

<p>Nazwa projektu Ustawa o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Tomasz Lewandowski – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii</p> <p>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</p>	<p>Data sporządzenia 08.12.2025</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac UD335</p>
---	--

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 2024 r. poz. 593, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 558, z późn. zm.) 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 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 ekspektatywa ustanowienia 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 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 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 2025 r. poz. 1071), zwanej dalej „k.c.”, oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Jeżeli budynek jest położony na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie osobie fizycznej lub prawnej, wówczas spółdzielnia 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

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

prawnego – jest konsekwencją sposobu gospodarowania gruntami na rzecz spółdzielni mieszkaniowych w przeszłości (w okresie 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. Zróżnicowana jest również sytuacja spółdzielni, które zabudowały grunt przed 5 grudnia 1990 r. oraz po tej dacie². Część spółdzielni nie zgłosiła 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 bezczynności organów.

Należy także zwrócić uwagę, że niektóre spółdzielnie posiadają nietrwałe tytuły prawne do gruntu, np. dzierżawę lub użytkowanie, które generują dla spółdzielni 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 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 samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W konsekwencji zróżnicowaniu 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 2025 r. poz. 341)].

W ramach zdiagnozowanych problemów należy zwrócić uwagę na sygnalizowany przez część spółdzielni problem braku środków finansowych na pokrycie należności z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W tym stanie rzeczy, część spółdzielni 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 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. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.) rozwiązania w znacznym stopniu eliminują ten problem, bowiem aktualnie istotnie ograniczono możliwość wzruszania dawnych decyzji nacjonalizacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego 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 działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r.

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.

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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. 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 ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Kolejną konsekwencją nieuregulowanego stanu prawnego gruntów jest ograniczenie możliwości prowadzenia przez spółdzielnie 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 postulatam 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 trwałą 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 mogą 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 odtąd 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 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. 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 tego prawa 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 wyrażnej podstawy 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 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 do gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste po wejściu nowelizacji w życie.

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

6. Zasady odpłatności za ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów

Ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków wiązało 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 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Obowiązek wniesienia pierwszej opłaty nie będzie dotyczyć spółdzielni, 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 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 zawiera również zmianę w art. 214 i 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 stanowiąc będą przypadki zajmowania lokalu przez osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym albo ekspektatywa ustanowienia 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 planie miejscowym albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o przypadek realizacji roszczeń spółdzielni mieszkaniowych na podstawie ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.

9. Zakładany efekt regulacji

W efekcie powyższej regulacji zainteresowane spółdzielnie mieszkaniowe uzyskają możliwość uregulowania stanu prawnego gruntów, na których wybudowały budynki mieszkalne. Ponadto stabilizacji ulegnie sytuacja prawna osób posiadających ekspektatywę 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 roku, 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 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 nie więcej niż 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 Kodeksu cywilnego. 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 nowych przepisów w życie, 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 potrzeby 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 nowych przepisów w życie.

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 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 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, jeśli nieruchomość będzie wykorzystywana niezgodnie z określonym przeznaczeniem, czy w przypadku niewykorzystania nieruchomości na określony cel. Możliwość odwołania wyposażenia lub doposażenia stanowiłaby 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 w przypadku udostępnienia nieruchomości na czas nieoznaczony.

IV. Pozostałe projektowane zmiany

1. Zastosowanie instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia do gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe uzasadnia potrzebę symetrycznego zastosowania instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia, które zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: „ustawa z 2018 r.”). Przedmiotowa regulacja nie obejmuje obecnie przypadków, gdy użytkowanie wieczyste byłoby ustanawiane po dacie wejścia w życie tej ustawy (czyli po 1 stycznia 2019 r.). W projekcie 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 przepisów o uregulowaniu stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, 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 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 wynikała z zaszczości 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 opłaty za ustanowienie użytkownika wieczystego oraz od opłaty rocznej
Towarzystwa budownictwa społecznego	242	Szacunki własne MRiT	Możliwość realizacji społecznego budownictwa czynszowego.
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 prawa do lokali lub ekspektatywę ich ustanowienia	ok. 100.000	Ankiety – źródło własne (dane przekazane przez spółdzielnie mieszkaniowe)	Pozytywne: Możliwość założenia księgi wieczystej dla spółdzielczego prawa do lokalu.

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 we władaniu spółdzielni mieszkaniowych. Przeprowadzono ankiety, 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. Ankieta 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 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, 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.

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 roku i dotyczyło liczby budynków znajdujących się w zasobach spółdzielni na gruntach, do których podmioty te nie uzyskały trwałego tytułu prawnorzeczowego.

Kolejne trzecie badanie ankietowe przeprowadzone 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. Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do środowisk spółdzielczych z prośbą o przekazanie liczby zgłoszonych przez spółdzielnie 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 spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje trwały tytuł prawnorzeczowy. Ankieta adresowana 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 niuregulowanym stanie prawnym znajduje się 711 budynków i 48 906 lokali. Liczba budynków znajdujących się w zasobach spółdzielni, usytuowanych na gruntach, do których spółdzielniom 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 niuregulowanego stanu prawnego gruntu najczęściej wskazywane były przewlekłość postępowań i roszczenia osób trzecich. Równoległe z danych przekazanych w ramach trzeciej ankiety wynika, że w trybie art. 35 ust. 1 ustawy 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 ponadto, że w stosunku do 54 nieruchomości będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych roszczenia zgłoszili poprzedni właściciele lub ich następcy prawni. Z kolei liczba mieszkańców posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu na gruntach, do których spółdzielnia 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 niuregulowanego stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe ma charakter powszechny. Liczba beneficjentów regulacji tj. osób uprawnionych ze spółdzielczych praw do lokali oraz osób posiadających ekspektatywę ich ustanowienia 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.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Projekt zostanie skierowany (w I kwartale 2026 r.) do konsultacji publicznych z organizacjami zrzeszającymi spółdzielnie mieszkaniowe oraz podmiotami działającymi w obszarze nieruchomości z wyznaczonym terminem 30 dni na zajęcie stanowiska.

W ocenę projektowanych regulacji w ramach konsultacji publicznych zostaną włączone:

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.

Projekt ustawy zostanie przekazany do opiniowania następującym podmiotom:

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego;
2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
3. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Rzecznik Praw Obywatelskich;
5. Rada Dialogu Społecznego;
6. Naczelna Rada Adwokacka;
7. Krajowa Rada Radców Prawnych;
8. Krajowa Rada Notarialna;
9. Krajowa Rada Komornicza;
10. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Z uwagi na oddziaływanie na jednostki samorządu terytorialnego projekt zostanie przesłany (w I kwartale 2026 r.) do zaopiniowania przez organizacje skupiające samorządy z terminem 30 dni na zajęcie stanowiska, a następnie przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

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 rozwiązań, 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 ustawy oraz w latach kolejnych.
---------------------	---

<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p>	<p>Projekt 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 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.</p> <p>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.</p> <p>I. Przy założeniu, że:</p> <ul style="list-style-type: none">- 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. <p>Potencjalny dochód publicznego właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste na 99 lat, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste wyniesie ok. 3 970 000 zł.</p> <p>II. Przy analogicznych założeniach oraz przyjmując, że</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 uwzględnia szereg czynników mających wpływ na wartość nieruchomości. Na potrzeby modelu kalkulacji uwzględniono średni wzrost wartości nieruchomości na podstawie danych opublikowanych przez Eurostat.</p> <p>Zakładając, że:</p> <ul style="list-style-type: none">- powierzchnia gruntu wynosi 1.000 mkw.,- wartość 1 mkw. wynosi 10.000 zł (cały grunt – 10.000.000 zł), <ol style="list-style-type: none">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 w latach 2022–2024 r. 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 r., opłata roczna wzrosłaby o około 7 500 zł. <p>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 o gospodarce nieruchomościami.</p>
---	--

Na podstawie informacji przekazywanych przez obywateli oraz 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 nieprzewidywalnością 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 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 1mkw. wynosi 10.000 zł (cały grunt – 10.000.000 zł),
- spółdzielnia 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 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 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 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 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							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak bezpośredniego wpływu. Pośrednio projekt powinien spowodować zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych (społeczne budownictwo czynszowe, przedsięwzięcia służące zaspokajaniu potrzeb 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 użytkowego 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 użytkowym. 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 ekspektatywę spółdzielczego prawa do lokalu w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, co umożliwi łatwiejszy obrót tymi prawami oraz pozwoli na skorzystanie z możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność. Projekt 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 oraz umożliwią racjonalną politykę remontową i inwestycyjną na tych nieruchomościach.

Niemierzalne (dodaj/usuń)

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Ostatecznym beneficjentem proponowanych rozwiązań będą posiadacze spółdzielczych praw do lokali, ekspektatywy 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 dla tych praw oraz ujawnianie w nich innych ograniczonych praw rzeczowych, w tym hipoteki na zabezpieczenie wiarygodności banku finansującego nabycie tego prawa.</p> <p>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.</p>
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> 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		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	<p>Wpływ na mienie państwowe – projektowane regulacje będą skutkować zmniejszeniem zasobów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste pozwoli na czerpanie z tego tytułu dochodów pochodzących z pierwszej oraz rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, co pozwoli zwiększyć finansowanie przedsięwzięć w interesie społeczności lokalnej. Projekt wpłynie na zmniejszenie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i samorządów, z uwagi na wprowadzenie dodatkowego terminu do skorzystania przez użytkowników wieczystych z roszczenia o nabycie gruntu na własność, skutkujące trwałym wyzbyciem się własności nieruchomości stanowiących własność publiczną na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych. Jednak z uwagi na obowiązujące mechanizmy ustalania ceny na poziomie rynkowym, organom publicznym zostaną zapewnione dochody na odpowiednim poziomie, które będą mogły stanowić podstawę podejmowania inwestycji na rzecz ogółu społeczności lokalnej.</p> <p>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. Rozwiązania zaproponowane w projekcie umożliwią nabycie prawa własności, co będzie wiązało się z koniecznością dokonania wpisu w księdze wieczystej wynikającego ze zmiany właściciela gruntu.</p>	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
<p>Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wnioski w zakresie przysługującego roszczenia będzie można składać w ciągu 12 miesięcy od jej wejścia w życie. Szacowany czas potrzebny do zakończenia postępowań wszczętych na podstawie tych wniosków wraz z kontrolą sądową zapadłych rozstrzygnięć szacuje się na 2 lata.</p>		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
<p>Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po 3 latach od dnia wejścia w życie ustawy poprzez zebranie danych o liczbie:</p> <p>a) postępowań regulacyjnych wszczętych na podstawie projektowanej ustawy z podziałem na zakończone i niezakończone,</p> <p>b) 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,</p> <p>c) umów o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.</p> <p>Ponadto, ewaluacja rozwiązania związanego z instytucją użytkowania wieczystego nastąpi poprzez sporządzenie zestawienia liczby oraz powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele społecznego budownictwa czynszowego oraz na realizację przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych studentów i doktorantów, w okresie trzech lat od dnia wejścia ustawy w życie oraz okresowego (corocznego) monitorowania stanu wykonania ustawy.</p>		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
-		

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3715770.17001547.12719350
Nazwa dokumentu	OSR_regulacja gruntów zabudowanych przez spółdzielnie_13.04.2026.docx
Tytuł dokumentu	OSR_regulacja gruntów zabudowanych przez spółdzielnie_13.04.2026
Sygnatura dokumentu	
Data dokumentu	
Skrót dokumentu	4641D7F6634E58853BC4CCD30504149E241328DC
Wersja dokumentu	1.0

EZD 3.132.31.31.

Data wydruku: 16.04.2026

Autor wydruku: Ogrodowczyk Joanna (starszy specjalista)