

UZASADNIENIE

I. Istota i cel projektu

1. Regulacja stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe

Od wielu lat środowiska spółdzielcze występują z wnioskami o podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi, do których nie uzyskały dotąd trwałego tytułu prawnorzecowego. 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.

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.

Problem regulacji stosunków własnościowych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe został częściowo rozwiązany między innymi w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

W okresie PRL oraz w trakcie transformacji ustrojowej spółdzielnie mieszkaniowe pozyskiwały grunty najczęściej od państwa lub gminy. Użytkowanie wieczyste przekazywane przez państwo jednostkom społecznym, w tym spółdzielniom mieszkaniowym, kreowało posiadanie zależne, które wyklucza możliwość korzystania z instytucji zasiedzenia, o której mowa w art. 172 oraz możliwość przeniesienia własności gruntu na podstawie art. 231 ustawy z dnia 16 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”.

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

Zróznicowana jest również sytuacja spółdzielni, które zabudowały grunt przed 5 grudnia 1990 r. oraz po tej dacie. Niektóre spółdzielnie nie zgłosiły bowiem roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków, o którym mowa w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), natomiast znaczna liczba wniosków zgłoszonych w tym trybie pozostaje nadal nierozpatrzona. Jako jedną z barier identyfikuje się m. in. brak skutecznych instrumentów zapobiegania bezczynności organów.

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

Sytuacja spółdzielni oraz ich członków stała się szczególnie skomplikowana po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie 7 sędziów z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 104/12, w świetle której, jeśli spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym, nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jako ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W związku z tym w judykaturze utrwalił się pogląd, że nie jest możliwe założenie księgi wieczystej dla samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Brak księgi wieczystej oraz perspektywy jej założenia w istotny sposób ograniczył obrót tymi prawami, uniemożliwiając zabezpieczenie wiarytelności banku lub innych instytucji finansujących zakup lokalu hipoteką. Hipoteki takiej nie można uzyskać również w sposób przymusowy (art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341)).

W ramach zdiagnozowanych problemów dostrzeżono także brak 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 wywierać 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.

Ponadto 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 – mieszkaniowej, produkcyjnej i rekreacyjnej.

2. Przywrócenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe

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

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

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

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

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

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

3. Doprecyzowanie przepisów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami publicznymi

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

Rozwiązania zaproponowane w projekcie wpisują się w zgłaszane postulaty dotyczące m.in. możliwości doposażenia w odniesieniu do samorządowej osoby prawnej lub samorządowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej.

Zasób nieruchomości

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

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

Wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem wyposażenia lub doposażenia

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

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

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

Katalog podmiotów doposażanych

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

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

Zgody na udostępnienie nieruchomości

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

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

4. Pozostałe projektowane zmiany

Instytucja tzw. opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego

Zniesienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego także na cele mieszkaniowe rodzi potrzebę zastosowania instytucji tzw. opóźnionego przekształcenia do gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste po wejściu w życie ustawy z 2018 roku.

Obowiązek realizacji inwestycji drogowej spowodowanej inwestycją niedrogową przez inwestora inwestycji niedrogowej

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.) budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. O ile pierwotne brzmienie art. 16 ww. ustawy o drogach publicznych wskazywało, że „realizacja oraz koszty budowy lub modernizacji dróg, spowodowane inwestycją niedrogową, należą do inwestora tego przedsięwzięcia”, o tyle nowelizacja tego przepisu z 2003 roku, która co do zasady miała doprecyzować metodę formalizacji obowiązku inwestora, usunęła przepis dotyczący kosztów budowy lub przebudowy dróg. W chwili obecnej funkcjonują dwie linie orzecnicze 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.

II. Rozwiązania szczegółowe

W art. 1 wyznaczono zakres przedmiotowy regulacji stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Celem projektodawcy jest kompleksowe i definitywne uregulowanie stosunków własnościowych na gruntach, które zostały zabudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe za zezwoleniem organów administracji architektoniczno-budowlanej. Przejawia się to w określeniu wyczerpującego katalogu przypadków, w których prawo spółdzielni do wzniesionych przez nie budynków pozostaje oderwane od gruntu. Roszczenie to przysługuje bez względu na czas wzniesienia budynku oraz fakt uprzedniego skorzystania przez spółdzielnię z prawa do uregulowania stanu prawnego na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Istotą regulacji stanu prawnego w tym trybie będzie ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu oraz przeniesienie własności istniejących na nim budynków bez odrębnego wynagrodzenia.

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

Projektodawca wyróżnia w ten sposób dwie kategorie gruntów podlegających regulacji – grunty zabudowane budynkami wraz z przestrzenią niezbędną do ich prawidłowej obsługi oraz grunty pozostałe, dla których przewidziano szczególne rygory odnoszące się do ich zagospodarowania.

Dodatkowo w ust. 3 zdefiniowano pojęcie „środków własnych”, których zaangażowanie w procesie inwestycyjnym stanowi jedną z kumulatywnych przesłanek uregulowania stanu prawnego gruntu na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

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

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

Przepisy **art. 3** określają zasady oraz tryb postępowania regulacyjnego, które będzie odbywało się w reżimie Kodeksu postępowania administracyjnego.

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

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

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

Jednocześnie zgodnie z ust. 4 decyzja stanowić będzie podstawę do zawarcia umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

Kierując się względami ochrony praw nabytych, w ust. 5 *explicite* potwierdzono prawo podmiotów wymienionych w art. 208 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. spółdzielni, związków tych spółdzielni, Krajowej Rady Spółdzielczej i innych osób prawnych, do zwolnienia z pierwszej opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowania wieczyste, jeżeli dysponowały tym prawem na podstawie przepisów, w oparciu o które wystąpiły z roszczeniem o uregulowanie stanu prawnego (np. art. 208 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

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

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

Rozszerzając zakres regulacji na grunty inne, niż niezbędne dla prawidłowej obsługi budynków, wyważono interes spółdzielni oraz publicznego właściciela gruntu, ograniczając w ust. 8 możliwość zagospodarowania pozostałych gruntów. Spółdzielnia, na rzecz której uregulowane zostanie prawo do gruntu wykraczającego poza obszar niezbędny do prawidłowej obsługi budynków będzie mogła realizować na nim wyłącznie inwestycje w ramach społecznego budownictwa czynszowego oraz infrastrukturę towarzyszącą.

Dla gruntów tych przewidziano w ust. 9, że organ będzie mógł określić zasady oraz termin zagospodarowania, jednak nie krótszy niż 5 lat.

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

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

Także podmiotom wymienionym w art. 208 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które skorzystały z prawa do złożenia wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego wraz z przeniesieniem własności budynków na podstawie dotychczasowych przepisów, zagwarantowano w **art. 5** prawo do rozpoznania sprawy w reżimie postępowania administracyjnego. W takim przypadku, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie będą one mogły złożyć stosowne oświadczenie, które będzie wiązało organ. Jeżeli w tożsamej sprawie przed sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym toczy się postępowanie, organ będzie zobowiązany do zainicjowania procedury administracyjnej oraz jej zawieszenia do

czasu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd. W takiej sytuacji organ podejmie postępowanie administracyjne i wyda decyzję merytoryczną, jeżeli w sprawie zawisłej przed sądem zostanie wydane prawomocne rozstrzygnięcie niedotyczące istoty sporu (umorzenie). Jeżeli natomiast sprawa zostanie prawomocnie zakończona merytorycznym orzeczeniem sądu, organ umorzy postępowanie administracyjne.

Mając na uwadze zasady współżycia społecznego, w przepisie tym wyłączono również dopuszczalność naliczania zobowiązań z tytułu bezumownego korzystania z gruntu oraz związanych z tym świadczeń ubocznych za czas trwania postępowania regulacyjnego.

W **art. 6** przewidziano szereg dodatkowych rozwiązań usprawniających proces gospodarowania gruntami należącymi do publicznego zasobu.

W ramach tych rozwiązań zaproponowano rozciągnięcie pojęcia „zasobu nieruchomości” na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, które wykazuje podobieństwo do odrębnej własności lokalu co do natury oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa. Zabieg ten rozstrzygnie wątpliwości co do możliwości stosowania przez właściwe organy zasad gospodarowania nieruchomościami dla tej kategorii mienia (**art. 6 pkt 1**).

Przewidziano ponadto zniesienie zakazu oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, które odtąd – poza ograniczonym, wyjątkowym zastosowaniem dla gruntów przekazywanych w ramach roszczeń lub gospodarowania przez Krajowy Zasób Nieruchomości – będzie dedykowane inwestycjom w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Rozwiązanie to umożliwi publicznemu właścicielowi kontrolę nad sposobem zagospodarowania nieruchomości oraz dochód z opłat rocznych, zaś inwestorowi – stabilne prawo do gruntu, nabywane poniżej jego wartości rynkowej (**art. 6 pkt 2**).

Ponadto w umowie użytkowania wieczystego dopuszczalne będzie zastrzeżenie, że prawo to nie ulegnie przekształceniu we własność *ex lege*. Rozwiązanie to stanowi rozwinięcie zasady swobodnego układania stosunków prawnych pomiędzy stronami umów wzajemnie zobowiązujących. Celem tego rozwiązania jest wyłączenie spod reżimu przepisów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów, w odniesieniu do których celowe i racjonalne byłoby utrzymanie własności przez podmiot publiczny. Zastrzeżenia tego będzie można dokonać bezterminowo lub na czas określony, bez względu na określony w umowie cel użytkowania wieczystego. Rozwiązanie będzie można stosować wyłącznie w odniesieniu do umów zawartych po wejściu ustawy w życie (**art. 6 pkt 3**).

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

wątpliwości odnoszące się do zakresu przedmiotowego doposażenia, które odąd będzie *explicite* dotyczyło także nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Brak jest bowiem uzasadnienia dla różnicowania na tym tle sytuacji prawnej Skarbu Państwa i samorządów, które w obecnym stanie prawnym posiadają analogiczne kompetencje w zakresie wyposażania publicznych osób prawnych i jednostek organizacyjnych (**art. 6 pkt 4 i 5**).

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

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

Jednocześnie dla gruntów, które zostaną oddane na te cele przewidziany został szczególnie model weryfikacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Celem regulacji jest oddalenie prawdopodobieństwa znacznego wzrostu wysokości zobowiązań w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w czasie - w odniesieniu do gruntów, na których realizowane są przedsięwzięcia o znacznej doniosłości społecznej. Projekt zakłada wykorzystanie mechanizmu waloryzacji opartego na współczynnikach zmian cen nieruchomości lub dóbr konsumpcyjnych. Pozwoli to ponadto urzeczywistnić wysokość należnych publicznemu właścicielowi gruntu opłat poprzez uwzględnienie mających wpływ na dochody budżetowe zjawisk ekonomicznych (**art. 6 pkt 7 i 8**).

Dla postępowań o uregulowanie stanu prawnego gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe projekt wprowadza wyraźną podstawę do dokonywania podziałów nieruchomości w celu wyodrębnienia ich części, do których spółdzielniom przyznane zostanie prawo rzeczowe (**art. 6 pkt 9**).

W projekcie przewidziano także wprowadzenie czytelnych podstaw do odmowy uwzględnienia roszczeń poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych w odniesieniu do nieruchomości objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, które zostały następnie zabudowane budynkami mieszkalnymi zajmowanymi przez osoby dysponujące spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu lub ekspektatywą jego ustanowienia (**art. 6 pkt 10 i 11**).

Projekt zawiera również propozycję nowelizacji ustawy o drogach publicznych, której celem jest umożliwienie inwestorom wykonania obowiązku partycypacji w budowie lub przebudowie dróg poprzez przekazanie zarządcy drogi środków niezbędnych do realizacji tego

przedsięwzięcia. W praktyce realizacja tego wymogu przez inwestora, który nie dysponuje właściwym do tego celu zapleczem technicznym i organizacyjnym napotyka na znaczne trudności. Uzasadnia to zatem stworzenie odpowiednich warunków do przeprowadzenia procesu budowlanego przez zarządcę drogi, który jest ponadto podmiotem wyspecjalizowanym w realizowaniu zadań w tym obszarze (**art. 7**). Projektowana regulacja nie narusza przepisów odrębnych ustaw, w tym m. in. ustawy o finansach publicznych, normujących zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

W **art. 8** przewidziano dodanie w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych definicji społecznego budownictwa czynszowego (art. 2 pkt 17).

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

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

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

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

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

Zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali ma służyć najpełniejszej realizacji celu, jakim jest zapewnienie możliwości korzystania z lokali przez osoby spełniające określone kryteria dochodowe lub znajdujące się w szczególnej sytuacji oraz realizacja tej gwarancji przez podmioty zinstytucjonalizowane. Z tych względów nie jest celowe wyodrębnianie tych lokali i przenoszenie do nich tytułu prawnego na rzecz prywatnych inwestorów. Projekt przewiduje również dodatkowy instrument zabezpieczający w postaci zakazu zbywania udziałów w tym prawie, który ma zapobiegać innym postaciom podziału bez ustanawiania odrębnej własności (np. *quoad usum*). Użytkownik wieczysty (inwestor) będzie mógł natomiast bez przeszkód rozporządzać całym swoim prawem (**art. 10**).

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

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

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

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowana zmiana będzie miała pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Projektowane rozwiązania usprawniające proces inwestycyjny mogą bowiem prowadzić do zwiększenia zapotrzebowania na usługi i wyroby

budowlane. Ponadto uregulowanie stanu prawnego gruntów udostępnianych przedsiębiorcom z przeznaczeniem na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej przyczyni się do ustabilizowania ich sytuacji prawnej i ekonomicznej. Dodatkowo przewidziany w projekcie mechanizm waloryzacji opłat rocznych zapobiegać będzie gwałtownemu wzrostowi zobowiązań użytkowników wieczystych gruntów oddanych na cele o szczególnej doniosłości społecznej (społeczne budownictwo czynszowe, zakwaterowanie studentów i doktorantów).

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

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