

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/36/26

Warszawa, 29 stycznia 2026 roku

Szanowny Pan

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze,

w związku ze skierowaniem do konsultacji publicznych projektu ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (UD335), niniejszym informuję, że Związek Powiatów Polskich kierunkowo popiera propozycję wprowadzenia rozwiązań, które uporządkują stan prawny gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz umożliwią rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie wnosimy o rozważenie wprowadzenia do projektu modyfikacji, zgodnie z poniższą propozycją:

1) Art. 1 ust. 2 projektu ustawy

Proponuje się aby art. 1 ust. 2 projektu ustawy nadać następujące brzmienie.:

„2. Żądanie przysługuje spółdzielniom, o których mowa w ust. 1, w stosunku do gruntów będących w ich posiadaniu nieprzerwanie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia zgłoszenia żądania i nie obejmuje gruntów, które są wykorzystywane lub przeznaczone w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.”

Uzasadnienie

W projektowanym art. 1 ust. 2 przyjęto, że żądanie spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntów nie ma zastosowania w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych lub przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne. Ustawa nie wprowadza jednakże w tym zakresie definicji

legalnej „celów publicznych”, nie wskazuje zakresu znaczeniowego tego pojęcia ani nie odsyła do innych przepisów regulujących te kwestie. Proponujemy doprecyzować, że chodzi o cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2) Art. 3 ust. 1 projektu ustawy

Proponujemy nadać brzmienie:

„1. Żądanie, o którym mowa w art. 1 i 2, podlega rozpoznaniu w terminie 18 miesięcy od dnia jego złożenia, w drodze decyzji o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynku oraz o ustaleniu pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W przypadku niespełnienia przesłanek określonych w art. 1 i 2 właściwy organ wydaje decyzję odmowną.

1a. W uzasadnionych przypadkach oraz na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 1 i 2, termin określony w ust. 1 może zostać przedłużony, jednak nie dłużej niż o 24 miesiące.”

Uzasadnienie

Zgodnie z treścią projektowanego art. 3 ust. 1 ustawy, żądanie spółdzielni mieszkaniowych określone w art. 1 i 2 ustawy podlega rozpoznaniu w terminie 12 miesięcy od dnia jego złożenia, w drodze decyzji o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynku oraz o ustaleniu pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Termin na rozpoznanie żądania, choć wedle intencji autorów projektu miał uwzględniać specyfikę oraz wysoki stopień złożoności postępowania regulacyjnego, w tym potrzebę dokonania szeregu ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego oraz podziału nieruchomości, jest jednak nieadekwatny w odniesieniu do rzeczywistej złożoności oraz czasochłonności procedur administracyjnych w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Nie jest bowiem zasadnym oczekiwanie szybkości i prostoty postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy kwestie spółdzielni mieszkaniowych dotyczące regulacji stanu prawnego oraz tytułu prawnego do gruntów będących w ich posiadaniu nie zostały rozstrzygnięte od lat siedemdziesiątych XX wieku. Długotrwałość tych spraw powoduje, że dokumentacja jest często niekompletna, rozproszona lub wymaga żmudnego odtwarzania na podstawie materiałów archiwalnych. Termin 12 miesięcy na wydanie decyzji może okazać się zatem niewystarczający również chociażby, z uwagi na ewentualną niepoprawność złożonego wniosku czy braku załączenia wymaganych dokumentów; w szczególności w sytuacji opisanej w art. 1 ust. 3 ustawy, w kontekście weryfikacji źródła finansowania środków na poczet budowy przez spółdzielnie mieszkaniowe budynków na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Należy też podkreślić, że w wielu przypadkach konieczne będzie przeprowadzenie procedury podziałowej, w sytuacji gdy spółdzielnia miałaby otrzymać w użytkowanie wieczyste tylko część nieruchomości. Procedura podziału nieruchomości wiąże się z koniecznością sporządzenia projektu

podziału, dokonania uzgodnień z właściwymi organami oraz wprowadzenia ewentualnych korekt, co znacząco przyczynia się do wydłużenia czasu postępowania. W przedmiotowej kwestii niezbędne jest także sporządzenie przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego w zakresie szacowania nieruchomości - operatu szacunkowego, który stanowi podstawę ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste. Biegły musi przeprowadzić szczegółową analizę rynku nieruchomości, dokonać oględzin, zebrać dane porównawcze oraz sporządzić obszerną dokumentację szacunkową. Istotna jest również, w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, konieczność uzyskania wiążącej zgody wojewody na udzielenie bonifikaty od opłaty za użytkowanie wieczyste, czyli wprowadzenie „dodatkowego szczebla administracyjnego” w ramach postępowania, a w konsekwencji jego wydłużenie.

Nie można przy tym zapominać, że starostwa realizują wiele różnorodnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a zatem napływ wielu rzeczonych obowiązków może spowodować trudności z ich terminową realizacją. Sytuacja ta będzie szczególnie dotkliwa w przypadku starostw obejmujących obszary, na których funkcjonuje znaczna liczba spółdzielni mieszkaniowych z nieuregulowanym stanem prawnym dzierzonych gruntów. Projektodawcy nie przewidzieli przy tym dodatkowych środków finansowych niezbędnych dla dokonywania czynności wycen nieruchomości, celem ustalenia pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

Konieczność zlecenia operatów szacunkowych dla wielu nieruchomości w krótkim czasie może przekroczyć możliwości finansowe starostw, co spowoduje konieczność oczekiwania na zapewnienie odpowiedniego budżetu lub ubiegania się o dodatkowe środki. Ta obiektywna bariera finansowa, niezależna od woli organu, może skutecznie uniemożliwić dotrzymanie zakładanego terminu 12 miesięcy.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż obecne brzmienie projektowanego przepisu sugeruje, że przedmiotowe postępowanie w każdym przypadku kończy się wydaniem decyzji uwzględniającej żądanie spółdzielni, co nie zawsze musi mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości. Wedle proponowanych regulacji, organ musi mieć możliwość zbadania wszystkich wymaganych przesłanek, w tym ciągłości posiadania gruntów od 5 grudnia 1990 r., istnienia zezwolenia budowlanego, czy wykluczenia gruntów przeznaczonych na cele publiczne. Tym samym, nie sposób wyeliminować sposobności zaistnienia scenariusza, gdy właściwy organ postanowi o wydaniu decyzji nieuwzględniającej żądania spółdzielni, przy czym ustawa takiego przypadku w ogóle nie przewiduje.

3) Art. 3 ust. 6 projektu ustawy

Projektowany przepis przewiduje udzielanie przez właściwego starostę, na podstawie zarządzenia wojewody, bonifikaty od pierwszej opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, nie wprowadzając jednocześnie żadnych ustawowych kryteriów jej przyznawania ani określenia jej wysokości. Takie rozwiązanie może prowadzić do nadmiernej uznaniowości organów administracji rządowej, a w konsekwencji – znacznych rozbieżności pomiędzy zarządzeniami wydawanymi przez poszczególnych wojewodów dla zbliżonych stanów faktycznych i prawnych w skali kraju. Ponadto brak sformułowania ustawowych ram dla udzielania bonifikat uniemożliwia rzetelne

oszacowanie skutków finansowych projektowanej regulacji i stwarza ryzyko niekontrolowanego uszczuplenia dochodów Skarbu Państwa, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi. Przytoczona argumentacja przemawia za koniecznością doprecyzowania ustawowych przesłanek udzielania bonifikat albo wprowadzenia jednolitego, bardziej transparentnego mechanizmu ich przyznawania.

4) Art. 3 ust. 8 ustawy

Proponujemy następujące brzmienie przepisu:

„8. Na gruntach, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, z wyjątkiem infrastruktury niezbędnej do obsługi budynków, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, mogą być wzniesione wyłącznie budynki przeznaczone w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego. W dziale III prowadzonej dla tej nieruchomości księgi wieczystej ujawnia się ograniczenie, o którym mowa w zdaniu poprzednim.”.

W obecnym brzmieniu przepis stanowi: *„Na gruntach, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, z wyjątkiem infrastruktury niezbędnej do obsługi budynków, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, dopuszcza się budowę budynków przeznaczonych w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego. W dziale III prowadzonej dla tej nieruchomości księgi wieczystej ujawnia się ograniczenie, o którym mowa w zdaniu poprzednim.”.* Pojawiają się przy tym wątpliwości jak należy interpretować sformułowanie „dopuszcza się” w kontekście budowy przez spółdzielnie mieszkaniowe budynków przeznaczonych w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa albo własność jednostki samorządu terytorialnego. Dokonując wykładni literalnej przepisu można bowiem wysnuć dwa, sprzeczne względem siebie wnioski. Pierwszy z nich stanowi, iż spółdzielnie są zobowiązane do budowy na otrzymanych gruntach tylko i wyłącznie budynków przeznaczonych w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego, zaś wedle drugiego - wskazane podmioty mają jedynie taką możliwość, przy czym nie jest wykluczone realizowanie przez nich innych celów.

Tym samym, sformułowanie "dopuszcza się" w rozumieniu art. 3 ust. 8 ustawy nie spełnia wymogu określoności przepisów prawa i wymaga doprecyzowania w sposób jednoznacznie wskazujący, czy przepis ten nakłada obowiązek, ustanawia ograniczenie rzeczowe, czy określa przeznaczenie gruntów. Taką konieczność tym bardziej uzasadnia fakt, iż zgodnie ze zdaniem drugim omawianego przepisu, w dziale III prowadzonej dla tej nieruchomości księgi wieczystej ujawnia się ograniczenie, o którym mowa w zdaniu poprzednim. Powstaje wobec tego pytanie, tj.: czy ograniczeniem tym jest sama „dopuszczalność” budowy, czy może zakaz budowy czegokolwiek innego niż budynki na cele społecznego budownictwa czynszowego. O absurd zakrawa pierwsza z możliwości, gdyż dopuszczalność powszechnie rozumiana jest raczej jako uprawnienie niż ograniczenie.

Potrzeba przeformułowania przepisu wynika również z kontekstu art. 3 ust. 9 ustawy, który stanowi: *„W przypadku gdy decyzja, o której mowa w ust. 1 obejmuje także grunty, które nie są niezbędne do prawidłowego korzystania z budynków, organ właściwy do wydania decyzji może określić termin*

zagospodarowania tych gruntów zgodnie z ust. 8, który nie będzie krótszy niż 5 lat od dnia zawarcia umowy, o której mowa w ust. 4.”. Ta regulacja wskazuje, że sformułowanie „zagospodarowanie tych gruntów zgodnie z ust. 8”, oznacza realizację społecznego budownictwa czynszowego. Zgodnie z przyjęciem takiej wykładni celowościowej, uwzględniającej również treść uzasadnienia, należy uznać, że istota ust. 8 faktycznie wyznacza wspomniany sposób zagospodarowania, co tym bardziej przemawia za doprecyzowaniem przepisu w sposób nakładający obowiązek, a nie jedynie dopuszczający pewną możliwość.

Dodatkowo wskazuje się, że przepis nie reguluje stosownego sankcjonowania w przypadku naruszenia przedmiotowego ograniczenia, dlatego zasadnym byłoby również opracowanie rozwiązań przewidujących taką możliwość.

5) Art. 4 projektu ustawy

Regulacja w obecnym brzmieniu stanowi, że przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, bez wskazania, jakie konkretnie normy mają mieć zastosowanie. Przepisy dotyczące pomocy publicznej mają złożony, wielopoziomowy charakter i obejmują unormowania prawa Unii Europejskiej, regulacje krajowe oraz wytyczne i orzecznictwo unijne, co sprawia, że bez precyzyjnego odesłania adresaci nie mają pewności, które normy powinni uwzględnić przy ewentualnym egzekwowaniu postanowień projektowanego aktu prawnego. Z uwagi, że materia, w odniesieniu do której mają być stosowane przepisy o pomocy publicznej, została precyzyjnie określona jako społeczne budownictwo mieszkaniowe, to zasadnym byłoby dookreślenie treści art. 4 projektu ustawy o wskazanie konkretnych przepisów lub aktów prawnych, które mają zastosowanie w przedmiotowym zakresie.

6) Art. 5 ust. 3 projektu ustawy

Procedowana regulacja wprowadza rozwiązanie korzystne z punktu widzenia ochrony sytuacji prawnej spółdzielni mieszkaniowych, jednak rodzi istotne wątpliwości z perspektywy interesu finansów publicznych i zasad prawidłowego funkcjonowania postępowań administracyjnych. Przepis przewiduje wyłączenie pobierania świadczeń z tytułu bezumownego korzystania z gruntu oraz nienaliczanie odsetek w tym przedmiocie przez cały okres trwania postępowania prowadzonego w trybie art. 3 ust. 1, niezależnie od jego długości oraz przyczyn ewentualnych opóźnień. W praktyce oznacza to, że Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego zostają czasowo pozbawione jakiegokolwiek rekompensaty za faktyczne korzystanie z nieruchomości, co może prowadzić do znacznych strat finansowych, zwłaszcza w przypadku długotrwałych lub licznych postępowań. Jednocześnie brak jakichkolwiek mechanizmów ograniczających skutki tego zwolnienia lub różnicujących sytuacje, w których przewlekłość postępowania wynika z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, stwarza ryzyko nadużyć oraz może zachęcać podmioty zainteresowane do świadomego przedłużania postępowania, celem uniknięcia obowiązku ponoszenia opłat. Tak ukształtowana regulacja prowadzi do jednostronnego uprzywilejowania spółdzielni kosztem SP oraz JST i budzi wątpliwości względem zgodności z zasadą

proporcjonalności oraz racjonalnego gospodarowania mieniem publicznym, co przemawia za potrzebą jej doprecyzowania lub wprowadzenia kryteriów ograniczających.

7) Art. 6 pkt 5 projektu ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 56 u.g.n.

Uwaga redakcyjna. Jak wynika z treści § 55 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podziału artykułu na ustępy dokonuje się, jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań. Z kolei z treści ust. 4 wynika, że podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.

W przedmiotowym art. 56 u.g.n. autorzy projektu dokonali jedynie poszerzenia zakresu zastosowania przepisu, który w pierwotnej wersji nie był podzielony na ustępy. Tym samym brak jest podstaw, ażeby treść regulacji oznaczać jako ustęp pierwszy, w przypadku gdy brak jest ustępu drugiego. W związku z tym proponuje się wykreślenie oznaczenia „1.” przed wyrazem „Przy...”.

8) Art. 7 pkt 1 projektu ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 16 ust. 1a ustawy o drogach publicznych

Projekt ustawy przewiduje następujące brzmienie normy: *„1a. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, może polegać na przekazaniu przez inwestora inwestycji niedrogowej środków finansowych zarządcy drogi.”*. Taka redakcja przepisu stanowi niepoprawną konstrukcję składniową, a w konsekwencji powoduje wątpliwości interpretacyjne względem jego wykładni. Literalna wykładnia normy może sugerować, jakoby inwestor mógł w ramach realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, przekazać niedookreślonemu podmiotowi środki należące do zarządcy drogi. W związku z tym, proponuje się następujące brzmienie regulacji: *„1a. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, może polegać na przekazaniu środków finansowych przez inwestora inwestycji niedrogowej na rzecz zarządcy drogi.”*. Wskazana wersja układa elementy zdania w logicznej kolejności, która ułatwia odbiorcy zrozumienie dopuszczalnej procedury. Z perspektywy praktyki stosowania prawa zwrot „na rzecz” eliminuje potencjalne wątpliwości interpretacyjne co do charakteru prawnego przekazania środków finansowych, wyraźnie wskazując, że zarządca drogi staje się ich beneficjentem. Taka jednoznaczność i klarowność redakcyjna ułatwia wykładnię przepisów i ich praktyczne stosowanie przez zainteresowane podmioty. Podkreślenia wymaga przy tym, że sugerowana zmiana ma charakter wyłącznie redakcyjno-legislacyjny i nie wpływa na treść normatywną przepisu, tj. nie zmienia zakresu uprawnień ani obowiązków stron, lecz jedynie podnosi jakość legislacyjną aktu prawnego poprzez dostosowanie jego brzmienia do zasad techniki prawodawczej i ugruntowanej praktyki legislacyjnej.

Ponadto, z treści uzasadnienia do projektu wynika wprost, że zamysł proponowanego przepisu polega na wprowadzeniu rozwiązania umożliwiającego inwestorom wykonanie obowiązku partycypacji w budowie lub przebudowie dróg poprzez przekazanie zarządcy drogi środków niezbędnych do realizacji

tego przedsięwzięcia. Sama treść regulacji jest jednak w tym kontekście niedoprecyzowana, dlatego też postuluje się o przyjęcie proponowanego powyżej brzmienia.

9) OSR

Wskazujemy na konieczność rzetelnego oszacowania skutków finansowych wejścia w życie ustawy, zarówno od strony dochodowej, jak i wydatkowej. Prowadzenie postępowań administracyjnych będzie generowało dodatkowe koszty po stronie administracji publicznej (na część z nich wskazano w uwadze do art. 3). Nie jest prawdą zawarty w OSR zapis, że projekt nie będzie generował wydatków po stronie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Pragniemy również zaznaczyć, że z uwagi na oddziaływanie procedowanego projektu ustawy na jednostki samorządu terytorialnego, akt ten powinien również zostać przedłożony do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka