



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 STRYŻÓWSKI

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 ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/152/26

Warszawa, 18 maja 2026 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 27 kwietnia 2026 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy – o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych (RPW/13277/2026), niniejszym na wstępie pragniemy podkreślić, iż doceniamy wszelkie działania zmierzające do definitywnego uregulowania stanów prawnych nieruchomości, na których spółdzielnie mieszkaniowe wznosiły osiedla mieszkaniowe oraz do wyeliminowania stanu niepewności prawnej dotyczącego setki tysięcy posiadaczy spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych. Jednocześnie jednak, zdaniem Związku Powiatów Polskich, poszczególne propozycje regulacji zawarte w projekcie mogą budzić wątpliwości interpretacyjne i prawne, czego omówienie zostanie przedstawione w dalszej części wyводу.

1) Art. 6 ust. 3 projektu ustawy

Postuluje się przyjęcie rozwiązania analogicznego względem zawartego w projekcie rządowym regulującym przedmiotową materię (UD335), który przewiduje ustalenie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, w miejsce projektowanego całkowitego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia.

Zgodnie z projektowanym przepisem oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje bez uprzedniego przeprowadzenia przetargu oraz bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty. O ile uzasadnione zdaje się być rozwiązanie dopuszczające nieodpłatne nabycie przez spółdzielnię własności budynków wzniesionych z jej środków własnych, o tyle w odniesieniu do gruntu samego w sobie, projektowane zniesienie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego prowadzi do nieuzasadnionego pokrzywdzenia Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jako właścicieli gruntów. Należy zwrócić uwagę, że pierwsza opłata z tytułu użytkowania wieczystego stanowi

istotny element ekonomicznej rekompensaty dla właściciela gruntu z tytułu obciążenia jego nieruchomości długoterminowym prawem rzeczowym ograniczającym swobodę dysponowania nieruchomością oraz stanowi jednorazowy dochód budżetu JST, pozwalający na finansowanie wydatków związanych z gospodarką nieruchomościami. Zasadnym zatem jest dokonanie modyfikacji przepisów i uzupełnienie ich o regulację, iż dane żądanie podlega rozpoznaniu 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.

2) Art. 7 ust. 2 projektu ustawy

Postuluje się wykreślenie przepisu.

Wedle projektowanego art. 7 ust. 2, jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje dokumentami stanowiącymi podstawę do uznania środków, za które wybudowane zostały przez nią budynki, za jej własne, to substytutem takowych mogą być uznane oświadczenia zarządu i głównego księgowego spółdzielni mieszkaniowej o braku dokumentów wymienionych w ust. 1 oraz o źródłach pochodzenia środków finansowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że takie deklaracje nie stanowią obiektywnego dowodu, lecz jedynie oświadczenia wiedzy podmiotów nierzadko bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem postępowania, które z uwagi na upływ kilkudziesięciu lat i braku stosownych dokumentów, mogą nawet nieintencjonalnie być niezgodne z prawdą i identyfikować ówczesne środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych jako środki własne spółdzielni, co w konsekwencji może prowadzić do pokrzywdzenia właściciela publicznego.

3) Art. 9 projektu ustawy

Postuluje się wykreślenie przepisu.

Projektowany art. 9 stanowi, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 6 ust. 1 lub 3 i ust. 6 stroną postępowania nie jest osoba, której przysługuje roszczenie byłych właścicieli do działki gruntu lub jej części albo działek gruntu lub ich części. Przepis ten całkowicie wyklucza udział w postępowaniu podmiotów, które niewątpliwie mają interes w jego rozstrzygnięciu.

Podkreślenia w tym kontekście wymaga, że zasada równości stron postępowania stanowi jeden z fundamentalnych standardów postępowania administracyjnego. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 października 2004 r.: „*podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów oczekiwać takich samych rozstrzygnięć orzekających o przyznaniu bądź odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają*” (Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2004 r., II SA 3196/03, LEX nr 159925). Tymczasem projektowany przepis wprowadza nieuzasadnione rozróżnienie polegające na tym, że spółdzielnia mieszkaniowa uzyskuje status strony i pełnię gwarancji procesowych, podczas gdy uprawnieni z roszczeń byłych właścicieli zostają pozbawieni jakichkolwiek uprawnień procesowych w postępowaniu, którego rozstrzygnięcie definitywnie ich praw dotyczy. Nie można jednocześnie uznać, że kompensatą takiego stanu rzeczy jest mechanizm odszkodowawczy z art. 12 ust. 3 projektu.

4) Art. 12 ust. 1 i 2 projektu ustawy

Postuluje się wykreślenie przepisów.

Zgodnie z treścią projektowanego art. 12 ust. 1 i 2 projektu, w przypadku braku uporządkowania stanu prawnego gruntu na żądanie spółdzielni mieszkaniowej w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, własność nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa, a w przypadku gdy właścicielem działki gruntu jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego — spółdzielnia nabywa prawo użytkowania wieczystego tych działek. Takie rozwiązanie należy niewątpliwie uznać za niedopuszczalne, chociażby ze względu na fakt, że ewentualna bezczynność organu w okresie 24-miesięcznym może być spowodowana okolicznościami obiektywnymi, jak np. konieczność uzupełnienia braków formalnych wniosku spółdzielni, weryfikacji źródła finansowania środków na poczet budowy budynków, czy trwającej procedury podziału, czyli okoliczności, które nie świadczą o opieszałości organu, lecz o jego należytej staranności w prowadzeniu postępowania.

Tymczasem, projektowane rozwiązanie nie przewiduje żadnego instrumentu zawieszania biegu terminu 24-miesięcznego w razie zaistnienia obiektywnych przeszkód, ani mechanizmu dyscyplinującego wnioskodawcę do uzupełniania braków formalnych. Ponadto, brak jakiegokolwiek mechanizmu dyscyplinującego po stronie wnioskodawcy stwarza poważne ryzyko nadużyć polegających na celowym przedłużaniu postępowania przez samą spółdzielnię mieszkaniową (np. poprzez składanie niekompletnych wniosków, opieszale uzupełnianie braków formalnych, kwestionowanie ustaleń organu czy też niezasadne wnioskowanie o dodatkowe czynności wyjaśniające), celem bezwarunkowego nabycia pełnej własności nieruchomości albo prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa po upływie 24-miesięcznego terminu, z pominięciem kontroli merytorycznej organu i bez weryfikacji spełnienia ustawowych przesłanek. Tym samym mechanizm, który w założeniu miał chronić spółdzielnię przed bezczynnością organu może przerodzić się w narzędzie umożliwiające obejście całego trybu administracyjnego i materialnoprawnych warunków nabycia prawa do nieruchomości. Wątpliwości te potwierdza zresztą sam projektodawca w treści Deklarowanych Skutków Regulacji, gdzie w odniesieniu do alternatywnie rozważanych rozwiązań stwierdzono, że „*powszechne uwłaszczenie spółdzielni z mocy prawa bez etapu administracyjnego (model stosowany m.in. w Czechach i Słowacji przy regulacji gruntów państwowych)*” zostało odrzucone „*jako potencjalnie niezgodne z art. 64 Konstytucji RP w zakresie ochrony praw właścicielskich Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz z uwagi na ryzyko kolizji z roszczeniami reprivatyzacyjnymi*”.

5) pkt. 6 i 7 DSR

Postuluje się uzupełnienie uzasadnienia oraz DSR projektu o rzetelną kalkulację kosztów finansowych, administracyjnych i kadrowych procedowanych zmian dla jednostek samorządu terytorialnego, wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania lub stosownych mechanizmów rekompensaty.

Należy mieć przy tym na uwadze, że starostwa realizują wiele różnorodnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a napływ nowych obowiązków, związanych z koniecznością prowadzenia stosownych postępowań na podstawie przepisów projektowanej ustawy, może skutkować trudnościami 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 gruntów. Projektodawcy nie przewidzieli przy tym dodatkowych środków finansowych niezbędnych dla dokonywania czynności wycen nieruchomości czy ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Na realizację zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przekazywane są corocznie niewystarczające środki finansowe w formie dotacji. Konieczność zlecenia operatów szacunkowych dla wielu nieruchomości w krótkim czasie może zatem 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 z kolei skutecznie uniemożliwić dotrzymanie zarówno zakładanego terminu 12, jak i terminu 24 miesięcy z art. 12 ust. 1 projektu, co w konsekwencji może prowadzić do pokrzywdzenia właściciela publicznego.

6) Uwagi redakcyjne

1. W art. 6 ust. 2 projektu proponuje się zastąpienie zwrotu „*Wynagrodzenie z tytułu przeniesienia prawa własności de działki*” na „*Wynagrodzenie z tytułu przeniesienia prawa własności do działki*”.

Uzasadnienie: Oczywista omyłka pisarska poprzez posłużenie się zwrotem „*de*” zamiast poprawnie – „*do*”.

2. W art. 12 ust. 1 projektu proponuje się zastąpienie sformułowania „*o których mowa w art. 1 do art. 11*” poprzez „*o których mowa w art. 1-11*”

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, bardziej jednoznaczne oraz poprawne pod względem legislacyjnym i redakcyjnym będzie posłużenie się zaproponowaną formą.

Z poważaniem


Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka