacji i znajdują się poza zakresem przedłożenia.

Krajowa Rada Spółdzielcza zgłosiła uwagi szczegółowe, w szczególności odnoszące się do art. 1 ust. 2 projektu wskazując, że tereny wokół budynków, które wykorzystywane są na cele publiczne np. drogi wewnętrzne, parkingi, parki, place zabaw, boiska itp. nie zostały objęte roszczeniem. Ponadto wskazano, że decyzja wydana przez właściwy organ powinna stanowić akt, który przenosi prawo.

Uwag tych **nie uwzględniono**. Wskazano, że wyłączenie terenów przeznaczonych na cele publiczne jest konieczne, ponieważ realizacja tych celów co do zasady należy do podmiotów publicznych. Nie wyłącza to uwłaszczenia na gruntach, na których znajdują się zrealizowane przez spółdzielnie obiekty ogólnodostępne, w tym place zabaw, boiska, parkingi etc. Podkreślono, że projekt odwołuje się do definicji celu publicznego z art. 6 u.g.n. oraz ustaw szczególnych. Wyjaśniono również, że powstanie użytkowania wieczystego wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego i konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej, dlatego decyzja administracyjna nie może stanowić samostannego źródła prawa. Przyjęta konstrukcja została uznana za konieczną i adekwatną do celu projektu.

Stowarzyszenie mieszkaniowe WSPÓŁ przedstawiło propozycje wykraczające poza zakres przedłożenia.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych wniosła o odstąpienie od wprowadzania mechanizmu waloryzacji opłat za użytkowanie wieczyste dla nieruchomości oddanych na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów. Uwagi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych **nie uwzględniono** wskazując, że odmienny

sposób waloryzacji opłat rocznych dla gruntów przeznaczonych na społeczne budownictwo czynszowe oraz przedsięwzięcia mieszkaniowe dla studentów i doktorantów ma na celu ograniczenie niepewności wynikającej ze zmian wartości rynkowej nieruchomości. Podkreślono, że zmiana wysokości zobowiązania w tym trybie ma być oparta na obiektywnych wskaźnikach powiązanych z globalnymi zmianami gospodarczymi, co stabilizuje sytuację finansową podmiotów realizujących inwestycje o charakterze niezarobkowym. W ocenie projektodawcy rozwiązanie to umożliwia przewidywalność kosztów, zmniejsza ryzyko wahań opłat i sprzyja akumulacji środków na kolejne inwestycje lub utrzymanie istniejącego zasobu.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów zgłosił uwagi ogólne m.in. proponując ustanowienie użytkowania wieczystego na czas nieokreślony na potrzeby budownictwa społecznego i potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów oraz uzupełnienie innych ustaw o zapisy pozwalające na lokalizowanie budynków mieszkalnych i akademików na gruntach znajdujących się w zasobach publicznych.

Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa „Energetyka”, Warszawska Rada Seniorów oraz osoby fizyczne zgłosiły postulat doprecyzowania zasad dochodzenia świadczeń za bezumowne korzystanie z gruntu w sytuacjach, w których opóźnienia w uregulowaniu stanu prawnego wynikały z wieloletniej bezczynności organów, a także wprowadzenie zakazu pobierania świadczeń za takie okresy, związanie organów prawomocnymi wyrokami oddalającymi roszczenia oraz wyłączenie odpowiedzialności spółdzielni za skutki opieszałości właścicieli publicznych. Międzyzakładowa Spółdzielnia Mieszkaniowa „Energetyka” zgłosiła ponadto postulaty ograniczenia możliwości zastrzegania w umowach wyłączenia przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności oraz objęcia regulacją gruntów funkcjonalnie związanych z budynkami.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało, że postulat dotyczący należności za bezumowne korzystanie z gruntu ingerowałby w ukształtowane przed wejściem ustawy w życie stosunki prawne, co naruszałoby zasadę nieretroakcji. Podkreślono, że możliwość wyłączenia spod przekształcenia mieści się w konstrukcji użytkowania wieczystego, lecz nie będzie dotyczyć gruntów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynków. Wskazano również, że względy proporcjonalności i pewności obrotu uzasadniają ograniczenie roszczeń restytucyjnych poprzednich właścicieli wyłącznie do gruntów niezbędnych, natomiast postulaty unieważniania zastrzeżeń umownych wykraczają poza zakres projektowanej regulacji.

Spółdzielnia Mieszkaniowa „Na Skraju” zgłosiła postulat, aby roszczenia byłych właścicieli nie blokowały ustanowienia prawa do gruntu i obejmowały tereny niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania osiedli. W odpowiedzi wskazano, że postulat ten **został uwzględniony**, ponieważ projekt przewiduje przyznanie roszczenia w odniesieniu do gruntów w granicach nieprzerwanego posiadania przez spółdzielnię, z wyłączeniem terenów przeznaczonych na cele publiczne. Ponadto projekt rozstrzyga kolizję między roszczeniami poprzednich właścicieli a żądaniami spółdzielni poprzez mechanizmy wskazane w art. 6 pkt 10 i 11 projektu.

Związek Powiatów Polskich wskazał, iż z uwagi na wpływ projektu na jednostki samorządu terytorialnego konieczne jest skierowanie go do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponadto wskazał m. in. na potrzebę:

- odesłania w zakresie pojęcia celu publicznego do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wskazania konkretnych przepisów o pomocy publicznej mających zastosowanie w postępowaniach regulacyjnych.

Zwrócono także uwagę, że regulacja wyłączająca pobieranie świadczeń z tytułu bezumownego korzystania z gruntu i nienaliczanie odsetek przez cały okres postępowania może prowadzić do znacznych strat oraz ryzyka nadużyć. Wskazano, że 12-miesięczny termin na rozpoznanie żądania jest niewystarczający wobec złożoności postępowań, konieczności odtwarzania dokumentacji, przeprowadzania podziałów nieruchomości, sporządzania operatów szacunkowych oraz uzyskiwania zgód wojewody przy jednoczesnym braku dodatkowych środków dla starostw. Zgłoszono również uwagi redakcyjne do art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 16 ust. 1a ustawy o drogach publicznych.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało, że projekt zostanie przedłożony do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wskazano, że pojęcie celu publicznego zostało zdefiniowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach szczególnych, a propozycja uzupełnienia odesłania zostanie rozważona na dalszym etapie prac legislacyjnych.

W zakresie postulatu prolongaty terminu do wydania decyzji administracyjnej wyjaśniono, że przyjęty termin równoważy interes stron, gwarantuje organowi adekwatny czas na zakończenie sprawy i chroni przed zarzutem bezczynności. Zwrócono uwagę na integrację procedury podziału nieruchomości z merytorycznym rozstrzygnięciem oraz możliwość finansowania operatów szacunkowych ze środków przeznaczonych na wyceny dla celów ustalania odpłatności za bezumowne korzystanie. Podkreślono, że projekt nie wyklucza rozstrzygnięcia odmownego, ponieważ zawiera szczegółowe materialnoprawne przesłanki uwzględnienia roszczenia, których niespełnienie skutkować będzie wydaniem decyzji odmownej. Wskazano ponadto, że pozostawienie organom swobody w zakresie określania zasad udzielania bonifikaty jest celowe i zasadne.

Wyjaśniono także, iż obowiązek realizacji społecznego budownictwa czynszowego może wynikać wyłącznie z ustawy lub umowy użytkowania wieczystego. Podkreślono, że w okresie, w którym spółdzielnia ma uzasadnione oczekiwanie przyznania prawa do gruntu, nie jest uzasadnione obciążanie jej świadczeniami z tytułu bezumownego korzystania. Wskazano, że projekt nie ingeruje w stosunki prawne ukształtowane przed jego wejściem w życie. Uwzględniono także uwagi dotyczące zmian redakcyjnych.

Stowarzyszenie „Niezależni na Skarpie” zgłosiło uwagę, iż projekt w całości nie nadaje się do dalszych prac legislacyjnych, ponieważ zapisy art. 1 i 2 opierają się na błędnym założeniu, że budynki zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe mogły być ich własnością, mimo że nie zostały przez nie sfinansowane. W odpowiedzi wskazano, że opracowanie projektu było poprzedzone gruntowną analizą uwarunkowań prawnych oraz poprawną diagnozą problemu, dostarczającą jednoznacznego wniosku o potrzebie podjęcia interwencji legislacyjnej w przyjętym kierunku.

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce wskazała, że warunek nieprzerwanego posiadania od dnia 5.12.1990 r. może powodować, że nawet przejściowa i krótkotrwała utrata posiadania pozbawi spółdzielnie mieszkaniowe roszczenia. **W odpowiedzi wskazano**, że użyte w projekcie pojęcie „żądania” należy utożsamiać z zaproponowanym terminem „roszczenie”. Analogicznie do „roszczenia” skutkiem zgłoszenia przez uprawniony podmiot żądania jest związanie nim właściwego organu. Podkreślono jednocześnie, że w świetle art. 340 Kodeksu cywilnego obowiązuje domniemanie nieprzerwanego charakteru władania, a obowiązek dowiedzenia wyzucia spółdzielni spoczywa na właścicielu, przy czym przemijająca przeszkoda nie przerywa posiadania.

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce wyraziła także obawę, że gminy mogą nadużywać swojego władztwa planistycznego i celowo zmieniać przeznaczenie posiadanych przez spółdzielnie terenów na cel publiczny po to, aby prawo użytkowania wieczystego do niektórych terenów nie zostało na rzecz spółdzielni ustanowione. **W odpowiedzi Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało**, że ochronę przed nadużyciem władztwa planistycznego zapewnia proces uchwalania i zmiany planu, zakładający szeroką partycypację społeczną, z której mogą korzystać spółdzielnie i lokatorzy.

Podniesiono również, że z projektowanej ustawy będą mogły skorzystać także te spółdzielnie, które wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego, budynki mieszkalne i korzystają z tych gruntów odpłatnie na podstawie tytułu prawnego innego niż własność lub użytkowanie wieczyste. Ta grupa spółdzielni nie będzie musiała wykazywać posiadania gruntu w dniu 5.12.1990 r. oraz wybudowania budynków z własnych środków. Wskazano, że przedłożenie dokumentu potwierdzającego zdarzenie o doniosłym skutku prawnym stanowi proporcjonalny i możliwy do weryfikacji środek dowodowy, a sytuacje braku dokumentacji będą miały charakter marginalny. **W odpowiedzi Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało**, że spełnienie przesłanki budowy ze środków własnych spółdzielni stanowi minimalny wymóg stosowania szczególnych, preferencyjnych zasad i jest rozwiązaniem spójnym z art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto zgłoszono postulat wprowadzenia sankcji w przypadku braku wydania decyzji w terminie. Wskazano również, że organ samorządu będzie wydawać decyzje, będąc jednocześnie stroną postępowania. Podniesiono także brak terminu na zawarcie aktu notarialnego, a także, że koszty tej pierwszej opłaty obciążą finalnie członków spółdzielni mieszkaniowych, że nie jest też jasne, czy na gruntach oddanych spółdzielni w użytkowanie wieczyste spółdzielnia będzie mogła prowadzić innego rodzaju inwestycje. Podniesiono również, że należy wprowadzić definicję gruntów niezbędnych do korzystania. Zwrócono uwagę na to, że termin dla spółdzielni, które złożyły wniosek w trybie art. 208 ust. 4 ugn na podjęcie decyzji przez spółdzielnię czy rozpatrzenie jej roszczenia ma nastąpić w trybie specustawy, jest zbyt krótki. **W odpowiedzi wskazano**, że przeniesienie rozpoznawania spraw na

szczebel wojewodów stanowiłoby istotny wyłom w kognicji organów gospodarujących mieniem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego i mogłoby prowadzić do przedłużenia postępowań. **Wyjaśniono**, że uzasadnione jest pozostawienie kwestii przyznawania oraz określania warunków udzielania bonifikaty organom jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. W odpowiedzi wskazano, że redefinicja pojęcia „gruntu niezbędnego” jest niecelowa, a dla wykładni zasadne jest odwołanie się do dorobku judykatury. W odpowiedzi wskazano, że sankcją za uchybienie terminowi będzie możliwość orzeczenia o beczynności lub przewlekłości, co otwiera drogę do grzywny i odszkodowania. **Wyjaśniono** również, że organ związany jest roszczeniem spółdzielni, a ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie podlega przepisom o zbywaniu gruntów w trybie konkurencyjnym, a zwolnienie z pierwszej opłaty dotyczy podmiotów korzystających z ochrony praw nabytych. W odpowiedzi wskazano, że termin 6 miesięcy na podjęcie decyzji o skorzystaniu z administracyjnoprawnej ścieżki dochodzenia roszczeń jest wystarczający. Jednocześnie dla uniknięcia wątpliwości zaproponowano nowe brzmienie art. 5 ust. 3 dotyczące niepobierania świadczeń za bezumowne korzystanie

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych wskazała również, że wprowadzenie możliwości całkowitego zakazu przekształcenia w prawo własności wytworzy sytuację nierówności wobec prawa pomiędzy tymi członkami i mieszkańcami spółdzielni, którzy w 2019 r. mogli skorzystać z ustawy przekształceniowej czy też wcześniej z przekształceń na podstawie innych przepisów, a członkami, którzy uzyskają tytuł prawny w postaci użytkowania wieczystego w trybie specustawy. Zwrócono uwagę na to, że możliwość umownego wprowadzenia zakazu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie powinna dotyczyć gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi. W odpowiedzi Ministerstwo Rozwoju i Technologii **wyjaśniło**, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste dla społecznego budownictwa czynszowego ma zapewnić inwestorowi trwały tytuł prawny, a właścicielowi - możliwość kontroli realizacji celu zgodnie z art. 240 KC. Dlatego w przypadku zabudowanych gruntów przeznaczonych na takie przedsięwzięcia właściciel powinien móc zastrzec w umowie, że grunt nie ulegnie przekształceniu ex lege. Wyłączenie to nie obejmie nieruchomości koniecznych do prawidłowego korzystania z budynków przez spółdzielnię.

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych wskazała, że nowe przepisy wprowadzają **preferencyjne stawki opłat za użytkowanie wieczyste** (pierwsza opłata do 10%, opłata roczna 0,3%) wyłącznie dla gruntów przeznaczonych na **społeczne budownictwo czynszowe** oraz inwestycje mieszkaniowe dla studentów i doktorantów. Podkreślono, że **stawki te nie obejmą** gruntów już zabudowanych budynkami spółdzielczymi, oddawanych w użytkowanie wieczyste w trybie specustawy lub ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odpowiedzi Ministerstwo Rozwoju i Technologii poinformowało, że preferencyjne stawki mają charakter instrumentu wsparcia nowych inwestycji, w których sposób korzystania z nieruchomości jest trwale związany z realizacją celu publicznego i ograniczoną możliwością dysponowania gruntem. Natomiast w przypadku gruntów zabudowanych przez spółdzielnię sytuacja jest inna: członkowie posiadają zbywalne prawa do lokali, a ustanowione użytkowanie wieczyste ulegnie

przekształceniu we własność z mocy ustawy. Dlatego zróżnicowanie stawek odzwierciedla odmienny charakter prawny obu kategorii nieruchomości i nie stanowi nieuzasadnionego uprzywilejowania.

Unia Spółdzielców Mieszkaniowych zwróciła także uwagę, że należy usprawnić istniejące procedury odnoszące się do aktualnie toczących się postępowań oraz że należy określić obszar, który spółdzielniom miałyby zostać przekazany.

Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza wskazała na konieczność usunięcia art. 1 i 2 projektowanej ustawy. Jednocześnie uznała, że 12-miesięczny termin jest nierealny i nie uwzględnia uwarunkowań płynących z postępowań administracyjnych prowadzonych w odniesieniu do nieruchomości. Ponadto zgłosiła m. in. uwagi dotyczące:

- **usunięcie** rozwiązania dotyczące uchylenia obowiązku świadczenia z tytułu bezumownego korzystania, które pozbawia gminy dochodu, w szczególności w sytuacjach, gdy brak możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego następuje z przyczyn obiektywnych,
- **zmiany w zakresie art. 6 pkt 1**, która może pośrednio wpływać na rozumienie pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy, o którym mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
- **przekształcenia** z mocy prawa użytkowania wieczystego we własność, które powoduje przejście prawa własności bez odpowiedniego wynagrodzenia dla gmin.

W odpowiedzi na uwagi strony spółdzielczej wskazano, że propozycja zmierza do eliminacji zasadniczych założeń projektu i nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślono, że projekt nie przywraca terminu do zgłaszania przez spółdzielnie mieszkaniowe roszczeń na podstawie art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz jedynie przyznaje im uprawnienie do rozstrzygnięcia **żądania** w reżimie postępowania administracyjnego. Wskazano również, że pojęcie „żądania” należy utożsamiać z terminem „roszczenie”, a jego zgłoszenie wiąże organ.

Odnosząc się do wymogu posiadania nieruchomości, wskazano na domniemanie nieprzerwanego władania wynikające z art. 340 Kodeksu cywilnego. Tym samym to właściciel musi wykazać wyzucie spółdzielni z posiadania, przy czym posiadania nie przerywa przemijająca przeszkoda w sprawowaniu władztwa nad rzeczą.

W zakresie wyłączenia gruntów przeznaczonych w planie miejscowym na cele publiczne podkreślono, że ochronę przed nadużyciem władztwa planistycznego zapewnia procedura planistyczna oparta na szerokiej partycypacji społecznej, z której mogą korzystać zarówno spółdzielnie, jak i lokatorzy. Podkreślono, że doświadczenia niemal 30-letniego procesu regulacji stanu prawnego gruntów uzasadniają potrzebę wprowadzenia rozwiązań definitywnie porządkujących tę materię, w tym gwarancji procesowych dla spółdzielni oraz możliwości kontroli instancyjnej i sądowej. Zmiana reżimu prawnego nie wyłącza możliwości ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych w przyszłości.

Wskazano, że termin do wydania decyzji jako *lex specialis* wobec art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego równoważy interesy stron i zapewnia organowi czas niezbędny do przeprowadzenia

postępowania. Jednocześnie rozwiązanie to chroni spółdzielnię przed przewlekłością, a organ przed zarzutem bezczynności. Zauważono, że podobne rozwiązania nie funkcjonują w innych postępowaniach o porównywalnym stopniu złożoności. Wskazane w uwagach okoliczności mogą stanowić przeszkody procesowe uzasadniające zawieszenie postępowania.

W odniesieniu do świadczeń za bezumowne korzystanie z gruntu podkreślono, że celem projektu jest eliminacja stanu niepewności spółdzielni. Pobieranie należności w okresie bezczynności organu lub przedłużającego się postępowania byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Rozwiązanie przewidujące brak naliczania świadczeń w czasie trwania postępowania uznano za adekwatne i proporcjonalne, bez ingerencji w stany ukształtowane przed wejściem ustawy w życie. Wskazano również, że pojęcie mieszkaniowego zasobu gminy ma autonomiczny charakter wynikający z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów i nie odwołuje się do ustawy o gospodarce nieruchomościami, co eliminuje potrzebę wprowadzania norm kolizyjnych.

Polski Związek Firm Deweloperskich wskazał na konieczność uzupełnienia przepisów celem jednoznacznego określenia relacji pomiędzy umową drogową a pozwoleniem na budowę inwestycji nie drogowej, w kontekście wymogu dostępu działki budowlanej do drogi publicznej. W odpowiedzi wskazano, że propozycja dodania art. 7 pkt 3 oraz uzupełnienia art. 16 o zasady proporcjonalności i równego traktowania odnosi się do problemów wynikających z praktyki formułowania nadmiarowych oczekiwań wobec inwestorów oraz przypadków obciążania inwestora obowiązkami drogowymi w sytuacjach braku realnego wpływu inwestycji niedrogowej na układ drogowy. Podkreślono, że zasada proporcjonalności wynika już z art. 16 ust. 1, a postulaty dotyczące metodyki analiz ruchu oraz upoważnienia do wydania rozporządzenia wykraczają poza zakres przedłożenia.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP zgłosił uwagę redakcyjną dot. art. 6 pkt 7 lit. b – poprzez dodanie po słowie „0,3%” wyrazu „ceny”. Uwaga została uwzględniona.

Spółdzielnia Mieszkaniowa Blok w Poznaniu poparła projekt.

Spółdzielnia Mieszkaniowa Blok w Poznaniu poparła projekt w całości.

2. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt nie wymagał przedłożenia do uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

- 3. Wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informacją o ich braku.**

W trybie art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy.