



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

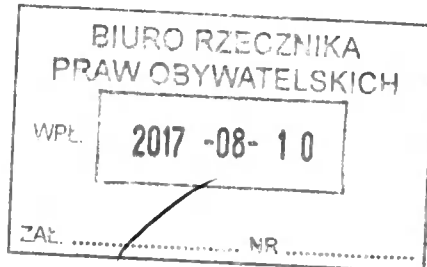


RPW/47602/2017 P
Data: 2017-08-10

Warszawa, dnia 08 sierpnia 2017 r.

DM.5.6304.116.2017.JG.1

NK: *Mn 046 p4*



Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w odpowiedzi na pismo z dnia 5 lipca 2017 r. (znak: IV.7211.338.2017.DZ) w sprawie sytuacji prawnej obywateli, którzy w przeszłości uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu położonego w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, będącej wynikiem uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. (sygn. akt III CZP 104/12), uprzejmie informuję, iż powyższy problem jest przedmiotem analizy pod kątem konieczności wprowadzenia stosownych przepisów, zmierzających do uregulowania tego zagadnienia.

W związku z tym, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przeprowadziło 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. przez Ministerstwo – 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 przez Ministerstwo odpowiedzi na ankietę dotyczyły 450 spółdzielni, obejmując 15,3 % wszystkich funkcjonujących w kraju spółdzielni mieszkaniowych.

Wśród uzyskanych odpowiedzi 34 spółdzielnie przekazały wyłącznie informację, że problem nieuregulowanego stanu prawnego gruntu w tych spółdzielniach nie występuje, bez wskazywania wielkości posiadanego zasobu. Z tego powodu oparciem dla bardziej szczegółowych danych obrazujących przyczyny i skalę badanego problemu były informacje przekazane w 416 ankietach, obejmujących 14% ogółu spółdzielni mieszkaniowych.

Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby respondentów szczegółowe odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie udzieliły spółdzielnie posiadające łącznie 1 377 168 mieszkań, co – przy uwzględnieniu łącznej liczby lokali w zasobach spółdzielni mieszkaniowych wynoszącej 2 185 387 mieszkań – stanowiło 63 % całości zasobów spółdzielczych w Polsce. Uwzględniając odpowiedzi 34 spółdzielni, które wskazały wyłącznie informację o braku występowania problemu spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynkach o nieuregulowanym stanie prawnym, poziom reprezentacji udzielonych odpowiedzi jest jeszcze większy – przy założeniu, że średnia liczba mieszkań w zasobach tych 34 spółdzielni byłaby równa przeciętnej liczbie mieszkań w grupie respondentów udzielających szczegółowe odpowiedzi na ankietę, odpowiedzi na ankietę udzieliłyby spółdzielnie, których mieszkania stanowią ok. 70% wszystkich lokali.

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 nieuregulowanym stanie prawnym.

Przyjmując upraszczające założenie odnoszące ww. zależności do łącznego stanu zasobów spółdzielczych w Polsce, liczba spółdzielczych mieszkań własnościowych w budynkach położonych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym mieściłaby się w przedziale 98 tys. - 140 tys. mieszkań (4,4% z liczby ok. 2,2 mln mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych – 7,5% z liczby 1,8 mln mieszkań spółdzielczych własnościowych; wg danych z Narodowego Spisu Powszechnego 2011). Oszacowany tak przedział obrazujący poglądowo skalę problemu byłby jednak zawyżony, ponieważ można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że spółdzielnie, w których problem realnie występuje udzieliły odpowiedzi na ankietę (brak problemu powodować mógł brak odpowiedzi, skoro część udzielonych zawierała jedynie lakoniczną informację, że ankietę nie dotyczy spółdzielnia).

Lokale, których dotyka problem nieuregulowanego 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 ustanowionych zostało 324 364 spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Lokale z ustanowionym spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, położone w budynkach znajdujących się na gruntach o nieuregulowanym 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 nieuregulowanym 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 nieuregulowanego 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.

Jeżeli chodzi o informacje uzyskane na temat kategorii określonej w badaniu ankietowym „inne” przyczyny, to najczęściej wskazywanymi przez spółdzielnie jako powody braku uregulowania stanu prawnego gruntów były:

- konieczność uiszczenia pierwszej opłaty z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wysokości 25% wartości gruntu,
- ogólnie użytkowanie wieczyste – bez doprecyzowania na czym polega problem,
- posadowienie budynku w części na sąsiedniej działce gruntu,
- brak zgody organów na sprzedaż nieruchomości lub oddanie w użytkowanie wieczyste.

Na podstawie nadesłanych ankiet należy skonkludować, iż w 416 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 nieuregulowanym stanie prawnym. Spółdzielnie podejmują działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości np. toczące się 486 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 nieuregulowanym stanie prawnym zauważyć należy, iż nieruchomości gruntowe zbiorczo określane jako „grunty o nieuregulowanym stanie prawnym” nie są kategorią jednolitą. Przez nieruchomości gruntowe o nieuregulowanym 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 nieruchomości, lecz prawa do poszczególnych działek pozostają niejednolite. Od stanu powyższego odróżnić należy sytuacje, gdy właściciel nieruchomości, prawnorzeczowe 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 określanych zbiorczo jako „nieuregulowanie stanu prawnego gruntu” oraz wielorakość potencjalnych przyczyn zaistnienia tego stanu w poszczególnych przypadkach wątpliwości budzi możliwość całościowego uporządkowania w formie ustawy naprawczej problemu „nieuregulowania stanu prawnego gruntów”. Nadto interwencja legislacyjna w odniesieniu do niektórych kategorii gruntów może być nieuzasadniona albo wręcz niezgodna z konstytucją, jeżeli ingeruje w gwarantowane w art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej prawo własności oraz określone w art. 165 Konstytucji 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 jest art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), porządkujący 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, 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. 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.

Obowiązujące przepisy prawa cywilnego przewidują ponadto 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.

Nie stanowi natomiast dostatecznego uzasadnienia dla podjęcia interwencji legislacyjnej potrzeba rozwiązania jednostkowych problemów podmiotów podlegających prawu, w szczególności gdy problem zaistniał na skutek czynności prawnych podejmowanych w ramach swobody umów. Sprawiedliwe rozstrzygnięcie indywidualnych sporów prawnych wynikłych na gruncie prawidłowo sformułowanego prawa pozostaje w gestii władzy sądowniczej, a nie ustawodawczej. Minister Infrastruktury i Budownictwa nie ma kompetencji do władczego rozstrzygnięcia sporów cywilnych z tytułu umów dzierżawy, bądź użytkowania wieczystego.

Jednocześnie zapewniam, iż kwestie związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych są jednym z priorytetów Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. W dniu 27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Narodowego Programu Mieszkaniowego”, dalej NPM. W ramach działań przewidzianych w NPM znajdują się m. in. inicjatywy legislacyjne, mające na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom oraz usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

Jeden z instrumentów, odnoszący się do spółdzielni mieszkaniowych, przewidziany w NPM, zakłada kompleksową weryfikację obowiązujących rozwiązań prawnych pod kątem zmian, jakie należy wprowadzić dla zwiększenia aktywności istniejących spółdzielni w realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz szerszego wykorzystania tej formy organizacyjno-prawnej przez nowopowstające podmioty chcące działać w obszarze budownictwa mieszkaniowego, w tym w zakresie realizacji własnych potrzeb mieszkaniowych (małe

spółdzielnie budujące na własne potrzeby członków). Skierowanie projektu założeń ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów uzależnione jest od rekomendacji ekspertów, przy czym wstępnie przewidywane jest na II kwartał 2018 r. W ramach tych prac możliwym będzie rozpatrzenie sposobu uregulowania zagadnienia dotyczącego problemów powstałych na skutek uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. Należy mieć jednak na uwadze poziom skomplikowania przywołanej problematyki, a także konieczność wprowadzenia rozwiązań, które nie będą budziły wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Rozważając opcję legislacyjną, trzeba także pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny kwestionował już zbytne uprzywilejowanie spółdzielni mieszkaniowych w nabywaniu gruntów. Wiele spółdzielni uregulowało stany prawne gruntów w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy i ostrożnie trzeba podchodzić do premiowania tych spółdzielni, które tego jeszcze nie zrobiły.

2 porównania

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu

DM. 5.6304.116.2017.1/1

Nu: 124046/17

MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
DEPARTAMENT MIESZKALNICTWA
00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 4/6

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPE. 2017 -08- 10

ZAE NR

Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa