



Warszawa, 2 lutego 2018 r.

MINISTER INWESTYCJI
I ROZWOJU

DPPIGN.1.053.2.2017.HS

NK: 15444/18

Pani
Krystyna Śmigielska
ul. Zwierzyniecka 8A
00-719 Warszawa

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Inwestycji i Rozwoju, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1123), zawiadamia, że petycja „Mieszkańców warszawskich osiedli pozbawionych prawa do gruntów, na których wybudowano nasze mieszkania”, przekazana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przy piśmie z dnia 26 października 2017 r., znak: SPRM.219.32.41.2017, w sprawie zainicjowania procesów, które doprowadzą do rozwiązania problemów z prawem własności wielu warszawskich osiedli, została rozpatrzona.

W przedłożonej petycji wskazano, że szereg spółdzielni mieszkaniowych nie posiada uregulowanego stanu prawnego gruntów, na których wzniesione zostały budynki mieszkalne i w związku z tym wniesiono o zainicjowanie wprowadzenia nowych regulacji lub zmianę obowiązujących przepisów, które umożliwiłyby spółdzielniom mieszkaniowym na uregulowanie stanu prawnego gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi na preferencyjnych zasadach (m.in. bez pobierania pierwszej opłaty przy ustanawianiu użytkowania wieczystego).

W petycji przywołana została również uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, na skutek której sądy wieczystoksięgowe zaprzestały zakładania ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych praw do lokali w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego do gruntu pod budynkiem, w którym znajdują się te lokale, zaś banki nie udzielają kredytów hipotecznych na zakup takich praw. W przywołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność lub użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia”.

W konsekwencji powyższego, osoby legitymujące się spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokalu, w sytuacji o której mowa w ww. orzeczeniu, nie mogą korzystać z pełni praw wynikających z tego ograniczonego prawa rzeczowego.

Resort budownictwa analizował powyższy problem pod kątem konieczności wprowadzenia stosownych przepisów, zmierzających do uregulowania tego zagadnienia. W związku z tym przeprowadzone zostało badanie mające na celu określenie ilu spółdzielców, w ilu budynkach oraz z jakiej przyczyny znalazło się w sytuacji, o której mowa w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. Informacje w ww. zakresie zostały przygotowane w oparciu o dane uzyskane w odpowiedzi na ankietę skierowaną w listopadzie 2016 r. - za pośrednictwem 28 związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe oraz Krajowej Rady Spółdzielczej - do zrzeszonych spółdzielni. W ankiecie zostały zadane szczegółowe pytania mające na celu ustalenie zarówno skali zjawiska nieuregulowania stanu

prawnego gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielni mieszkaniowych z lokalami, do których ustanowione zostało spółdzielcze własnościowe prawo, jak również przyczyn takiego stanu rzeczy.

Uzyskane odpowiedzi na ankiety dotyczyły 450 spółdzielni, obejmując 15,3 % wszystkich funkcjonujących w kraju spółdzielni mieszkaniowych. Z nadesłanych ankiet wynika, iż spośród 450 spółdzielni mieszkaniowych fakt posiadania budynków na gruntach, do których nie przysługuje im prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, zgłosiło 105 spółdzielni mieszkaniowych (23,3 %). W pozostałych spółdzielniach problem nie występował.

Na 1 377 168 mieszkań w zasobach spółdzielni, które udzieliły szczegółowych odpowiedzi na ankietę, do 809 499 tysięcy lokali (ok. 58% zasobów) ustanowione zostało spółdzielcze własnościowe prawo. W liczbie tej zaledwie 60 679 (4,4% mieszkań w zasobach odpowiadających spółdzielni, w tym 7,5% spółdzielczych mieszkań własnościowych w tych zasobach) znajduje się w budynkach położonych na gruntach o niuregulowanym stanie prawnym.

Lokale, których dotyka problem niuregulowanego stanu prawnego gruntów znajdują się w 1003 budynkach. W 105 spółdzielniach mieszkaniowych, które zgłosiły problem związany z posiadaniem budynków na gruntach, do których nie przysługuje im prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, ogółem zostało ustanowionych 324 364 spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Lokale z ustanowionym spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, położone w budynkach znajdujących się na gruntach o niuregulowanym stanie prawnym stanowią 19 % lokali znajdujących się w zasobach tych spółdzielni, do których ustanowione zostało prawo spółdzielcze własnościowe.

Oprócz ustalenia skali problemu dotyczącego liczby lokali z ustanowionym spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu znajdujących się w budynkach położonych na gruntach o niuregulowanym stanie prawnym, celem ankiety było także uzyskanie informacji dotyczących przyczyn takiego stanu. W odpowiedziach udzielonych na ankietę na przyczyny braku uregulowania stanu prawnego gruntów w spółdzielniach mieszkaniowych wskazano w odniesieniu do 798 spośród 1003 budynków dotkniętych problemem (w pozostałym zakresie nie udzielono szczegółowych wyjaśnień).

Z nadesłanych odpowiedzi wynika, iż głównym powodem braku uregulowania stanu prawnego nieruchomości są kwestie związane z toczącymi się postępowaniami sądowymi. Pozostałe przyczyny istniejącego niuregulowanego stanu prawnego gruntów wskazywane były jako występujące znacznie rzadziej i dotyczyły niemożności ustalenia właściciela gruntu, braku zgody członków spółdzielni mieszkaniowej na podjęcie działań umożliwiających uregulowanie stanu prawnego gruntu oraz inne przyczyny niż ww., np. konieczność uiszczenia pierwszej opłaty z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wysokości 25% wartości gruntu, czy posadowienie budynku w części na sąsiedniej działce gruntu.

Na podstawie nadesłanych ankiet należy skonkludować, iż w zbadanych spółdzielniach, do 809 499 lokali ustanowione zostało spółdzielcze własnościowe prawo, z czego jedynie 60 679 lokali znajduje się w 1003 budynkach położonych na gruntach o niuregulowanym stanie prawnym. Spółdzielnie podejmują działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, czego dowodem jest np. 486 toczących się postępowań w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego lub nabycia własności gruntu oraz 193 inne postępowania.

Odnosząc się natomiast do kwestii wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązań prawnych mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej obywateli, którzy w przeszłości uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu położonego w budynku posadowionym na gruncie o niuregulowanym stanie prawnym zauważyć należy, iż nieruchomości gruntowe zbiorczo określane jako „grunty o niuregulowanym stanie prawnym” nie są kategorią jednolitą. Przez nieruchomości gruntowe o niuregulowanym stanie prawnym rozumieć należy grunty, odnośnie których nie jest znany właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba dysponująca ograniczonym prawem rzeczowym, jak również grunty do których tytuł prawny pozostaje sporny, a także działki gruntu, dla których prowadzona jest wspólna księga wieczysta, przez co stanowią one prawnie jedną nieruchomość, lecz prawa do poszczególnych działek pozostają niejednolite. Od stanu powyższego odróżnić należy sytuacje, gdy właściciel nieruchomości, praworzeczowe obciążenia nieruchomości oraz prawa obligacyjne z nią związane pozostają znane i niesporne, a tylko doszło do ich przekroczenia w indywidualnym przypadku, bądź zadysponowania nimi przez podmiot nieuprawniony.

Ze względu na różnorodność sytuacji określaną zbiorczo jako „niuregulowanie stanu prawnego gruntu” oraz wielorakość potencjalnych przyczyn zaistnienia tego stanu w poszczególnych przypadkach wątpliwości budzi możliwość całościowego uporządkowania w formie ustawy naprawczej problemu „niuregulowania stanu prawnego gruntów”. Nadto interwencja legislacyjna w odniesieniu do niektórych kategorii gruntów może być nieuzasadniona albo wręcz niezgodna z Konstytucją RP, jeżeli ingeruje

w gwarantowane w art. 21 ust. 1 tej Konstytucji prawo własności oraz określone w art. 165 prawo własności jednostek samorządu terytorialnego.

Zwrócić należy uwagę, że prawo służy do konstruowania ogólnych zasad sprawiedliwego obrotu w Państwie w stosunku do nieokreślonej liczby zdarzeń i podmiotów. Ustawodawca podejmuje interwencję legislacyjną w przypadku, gdy ukształtowane przez prawo generalne zasady obrotu pozostają nieprecyzyjne, nieefektywne, bądź nie tworzą sprawiedliwych rozwiązań. Podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania stanu prawnego pewnej kategorii nieruchomości może nastąpić, jeżeli nieuregulowanie ich stanu prawnego zaistniało na skutek wad dotychczas obowiązującego prawa, bądź też na skutek zaszłości dziejowych związanych ze zmianami historycznymi.

Przykładem takiej interwencji legislacyjnej był art. 207 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.), zgodnie z którym osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., mogły żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Jednak przepis ten miał charakter epizodyczny, gdyż z dniem 1 stycznia 2006 r. upłynął przewidziany przez ustawodawcę termin występowania z takim żądaniem. Zatem sugerowana nowelizacja tego przepisu nie jest możliwa ponieważ realizacja uprawnień zeń wynikających wygasła 12 lat temu.

Ponadto nowelizacja powyższego przepisu jest bezcelowa, bowiem w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych został on zastąpiony przez art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), który porządkuje zaszłości okresu, gdy nie było możliwe nabywanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarządzane publicznie spółdzielnie mieszkaniowe wznosiły na gruntach państwowych budynki mieszkalne. Jak stanowi art. 35 ust. 1 w/w ustawy spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy albo związku międzygminnego, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa 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. Obowiązują zatem mechanizmy, które przyznają spółdzielniom mieszkaniowym żądanie nabycia prawa do zabudowanego gruntu. Uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości zależy od inicjatywy podmiotu zainteresowanego, czyli spółdzielni. W świetle powyższego nietrafione jest stwierdzenie „o kilkudziesięcioletnich zaniedbaniach w regulacji opisanej w petycji sprawie”.

Należy także podkreślić, że obowiązujące przepisy prawa cywilnego dodatkowo przewidują środki ochrony osób, które w dobrej wierze wzniosły budynek na gruncie, do którego wbrew ich usprawiedliwionemu przekonaniu nie przysługiwał im tytuł prawny. Normy takie zawarte są m.in. w art. 151 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), a szczególnie w art. 231 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby właściciel przeniósł na niego własność zajętej działki za odpowiednim wynagrodzeniem.

Odnosząc się do kwestii zmiany art. 34 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, aby właściciel nieruchomości (m.st. Warszawa) mógł ustanowić na rzecz spółdzielni mieszkaniowej prawo użytkowania wieczystego należy zauważyć, że zmiana taka jest niezgodna z fundamentalnymi zasadami prawa. Przepis art. 34 ust. 3 stanowi bowiem, iż zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Skutkiem wprowadzenia przepisu ignorującego zasadę wynikającą z ww. przepisu mogłoby prowadzić do dokonywania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nieważnych czynności prawnych przeniesienia praw do nieruchomości, które mu nie przysługują.

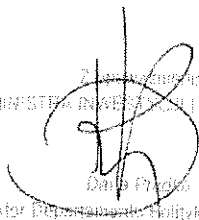
W świetle powyższego należy zauważyć, że ewentualne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie przedstawionym w petycji byłoby niezwykle utrudnione ze względu na poziom skomplikowania sytuacji faktycznych, a także wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Oczekiwane wprowadzenie regulacji umożliwiającej nabycie prawa użytkowania wieczystego na preferencyjnych zasadach (bez wniesienia pierwszej opłaty) uzasadniane w petycji dotychczas ponoszonymi opłatami przeczyłoby instytucji prawa użytkowania wieczystego. Należy podkreślić, że korzystanie z nieruchomości gruntowej w ramach tego prawa jest odpłatne, podobnie jak używanie rzeczy (np. lokalu) na podstawie umowy najmu. Tym samym użytkowania wieczystego nie należy traktować jako sprzedaży na raty, ani leasingu nieruchomości gruntowej z opcją zakupu. Trzeba również pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny

kwestionował już zbytne uprzywilejowanie spółdzielni mieszkaniowych w nabywaniu gruntów. Przeciwno podjęciu prac legislacyjnych we wnioskowanym zakresie przemawiają toczące się postępowania spółdzielni mieszkaniowych dotyczące nabycia praw do gruntów na podstawie obowiązujących przepisów, co jednoznacznie wskazuje na możliwość rozwiązania przedstawionych problemów w oparciu o te przepisy. Zatem nie wydaje się zasadne podejmowanie prac legislacyjnych w zakresie postulowanym w petycji.

Natomiast odnosząc się do postulatów dotyczących działań legislacyjnych w obszarze reprivatyzacji, należy poinformować, że z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, procedowany jest aktualnie projekt ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. Szczegóły dotyczące projektu ustawy znajdują się na stronie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605/katalog/12466636#12466636>.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.


Dyrektor Departamentu Polityki Przemysłowej
i Gospodarki Nieruchomościami

Do wiadomości:

1. Pan Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów