

Data publikacji: 15-06-2011



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 13 czerwca 2011 r.

Druk nr 1258

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Stanisław Gogacz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1.

W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm¹⁾) w art. 35 uchyla się ust. 4.

Art. 2.

Do spraw wszczętych na podstawie art. 35 ust. 4 i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

¹⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988 i Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779 oraz z 2010 r. Nr 207, poz. 1373.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08) stwierdzającego niezgodność przepisu art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) z Konstytucją.

Sentencję wyroku opublikowano w Dz. U. Nr 207, poz. 1373 (dzień publikacji wyroku – 4 listopada 2010 r.), a pełny tekst wyroku, z uzasadnieniem, w OTK Z.U. Nr 8A, poz. 84.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis jest elementem większej grupy przepisów, wprowadzanych do ustaw o spółdzielczości mieszkaniowej, a mających na celu przyspieszenie lub ułatwienie dokonywania przekształceń własnościowych albo ujednoznaczenie stanu prawnego odnośnie do gruntów, na których postawione zostały przez spółdzielnie budynki. Niejednokrotnie bowiem grunty te są własnością Skarbu Państwa, gmin, osób fizycznych bądź też ich stan prawny jest nieustalony (właściciel nie jest znany). Artykuł 35 ustawy z 2000 r. znajduje się w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe. W artykule tym ust. 1 przewiduje, że „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**”.

Ustęp 4 zaś przewiduje, że „Jeżeli nieruchomość, o której mowa w ust. 1, *posiada nieuregulowany stan prawny* w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spółdzielnia mieszkaniowa **nabywa własność** tej nieruchomości przez **zasiedzenie**, jeżeli spełnia kryteria wymagane w ust. 1.”.

Natomiast zakwestionowany ust. 4¹ – dodany w 2007 r. – przewiduje, że „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy **właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznany**, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, *na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej* spółdzielnia ta *wybudowała budynek*, **nabywa** własność tej nieruchomości przez **zasiedzenie**. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.”.

Przepisy te przewidują więc pewne szczególne, dodatkowe instrumenty prawne, z których mogą korzystać spółdzielnie, obok typowych cywilistycznych instytucji, takich jak roszczenie o wykup (art. 231 k.c.) i zasiedzenie (art. 172 k.c.). Dzięki art. 35 spółdzielnie mogą uzyskać tytuł prawny do gruntu także wtedy, gdy na podstawie ogólnych regulacji art. 231 i art. 172 k.c. byłoby to niemożliwe, np. z powodu braku wymaganych przesłanek: dobrej wiary, posiadania samoistnego lub nieprzerwanego posiadania przez określony czas. W świetle art. 35 wymienione przesłanki nie mają znaczenia. Orzecznictwo sądów i doktryna przyjmują, że przewidziane w ust. 4¹ nabycie własności, jakkolwiek zostało nazwane „zasiedzeniem”, nie jest w istocie zasiedzeniem w rozumieniu k.c.

Ustawodawstwo sprzed 2000 r. też zawierało instrumenty ułatwiające spółdzielniom nabywanie zabudowanych przez nie gruntów, jednak: 1) te specjalne unormowania odnosiły się tylko do gruntów państwowych i komunalnych (a nie prywatnych), 2) spółdzielnie mogły uzyskać na podstawie tych przepisów tylko użytkowanie wieczyste (nie własność), 3) inicjatywa należała tylko do spółdzielni (a nie także pojedynczych osób uprawnionych do lokalu).

Sam art. 35 ustawy wprowadza różne instytucje ułatwiające spółdzielniom nabycie gruntu, na którym spółdzielnia (lub jej poprzednicy) wybudowała budynek. W swojej pierwotnej wersji przewidywał on w ust. 1 roszczenie o wykup gruntu, a w ust. 4 roszczenie o przeniesienie prawa własności za wynagrodzeniem (zwane tu zasiedzeniem). Jednakże roszczenie z ust. 4 przysługuje jedynie wtedy, gdy nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny. Między tymi ustępami istnieją jeszcze inne różnice: roszczenie z ust. 1 jest odpłatne (zasiedzenie z ust. 4 nie), zasiedzenie z ust. 4 następuje *ex lege* (w przypadku

roszczenia z ust. 1 skutek następuje z chwila przeniesienia przez właściciela nieruchomości na rzecz spółdzielni). To ostatnie (skutek *ex lege*) oznacza brak możliwości obrony prawnego właściciela gruntu przed sądem; rola sądu ogranicza się do wydania orzeczenia deklaratoryjnego. Należy też zwrócić uwagę, że do zasiedzenia z ust. 4 dochodzi, choćby spółdzielnia była posiadaczem zależnym (a nie samoistnym) i choćby posiadała grunt krócej niż kodeksowe 20 lat; wystarczy, że posiadała grunt w dniu 5 grudnia 1990 r.

W 2007 r. dodano do art. 35 dwa ustępy, w tym ustęp zakwestionowany, które ustanawiały kolejne szczególne instytucje „zasiedzeniowe”. Zakwestionowany ust. 4¹ częściowo pokrywa się z ust. 4: w obu przypadkach spółdzielnia powinna posiadać grunt w dniu 5 grudnia 1990 r.; w obu przypadkach może to być posiadanie samoistne jak i zależne; jednakże w przypadku ust. 4¹ nie ma – jak w ust. 4 – odesłania do ust. 1, co oznacza, że zasiedzenie z ust. 4¹ nie ma zastosowania w przypadku gdy spółdzielnia zabuduje grunt innym (niż budynek) urządzeniem trwale związanym z gruntem.

Różni te ustępy też to, że ust. 4¹ wymaga by budynek był wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej, ust. 4 wymaga tylko by nie został wydany nakaz rozbiórki (dopuszcza więc zasiedzenie gruntu, w wyniku zabudowania go „na dziko”). Istotną różnicą jest to, że ust. 4 dopuszcza zasiedzenie tylko nieruchomości o „nieuregulowanym stanie prawnym” (nieustalonym właścicielu), natomiast ust. 4¹ pozwala na zasiedzenie nieruchomości także o znanym właścicielu (którym może być Skarb Państwa albo gmina). Ponadto ust. 4¹ przewiduje możliwość zasiedzenia w przypadku, gdy „właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan”. Brak tu pewności czy „nieznany właściciel” z ust. 4¹ to samo co „nieuregulowany stan prawny” z ust. 4. W sumie jednak można stwierdzić, że ust. 4¹ w odniesieniu do gruntów, których właściciela nie da się ustalić, powtarza rozwiązania zawarte w ust. 4, tylko w węższym zakresie. Prawdopodobnie w zakwestionowanym ustępie „ustawodawcy chodziło przede wszystkim o stworzenie możliwości nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości, których właściciel jest znany, a do których spółdzielnia nie przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności (lub użytkowania wieczystego)”.

Ani ust. 4, ani ust. 4¹ nie precyzują, kto ma podjąć starania o ustalenie właściciela, ani na jakim etapie te poszukiwania mają się zakończyć, aby można uznać, że właściciel jest nieustalony, czy wystarczy tu milczenie ksiąg wieczystych, czy należy podjąć w tym celu kwerendę w archiwach.

2.2. W opinii TK „Obserwacja dotychczasowej działalności legislacyjnej w rozważanym zakresie wskazuje na wielość i nawarstwianie się kolejnych nowych instrumentów nadzwyczajnego nabywania gruntów dzięki następującym po sobie nowym

regulacjom, a także rozszerzanie się rodzaju gruntów, w stosunku do których instrumenty te znajdują zastosowanie (nie tylko grunty państwowe i komunalne, ale i prywatne). Jednocześnie następuje intensyfikacja skutku (nabywanie nie tylko użytkowania wieczystego, ale i własności) oraz rozszerzanie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania (nie tylko spółdzielnie, ale i spółdzielcy) oraz ograniczanie sekwencyjności wyboru środka i jednoczesne słabnięcie gwarancji proceduralnych towarzyszących postępowaniu ‘zasiedzeniowemu’”. Z rozwoju ustawodawstwa „wynika, że mimo kolejnych regulacji i zawartych w nich narastających ułatwień w nabywaniu uprawnień do gruntu zabudowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe, nie doprowadziło to do uporządkowania stanu prawnego gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni. Art. 35 ust. 4¹ u.s.m. nie jest li tylko poszerzeniem sytuacji przekształceń nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (...). Oznacza wprowadzenie w tym zakresie nowych możliwości co do przedmiotu uwłaszczenia się przez spółdzielnię, prawnej instytucjonalizacji tego uwłaszczenia, kosztem nie tylko osób prawnych prawa publicznego, ale także osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Instytucja wprowadzona w art. 35 ust. 4¹ u.s.m. radykalizowała (kosztem właścicieli, przeciw którym kierowało się ‘zasiedzenie’) sam cel, którym było dokonanie uwłaszczenia spółdzielni w celu dokonania przekształceń tytułu do mieszkania spółdzielców”.

Problem polega m.in. na tym, że niezynchronizowane instytucje powodują niejasność co do tego, w jakim stanie prawnym spółdzielnia może porządkować swoje uprawnienia do gruntu przez siebie zabudowanego. Istniejąca regulacja odnosząca się do specjalnego reżimu nabywania własności zabudowanych gruntów przez spółdzielnie nie wyjaśnia wzajemnej relacji między tymi instrumentami. Zakres przedmiotowy ust. 4¹ pokrywa się częściowo z ust. 1 (w części, gdzie mowa o znanym/ustalonym właścicielu w osobie Skarbu Państwa i gminy) oraz z ust. 4 (w części dotyczącej nieustalonego/nieznanego właściciela). Sam ustawodawca przyznał, że „Obecne unormowania, zamieszczone w art. 35, są nie tylko kuriozalne, ale przede wszystkim nieczytelne” (druk sejm. 3494/ VI kad., s. 23).

2.3. Już we wcześniejszym wyroku (P 16/08) TK zwracał uwagę, że wiele dotychczasowych zmian – łącznie z ust. 4¹ – dotyczyło „wszystkich stosunków spółdzielczych, niezależnie od czasu powstania spółdzielni, jej wielkości czy czasu uzyskania mieszkania spółdzielczego, warunków finansowych tego uzyskania i zakresu pomocy ze środków publicznych udzielanej beneficjentom prawa do mieszkania w momencie jego uzyskiwania. Na tle art. 2 Konstytucji powstaje pytanie o dopuszczalność kontynuacji nieustannego rozwiązywania tego samego problemu (uporządkowanie uprawnień spółdzielni do gruntu), a w ten sposób ciągłego premiowania określonego rodzaju podmiotów”. Prowadzi

to „do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata (...) dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Przeciwnie, nieodpłatnie nabywają ich własność. Oznacza to premiowanie opieszałości i tych spółdzielni, które z oporami korzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych (...). Kwestionowane rozwiązanie (nabycie przez spółdzielnie prawa do gruntu w postaci nie użytkowania, ale własności, w sposób pierwotny, a więc bez obciążeń i *ex lege*, tj. przy iluzorycznych gwarancjach poszanowania praw osób trzecich w czasie postępowania sądowego) pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu, co występuje zwłaszcza wobec gruntów komunalnych i państwowych. Nie da się wyjaśnić, dlaczego uprawnienia osób występujących z tymi rewindykacjami mają doznawać słabszej ochrony niż aspiracje własnościowe spółdzielni, także zgłaszane w imię potrzeb transformacyjnych”.

Oprócz znacznej niestaranności merytorycznej przy formułowaniu tych przepisów i posługiwania się nieadekwatnymi, z uwagi na cel, konstrukcjami prawnymi naruszeniem „art. 2 Konstytucji jest także brak regulacji przejściowej (pomijając tę specyficzną sytuację, że jest to kolejna zmiana przepisu i tak formalnie umieszczonego w przepisach przejściowych u.s.m.). (...) Dokonana w art. 35 ust. 4 i 4¹ (...) modyfikacja tradycyjnych przesłanek zasiedzenia narusza prawo do uzasadnionego oczekiwania przez właścicieli nieruchomości, że bez zaistnienia przesłanek zasiedzenia określonych w kodeksie cywilnym, tak co do rodzaju posiadania, jak i okresu nieprzerwanego posiadania (samoistnego) nieruchomości przez osobę trzecią, nie utracą oni prawa własności na rzecz posiadacza gruntu, a przynajmniej że nie nastąpi to w zaskakujący sposób (a więc bez poszanowania dla właściwej w tym wypadku zasady dalszego działania ustawy dawnej) oraz w drodze nadzwyczajnych i incydentalnych rozwiązań prawnych (...). Tymczasem przepisy art. 35 ust. 4 i 4¹ (...), które w tym wypadku arbitralnie odwołują się do daty 5 grudnia 1990 r., dopuszczając zarazem skrócenie okresu nieprzerwanego posiadania nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową który byłby wymagany w myśl zasad ogólnych, zostały uchwalone w 2000 r. i w 2007 r. i weszły w życie bez odpowiednio długiej *vacatio legis*. Uniemożliwiło to dotychczasowym właścicielom efektywne przeciwstawienie się skutkom ‘zasiedzenia’, statuowanego w wymienionych przepisach art. 35”.

Wątpliwości dotyczą też trybu i zakresu orzekania sądowego: czy brak wpisu właściciela w ewidencji gruntów jest wystarczający do stwierdzenia nieustaloności właściciela, czy też istnieje powinność sprawdzenia starych dokumentów, np. dawnych ksiąg hipotecznych lub archiwów, czy choćby tylko sprawdzenia czy aby ktoś nie złożył w

stosunku do spornej nieruchomości jeszcze nierozpatrzonego wniosku rewindykacyjnego. Tymczasem w takiej sytuacji wyłączone zostało stosowanie art. 511 k.p.c. w zakresie zobowiązującym do wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania o zasiedzenie zainteresowanych w sprawie. Rozwiązanie to rodzi wątpliwości, czy w Polsce istnieją nieruchomości niczyje i kto, w jakim trybie, z jakim wysiłkiem i starannością stwierdza, że nie można ustalić właściciela nieruchomości. Na tym tle przedmiotem wątpliwości jest, czy analizowana instytucja wymaga wytoczenia na podstawie art. 189 k.p.c. powództwa o ustalenie prawa własności, czy też konstatację tę ma poczynić sąd wskutek nieowocnego zastosowania trybu z art. 609 k.p.c. (ogłoszenie o postępowaniu). Wszystkie te wątpliwości mają swe źródło w przyjęciu konstrukcji nastąpienia skutku *ex lege* quasi-zasiedzenia, przy deklaratoryjności orzeczenia sądowego w tej sprawie.

TK zwrócił też uwagę, że „Właścicielem prywatnym, który może utracić prawo do gruntu wskutek ‘zasiedzenia’ przez spółdzielnię mieszkaniową, może być m.in. dawny właściciel nieruchomości, mający nadzieję na odzyskanie nieruchomości, niezasadnie mu odebranej po II wojnie światowej (...), jak również osoba wywłaszczona. Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej z powodu np. rażącego naruszenia prawa (...) można wystąpić bezterminowo. W art. 35 u.s.m. nie ma stosowanej we wszystkich przepisach uwłaszczeniowych wzmianki o nienaruszaniu praw osób trzecich. Zatem w stosunku do tej grupy może się okazać, że zostaną one ‘pokrzywdzone na tej samej nieruchomości’ dwukrotnie, za PRL-u i za III RP (...). Trybunał Konstytucyjny nie może się doszukać innych aktów staranności, jakie miał na myśli ustawodawca w ramach ustalania właściciela nieruchomości”.

To wszystko przesądziło o niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z zasadą lojalności państwa wobec jednostek i zasadą precyzji regulacji. Wadliwość ta dotyczy całego zakresu podmiotowego regulacji. Choć bowiem przepis został zakwestionowany w pytaniu prawnym sądu dotyczącym w konkretnej sprawie gruntu gminnego, to jego niekonstytucyjność związana jest z kwestiami przedmiotowymi dotyczącymi zarówno własności państwowej, gminnej jak i prywatnej.

Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji ma taki charakter, że jednocześnie oznacza to jego niezgodność z art. 64 ust. 2 (równa ochrona praw majątkowych) i ust. 3 (zakaz naruszania istoty prawa własności). Ochrona własności jest bowiem w zakwestionowanej regulacji zróżnicowana w zależności od tego czy budującym była spółdzielnia czy też inny podmiot, który nie może korzystać z tych regulacji. Ponadto, gorzej traktuje się właścicieli pozbawionych własności w trybie art. 35, niż w innym trybie (budowa

na cudzym gruncie, zasiedzenie, wywłaszczenie). Ci ostatni mogą bowiem w procesie sądowym ochronić swoją własność.

Zarazem przepisy te naruszyły konstytucyjne prawo gmin do własności. Jednocześnie przepisy naruszyły konstytucyjne prawo gmin do ochrony sądowej oraz prawo gmin do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ustawa pozbawia je bowiem własności bez jakiegokolwiek kompensacji.

2.4. W Sejmie znajduje się projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk 3494). W art. 46 powtarza jednak, choć nowej w formie redakcyjnej, niekonstytucyjne rozwiązanie dotychczasowego art. 35.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Przepis ust. 4¹ utracił moc na skutek wyroku TK. W tym zakresie wyrok nie wymaga wykonania. Ponieważ jednak z uzasadnienia wyroku wynika, iż podobne wątpliwości co do zakwestionowanego przepisu TK ma do ust. 4, proponuje się uchylenie tego przepisu. W przeciwieństwie jednak do dotychczasowej, krytykowanej przez TK praktyki, uchylenia tego należy dokonać ze stosownym *vacatio legis* – 6 miesięcy od ogłoszenia ustawy oraz ze stosownym przepisem przejściowym przewidującym, że do spraw wszczętych w związku z ust. 4 przed sądem, stosuje się ten przepis. Pozwoli to spółdzielniom, którym zależy na wyjaśnieniu stanu prawnego gruntu, podjęcie stosownych w tym kierunku kroków. Zarazem rozwiązanie to nie uniemożliwia w przyszłości stosowania takich instytucji jak zasiedzenie, roszczenie o wykup albo sprzedaż – na ogólnych zasadach dotyczących wszystkich podmiotów.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.