

Warszawa, dnia marca 2026 r.

STANOWISKO

przedstawicieli warszawskich spółdzielni mieszkaniowych w sprawie poparcia uwag do projektu ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (UD335) zgłoszonych przez Unię Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce w dniu 3 lutego 2026 r.

Przedstawiciele warszawskich spółdzielni mieszkaniowych wyrażają poparcie dla uwag oraz propozycji zmian w projekcie *ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (nr projektu: UD335)*, przekazanych w dniu 3 lutego 2026 r. przez Unię Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce do Ministerstwa Rozwoju i Technologii w ramach przeprowadzonych konsultacji publicznych. Zgłoszone przez Unię uwagi uważamy za istotne, gdyż wskazują na luki prawne, które mogą spowodować, że postępowania regulacyjne ponownie utkną na wiele lat na etapie rozpoznania przez organy administracji publicznej żądań spółdzielni. W szczególności zwracamy się z apelem o uwzględnienie zaproponowanych przez Unię zmian w projekcie ustawy, które w naszej ocenie są niezbędne, aby regulacja gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych faktycznie doszła do skutku i wreszcie została zwieńczona ustanowieniem tytułu prawnego do posiadanych przez spółdzielnie nieruchomości.

Dodatkowo pragniemy wyraźnie podkreślić wagę skutków i utrudnień związanych z brakiem regulacji gruntów dla mieszkańców spółdzielni. Od ponad 30 lat mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowych borykają się z problemem braku regulacji stanu prawnego gruntów, na których posadowione są spółdzielcze budynki mieszkalne wybudowane w latach 70. i 80. XX wieku. Niestety w bardzo wielu przypadkach, pomimo spełnienia przez spółdzielnie mieszkaniowe wszystkich wymogów prawnych, miasta i gminy wciąż uchylają się od zawarcia z nimi umów o ustanowienie użytkownika wieczystego, do czego są prawnie zobowiązane. Z tego powodu wiele osiedli od kilku dekad stoi na gruntach, do których spółdzielniom i ich mieszkańcom nie przysługuje żaden tytuł prawny. W samej tylko Warszawie na nieuregulowanych gruntach znajduje się ponad 100 000 mieszkań w blisko 100 warszawskich spółdzielniach mieszkaniowych. Łącznie w Warszawie nieuregulowanych w dalszym ciągu pozostaje prawie 400 ha gruntów.

Brak regulacji stanu prawnego gruntów narusza Konstytucję RP (równość wobec prawa, ochrona własności) oraz rodzi szereg negatywnych skutków. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych posiadający lokale w budynkach posadowionych na takich nieuregulowanych gruntach są bowiem pozbawieni prawa do:

- przekształcania posiadanych praw spółdzielczych do lokali w odrębną własność,
- zakładania dla posiadanych lokali ksiąg wieczystych,
- sprzedawania posiadanych lokali według cen rynkowych, gdyż lokale te z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów pod nimi mają nawet o 20% niższą wartość, w stosunku do wartości lokali w sąsiednich budynkach posadowionych na gruntach uregulowanych,

- skorzystania z 50% bonifikaty, która obowiązuje przy opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów – w przypadku emerytów oraz rencistów osiągających niskie dochody,
- skorzystania z dobrodziejstw ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów* (tekst jednolity Dz.U. z 2020r., poz.139), tj. pozbawieni prawa do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo ich własności i uzyskania przysługującej im bonifikaty w opłacie rocznej za przekształcenie (np. w Warszawie bonifikata wynosi 98%),
- posiadania przymiotu strony w postępowaniach administracyjnych, zarówno jako współwłaściciele gruntu i właściciele lokali lub w ramach reprezentowania przez Spółdzielnię.

Członkowie mają również problemy z rozliczaniem wkładu mieszkaniowego w przypadku wygaszenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na gruncie nieuregulowanym, gdyż takiego lokalu spółdzielnia nie może wystawić na przetarg. Obawiają się także, że zostaną pozbawieni praw do wybudowanych przez spółdzielnię mieszkaniowe i sfinansowanych przez ich członków, placów zabaw, parkingów, dróg wewnętrznych, terenów rekreacyjno – sportowych, a także urządzonych terenów zieleni.

Brak regulacji stanu prawnego gruntów powoduje, że wielu mieszkańców spółdzielni czuje się jak gorsza grupa społeczna pozbawiona należnych im praw. Zastniiała sytuacja powoduje nierówność praw pomiędzy członkami zamieszkałymi w budynkach na terenach o uregulowanym stanie prawnym i członkami zamieszkałymi w budynkach na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Konstytucja gwarantuje równość praw obywateli. Członkowie spółdzielni zamieszkali w budynkach na gruntach nieuregulowanych są pozbawieni podstawowych praw konstytucyjnych gwarantujących tę równość oraz chroniących prawo własności. Taki stan rzeczy, nie może być tolerowany w demokratycznym państwie prawa.

Budownictwo mieszkaniowe w okresie PRL-u.

Po II wojnie światowej państwo przejęło na własność znaczną część gruntów znajdujących się w granicach miast. Spółdzielnie mogły budować swoje budynki i osiedla wyłącznie na terenach wskazanych przez ówczesne władze decyzjami o lokalizacji inwestycji. Spółdzielnia mieszkaniowa, jako inwestor, zawierała umowę powierniczą z inwestorem zastępczym (powierniczym), który prowadził inwestycję na jej rzecz. Spółdzielnia mieszkaniowa zaciągała kredyt w NBP. Polegało to na tym, że członkowie spółdzielni przed zasiedleniem lokalu wybudowanego w ramach takiej inwestycji wpłacali do spółdzielni zwykle od 10% do 20% kosztów jego budowy, zaś pozostała część finansowana była z kredytu. Następnie spółdzielnia i jej członkowie ten kredyt przez wiele lat spłacali.

Zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami spółdzielnia po zakończeniu inwestycji mogła wystąpić o prawo użytkowania wieczystego do gruntu. Ówczesne socjalistyczne państwo w 1961 roku, chcąc utrzymać własność i kontrolę nad gruntami, wprowadziło użytkowanie wieczyste. I tylko o takie prawo spółdzielnie mieszkaniowe mogły wówczas występować. Po uzyskaniu przez spółdzielnię decyzji administracyjnej o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste w kolejnym kroku spółdzielnie mieszkaniowe występowały do właściwego urzędu o zawarcie umowy w formie aktu notarialnego ustanawiającej użytkowanie wieczyste na jej rzecz. W odniesieniu do inwestycji na terenie Warszawy właściwym urzędem do złożenia takiego wniosku i zawarcia umowy był Urząd m. st. Warszawy.

Zmiany ustrojowe z 1989 r. a regulacja stanu prawnego gruntów.

Do czasu zmian ustrojowych w 1989 r. w wielu przypadkach spółdzielnie zawarły umowy notarialne ustanawiające użytkowanie wieczyste na podstawie ówczesnych przepisów. Jak wspomniano wyżej w 1990 roku grunty Skarbu Państwa, w tym także zabudowane budynkami spółdzielczymi, w ramach komunalizacji mienia w dużej części zostały przekazane nowopowstałym samorządom. I to samorządy, zgodnie z ustawą z 1990 r. wprowadzającą samorząd terytorialny, miały i nadal mają obowiązek zawierania ze spółdzielniami aktów notarialnych o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Spółdzielnie natomiast, zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zostały zobowiązane do złożenia w terminie do 31 grudnia 1996 r. wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego. Spółdzielnie ten obowiązek wypełniły. Do końca 1997 r. regulacja stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych odbywała się na podstawie art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Natomiast od 1 stycznia 1998 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulacja odbywa się na podstawie art. 207 i 208 tej ustawy. Jak widać ciągłość procedur zmierzających do ustanowienia na rzecz spółdzielni mieszkaniowych prawa użytkowania wieczystego została przez ustawodawcę zachowana, a co za tym idzie roszczenia spółdzielni w tym zakresie w dalszym ciągu istnieją i są w pełni uzasadnione. W Warszawie w 2002 roku, po reformie ustroju Miasta St. Warszawy, regulacja stanu prawnego gruntów znacząco wyhamowała, zaś od 2006 roku została w praktyce wstrzymana.

Spory sądowe

Z uwagi na brak regulacji stanu prawnego gruntów przez jednostki samorządu terytorialnego, spółdzielnie mieszkaniowe występowały do sądu z powództwem o zobowiązanie ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego. Niestety procesy sądowe ciągną się już od nawet już kilkunastu lat. Część postępowań jest zawieszona z urzędu przez sąd z uwagi na wciąż nierozstrzygnięte roszczenia byłych właścicieli lub ich następców prawnych do gruntów objętych pozwami.

Miasto St. Warszawa spiera się też ze spółdzielniami o to, czy i które grunty w ogóle spółdzielniom należy przyznać, mimo że w pierwotnych decyzjach lokalizacyjnych jednoznacznie określono granice terenów przeznaczonych pod osiedla spółdzielcze wraz z terenami służącymi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Powyższa sytuacja dotyczy w zasadzie wszystkich warszawskich spółdzielni mieszkaniowych, które złożyły stosowne pozwy przeciwko Miastu. Podobnie jest w innych miastach Polski.

Zasadność roszczeń spółdzielni mieszkaniowych w sprawie ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego wynika z następujących przesłanek:

- wybudowanie przez spółdzielnie z własnych środków budynków mieszkalnych do dnia 5 grudnia 1990 r. na gruncie stanowiącym własność gminy,
- posiadanie zezwoleń organu nadzoru budowlanego,
- zgłoszenie do właściwej jednostki samorządu terytorialnego roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego w odpowiednim terminie, tj. do dnia 31 grudnia 1996 r.,
- spółdzielnia mieszkaniowa jest w posiadaniu wszystkich gruntów objętych wnioskiem o ustanowienie użytkowania wieczystego.
- istnienie ciągłości przepisów prawa określających procedury ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni.

Problemy w procesie regulacji

Podstawowe utrudnienia w procesie regulacji stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni i ich mieszkańców sprowadzają się do następujących kwestii:

- przewlekłość postępowań przed organami prowadzącymi postępowania o ustanowienie użytkowania wieczystego,
- brak rozpatrzenia od wielu lat roszczeń dekretowych („dekret Bieruta”) oraz osób wywłaszczonych w okresie PRL-u,
- spory urzędów ze spółdzielniami o tereny niezbędne do prawidłowego funkcjonowania osiedli, pomimo znajdowania się tych terenów w granicach obszaru przyznanego spółdzielniom w decyzjach wyznaczających tereny niezbędne pod inwestycje osiedlowe,
- tzw. krzyżowa własność gruntu, gdzie część nieruchomości należy do jednostki samorządu terytorialnego, a część nadal do Skarbu Państwa,
- bezpodstawne zaprzeczanie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego następstwu prawnemu po radach narodowych i nie honorowanie decyzji wydawanych przez ówczesne organy.
- brak empatii urzędników wobec problemów członków spółdzielni i najprawdopodobniej słaba znajomość uwarunkowań prawnohistorycznych.

Należy zaznaczyć, że przez lata spółdzielnie i ich mieszkańcy zagospodarowały swoje osiedla. Są to korzystnie ukształtowane osiedla z placami zabaw, terenami zieleni, boiskami, uliczkami, chodnikami i małą architekturą. Tereny te są nieogrodzone i służą do wspólnego korzystania przez wszystkich mieszkańców Miasta, a nie tylko spółdzielców. Natomiast koszty ich utrzymania, oświetlenia, odśnieżania, koszenia itp. ponoszą wyłącznie spółdzielnie i ich mieszkańcy. Spółdzielnie w ten sposób wręcz wyręczają miasta z zagospodarowania i utrzymania przestrzeni ogólnodostępnych. Natomiast samorzady nie dość, że nie wywiązują się ze swojego obowiązku ustanowienia na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego, to jednocześnie jednostronnie nakładają na spółdzielców wysokie opłaty za korzystanie z tych gruntów.

Po ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkańcy wreszcie będą mogli stać się pełnoprawnymi właścicielami swoich mieszkań, w tym składać wnioski o przeniesienie swoich lokali w odrębną własność.

Przedstawiony przez Ministra Finansów i Gospodarki projekt ustawy, choć w porównaniu z poprzednimi projektami ustaw, jest krokiem we właściwym kierunku, niestety zawiera pewne braki, które w praktyce niestety mogą nie doprowadzić do uregulowania stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni mieszkaniowych.

Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że z nowego trybu skorzystają przede wszystkim spółdzielnie, które z różnych względów w terminie wynikającym z art. 208 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. do dnia 31 grudnia 1996 r. nie złożyły wniosków o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, bądź wybudowały budynki po 1990 roku. Jednakże zdecydowana większość spółdzielni, bo około 90%, takie wnioski złożyła w ww. terminie, lecz ich sprawy od blisko 30 lat wciąż nie zostały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygnięte. Co prawda projekt specustawy daje także tym spółdzielniom możliwość skorzystania z nowych przepisów, jednakże wciąż nie rozwiązuje najważniejszych problemów, które stoją na przeszkodzie w uregulowaniu na ich rzecz tytułu prawnego do posiadanych przez nie gruntów.

Przede wszystkim, aby regulacja w trybie nowej ustawy zakończyła się sukcesem, koniecznym jest zdefiniowanie tzw. **gruntów niezbędnych do prawidłowego korzystania z budynków**, o co od lat zwracają się środowiska spółdzielcze, przy okazji kolejnych prób uregulowania stanu prawnego nieruchomości spółdzielczych. Uzupełnienia wymagają też przepisy, które powinny wreszcie całkowicie wyeliminować problem roszczeń dawnych właścicieli do nieruchomości posiadanych przez spółdzielnie, a które do dziś blokują postępowania regulacyjne na rzecz spółdzielni.

Należy również przekazać kompetencje do rozstrzygnięcia w sprawach regulacji w trybie specustawy na rzecz innych organów, niż samorządowe, które jednocześnie są stroną tych postępowań. Niestety doświadczenie nierozpatrzonych od blisko 30 lat spraw z wniosków spółdzielni w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami przez organy jednostek samorządu terytorialnego, pokazuje, że gminy nie są zainteresowane wydawaniem rozstrzygnięć w tych sprawach.

W związku z powyższym w naszej ocenie zaproponowany projekt ustawy wymaga pewnych modyfikacji i uzupełnień oraz wprowadzenia swego rodzaju bezpieczników, które pozwolą na sprawne i skuteczne przeprowadzenie całego procesu regulacji w trybie specustawy.

Mamy nadzieję, że przedstawione przez Unię uwagi oraz zaproponowane zmiany w projekcie ustawy zostaną uwzględnione w toku prac legislacyjnych.

Przedstawiciele warszawskich spółdzielni mieszkaniowych