

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 STRZYŻOWSKI

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.0531/317/26

Warszawa, 12 października 2026 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 5 października 2026 r. w sprawie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy – o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych (RPW/31529/2026), niniejszym na wstępie pragniemy podkreślić, iż z aprobatą przyjmujemy uwzględnienie przez projektodawcę zasadniczych postulatów zgłaszanych przez Związek Powiatów Polskich do pierwotnej wersji projektu. Jednocześnie jednak zauważamy, że projekt w brzmieniu z autopoprawki nadal budzi istotne wątpliwości interpretacyjne i prawne, w szczególności w zakresie obciążenia organów powiatu oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czego omówienie zostanie przedstawione w dalszej części wyводу.

1) Art. 1 ust. 2 projektu ustawy

Postuluje się o wykreślenie w art. 1 ust. 2 sformułowania „w szczególności”.

Zwrot „w szczególności” czyni katalog podmiotów, których nakłady uzasadniają nieodpłatne przeniesienie własności budynków, budowli i urządzeń budowlanych, katalogiem otwartym. Przesłanka sfinansowania obiektów przez spółdzielnię mieszkaniową, jej poprzednika prawnego lub osoby ubiegające się o ustanowienie praw do lokali traci tym samym charakter normatywny. Nieodpłatnemu przeniesieniu podlegają bowiem obiekty sfinansowane przez jakikolwiek inny podmiot, w tym przez samego właściciela publicznego. Właściciel nie otrzyma za nie ani ceny, ani rekompensaty w opłatach, gdyż zgodnie z art. 8 ust. 4 obiektów tych nie uwzględnia się przy ustalaniu wartości nieruchomości, od której liczona jest pierwsza opłata i opłaty roczne. Rozwiązanie to jest ponadto niespójne z art. 3 ust. 1, który krąg podmiotów finansujących określa w sposób zamknięty, a otwartym czyni jedynie katalog źródeł pokrycia nakładów.

2) Art. 1 ust. 3 oraz art. 8 ust. 6 projektu ustawy

Postuluje się o ujednolicenie zasad ustalania ceny sprzedaży nieruchomości określonych w art. 1 ust. 3 oraz art. 8 ust. 6 projektu.

Art. 1 ust. 3 przewiduje sprzedaż nieruchomości za cenę odpowiadającą jej wartości rynkowej, z wyłączeniem wartości budynków, budowli i urządzeń budowlanych. Art. 8 ust. 6 nakazuje natomiast ustalać cenę zgodnie z przepisami art. 67 ust. 3a u.g.n., tj. w wysokości równej wartości nieruchomości, bez przewidzianego w art. 1 ust. 3 wyłączenia wartości wymienionych obiektów. Projekt przewiduje zatem dwie odmienne reguły ustalania tej samej ceny, co może powodować niepewność w odniesieniu do wysokości kwoty, jakiej należy w praktyce dochodzić, a w konsekwencji prowadzić do sporów ze spółdzielniami i kwestionowania zawartych umów.

3) Art. 2 ust. 2 i 3 oraz art. 12 ust. 1 i 3 projektu ustawy

Postuluje się o przesądzenie, że świadczenia należne byłym właścicielom w związku z odmową zwrotu nieruchomości w naturze, wynikające z pierwszeństwa przyznanego spółdzielni, są pokrywane ze środków budżetu państwa, ewentualnie podlegają zwrotowi przez spółdzielnię mieszkaniową.

Projekt przyznaje pierwszeństwo roszczeniom spółdzielni przed roszczeniami byłych właścicieli oraz ich następców prawnych o zwrot nieruchomości w naturze. Ewentualne roszczenia pieniężne byłych właścicieli kieruje przy tym wobec Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego, całkowicie wyłączając odpowiedzialność spółdzielni. Wbrew twierdzeniom DSR, że roszczenia te nie są nowym skutkiem ustawy, należy wskazać, że skoro projektowana regulacja odbiera byłemu właścicielowi możliwość odzyskania nieruchomości, to jednocześnie przenosi na budżety JST ryzyko pokrycia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych w miejsce roszczeń o zwrot nieruchomości w naturze. Podkreślenia wymaga, że przy takim stanie rzeczy korzyści z nieruchomości będzie uzyskiwała spółdzielnia, ponosząca jedynie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, natomiast ciężar ewentualnych odszkodowań na rzecz byłych właścicieli spocznie na JST. Ryzyko to nie zostało w DSR ani oszacowane, ani zrównoważone jakimkolwiek źródłem finansowania.

4) Art. 5 ust. 1 pkt 1–3 projektu ustawy

Postuluje się o skreślenie w treści art. 5 ust. 1 pkt 1 wyrazów „*lub stanowiła*”, nadanie pkt 2 jednoznacznego brzmienia oraz wprowadzenie wprost wyłączenia gruntów wykorzystywanych wyłącznie do działalności gospodarczej.

Przesłanka, że nieruchomość „*stanowiła*” w przeszłości własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, pozwala objąć roszczeniem grunty należące obecnie do innych podmiotów, w tym prywatnych, co jest sprzeczne z art. 1 ust. 1 projektu oraz z deklaracją uzasadnienia o wyłączeniu roszczeń wobec właścicieli prywatnych.

Pkt 2 jest wadliwy redakcyjnie, gdyż zwrot „*albo jej poprzednika prawnego lub w dniu złożenia wniosku*” *de facto* nie wskazuje momentu, w którym posiadanie ma istnieć – jest niesprecyzowany, a w pozostałym zakresie powtarza pkt 3.

Uzasadnienie projektu wskazuje ponadto, że art. 5 „*wyłącza grunty wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej niezwiązanej z potrzebami mieszkaniowymi*” – takiego wyłączenia treść przepisu nie zawiera.

5) Art. 6 ust. 1 projektu ustawy

Postuluje się o rzetelne i wyczerpujące przedstawienie w DSR kalkulacji kosztów zadań wynikających z projektu dla starostów oraz o zapewnienie stosownego finansowania tych zadań. Sugeruje się również dookreślenie, że przepis dotyczy wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 3 projektu.

Na mocy art. 6 ust. 1 projektu w zw. z art. 11 ust. 1 u.g.n. postępowania dotyczące gruntów Skarbu Państwa prowadzić będą starostowie, w ramach zadania z zakresu administracji rządowej. Jest to nowy rodzaj postępowania o rozbudowanej procedurze, obejmującej weryfikację dokumentacji archiwalnej, ustalanie kręgu stron, obwieszczenia, zlecanie wycen, a często także podział nieruchomości. Wszystko to ma nastąpić w terminie 12 miesięcy, pod rygorem otwarcia drogi sądowej (art. 9). Ponieważ wnioski można składać jedynie przez 24 miesiące od wejścia w życie ustawy (art. 5 ust. 3), ich wpływ skumuluje się w krótkim czasie, w szczególności w powiatach z dużą liczbą spółdzielni o nieuregulowanym stanie prawnym gruntów. Projektowane rozwiązania stanowić będą zatem dla starostw istotne obciążenie administracyjne, kadrowe i finansowe, które powinno zostać rzetelnie i wyczerpująco skalkulowane w DSR. W ślad za tym niezbędne jest zapewnienie stosownego finansowania tych zadań. Tymczasem już obecnie starostwa realizują zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przy niewystarczających dotacjach, a projekt nie przewiduje ich zwiększenia, odsyłając jedynie do przyszłych ustaw budżetowych uchwalanych po przeprowadzeniu inwentaryzacji, co jest rozwiązaniem niedopuszczalnym z perspektywy JST.

6) Art. 6 ust. 5 projektu ustawy

Postuluje się o przesądzenie, że ciężar wykazania źródeł finansowania nakładów spoczywa na spółdzielni mieszkaniowej, a obiekty, co do których źródła tego nie wykazano, uwzględnia się przy ustalaniu wartości nieruchomości.

Ust. 5 dopuszcza wykazanie źródeł finansowania nakładów „*innymi, obiektywnymi i wzajemnie zgodnymi dowodami*”, nie określając jednak, kto ponosi ciężar ich przedstawienia ani jakie są skutki niewykazania tych okoliczności. Wobec braku dokumentów archiwalnych, przy dowodzie uzupełniającym w postaci oświadczeń władz spółdzielni (ust. 4), dotyczących zdarzeń sprzed kilkadziesiąt lat, w praktyce przerzuca to na organ ciężar poszukiwania dowodów. W konsekwencji, w razie wątpliwości co do źródła finansowania, obiekty mogą przejść na spółdzielnię nieodpłatnie, a ich wartość zostanie pominięta przy ustalaniu opłat, mimo że nie wykazano ich sfinansowania w sposób określony w art. 3 ust. 1.

7) Art. 7 ust. 2 projektu ustawy

Postuluje się modyfikację przepisu ust. 2 poprzez nałożenie na spółdzielnię obowiązku zamieszczenia obwieszczenia na swojej stronie internetowej.

Organ nie ma możliwości ingerencji w treści zawarte na stronie internetowej spółdzielni, zatem nie jest w stanie wykonać nałożonego na niego obowiązku.

8) Art. 8 ust. 6 projektu ustawy

Postuluje się o określenie skutków niezawarcia umowy sprzedaży w terminie 6 miesięcy oraz o wskazanie, od jakiego zdarzenia termin ten biegnie.

Projekt nie przesądza, co następuje, jeżeli umowa sprzedaży nie zostanie zawarta w terminie 6 miesięcy. Nie wiadomo w szczególności, czy zgoda właściciela na sprzedaż wygasa i czy organ jest wówczas zobowiązany wydać decyzję o ustanowieniu użytkowania wieczystego, mimo że 24-miesięczny termin na złożenie wniosku (art. 5 ust. 3) mógł już upłynąć. Niejasne jest też, czy okres ten wlicza się do terminów, o których mowa w art. 9, co mogłoby otworzyć spółdzielni drogę sądową z przyczyn od organu niezależnych. Ponadto termin ten liczony jest od dnia, w którym ostateczna stała się „*decyzja potwierdzająca spełnienie warunków określonych w art. 5*”, jednakże podniesiony przepis nawet nie wspomina o takowej decyzji.

9) Art. 9 projektu ustawy

Postuluje się o dodanie przepisu, zgodnie z którym do terminów, o których mowa w ust. 1 i 3, stosuje się odpowiednio art. 35 § 5 k.p.a. Sugeruje się również dookreślenie w ust. 1, że chodzi o decyzję, o której mowa w art. 8 ust. 1 projektu.

Postępowanie obejmuje weryfikację dokumentacji archiwalnej, obwieszczenie z 60-dniowym terminem na zgłoszenia, ustalenie kręgu stron, wycenę, a często także podział nieruchomości. Z racji tego, że wnioski można składać jedynie przez 24 miesiące od wejścia w życie ustawy (art. 5 ust. 3), ich wpływ skumuluje się w krótkim czasie, co oznacza dla starostw istotne obciążenie administracyjne, kadrowe i organizacyjne oraz konieczność prowadzenia znacznej liczby spraw jednocześnie. Tym samym konieczne jest jednoznaczne wyłączenie z biegu terminów okresów, za które organ nie odpowiada, zgodnie z treścią art. 35 § 5 k.p.a.

10) Art. 12a ust. 3 oraz art. 12b ust. 3 projektu ustawy

Postuluje się o wykreślenie przepisów. Ewentualnie postuluje się o zastąpienie regulacji obowiązkiem złożenia przez podmiot zgłaszający roszczenie oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, że nie jest on podmiotem odtworzonym w rozumieniu ust. 1 (art. 12a).

Art. 12a ust. 3 projektu przewiduje, że ustalenie, czy dany podmiot jest podmiotem odtworzonym, następuje w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Weryfikacja tej okoliczności wymaga jednak odtworzenia historii osoby prawnej, w tym oceny skuteczności wznowienia jej działalności po 5 grudnia 1990 r., ważności dokumentów akcyjnych oraz skutków orzeczeń i aktów organów państwa sprzed kilkudziesięciu lat. Jest to ocena o charakterze stricte cywilnoprawnym i korporacyjnym, wykraczająca poza kompetencje oraz możliwości kadrowe i dowodowe organów powiatu, a dokonywana w dodatku w toku postępowania obwarowanego 12-miesięcznym terminem. Rodzi to ryzyko błędnych rozstrzygnięć i znacząco wydłuża postępowania. Oświadczenie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej przenosi ciężar odpowiedzialności za prawdziwość tej okoliczności na podmiot zgłaszający roszczenie i nie wymaga od organu prowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie.

11) Art. 12c projektu ustawy

Postuluje się o wykreślenie ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 5. Sugeruje się również korektę odesłania zawartego w ust. 2.

Domniemanie posiadania wywodzone z samego „*objęcia gruntu w faktyczne władanie*” przerzuca na właściciela publicznego ciężar obalenia twierdzeń spółdzielni, bez jednoczesnego przewidzenia po jej stronie wymogu wykazania jakiegokolwiek tytułu. Podobnie „*wieloletnie wykonywanie obowiązków właścicielskich*” (ust. 2 pkt 5) nie jest środkiem dowodowym, lecz okolicznością podlegającą udowodnieniu.

Ponadto, odesłanie do art. 6 ust. 3 jest wadliwe, gdyż przepis ten dotyczy wniosku, a nie pojęcia posiadania.

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

Postuluje się o usunięcie sprzeczności między art. 12d ust. 1 a art. 12b ust. 1 projektu oraz o objęcie wyłączeniem odpowiedzialności odszkodowawczej, o którym mowa w art. 12d ust. 2 zdanie drugie, również jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 12b ust. 1 pozbawia podmiot odtworzony legitymacji do zgłaszania jakichkolwiek roszczeń do gruntów pozostających w posiadaniu spółdzielni. Art. 12d ust. 1 rozstrzyga natomiast kwestię zbiegu roszczeń spółdzielni z roszczeniami tego samego podmiotu, przyznając spółdzielni bezwzględne pierwszeństwo. Skoro podmiot odtworzony nie może skutecznie zgłosić roszczeń, do ich zbiegu ze spółdzielnią w ogóle nie może dojść, a więc przepisy te wzajemnie się wykluczają.

Art. 12d ust. 2 zdanie drugie przesądza z kolei, że z tytułu nabycia praw do gruntu przez spółdzielnię wobec podmiotu odtworzonego nie odpowiada Skarb Państwa. Przepis pomija jednak jednostki samorządu terytorialnego, choć grunty objęte ustawą stanowią w wielu przypadkach również ich własność. Przy wykładni *a contrario* może to prowadzić do wniosku, że w analogicznej sytuacji odpowiedzialność odszkodowawcza wobec podmiotu odtworzonego spoczywa na JST. Właściciele publiczni zostaliby tym samym potraktowani w sposób nierówny poprzez obciążenie JST ryzykiem, z którego zwolniono Skarb Państwa.

13) Art. 14 i art. 16 projektu ustawy

Postuluje się o wydłużenie *vacatio legis* do co najmniej 6 miesięcy.

Termin 14 dni jest niewystarczający dla przygotowania urzędów do prowadzenia nowego rodzaju postępowań, zapewnienia obsady kadrowej oraz środków na wyceny w budżetach powiatów. Z dniem wejścia w życie ustawy rozpoczyna się przy tym bieg 24-miesięcznego terminu na składanie wniosków (art. 5 ust. 3) oraz 12-miesięcznego terminu z art. 14 ust. 2, co w krótkim czasie skumuluje wpływ spraw do starostw.

14) Uzasadnienie oraz pkt 6 i 7 DSR

Postuluje się o rzetelne oszacowanie kosztów po stronie JST oraz o zapewnienie adekwatnego źródła ich finansowania.

DSR szacuje koszty kadrowe organów na 10–60 mln zł w pierwszych trzech latach, przyznając jednocześnie, że bez inwentaryzacji nie można ich podzielić pomiędzy budżet państwa i JST, a zwiększenie dotacji celowych dla starostów uzależnia od przyszłych ustaw budżetowych. Nie stanowi to zapewnienia adekwatnego źródła finansowania w rozumieniu art. 167 ust. 4 Konstytucji RP. Szacunek opiera się na założeniu 120–300 „głównych postępowań”, utożsamiając liczbę spraw z liczbą spółdzielni, choć jedna spółdzielnia może władać wieloma nieruchomościami. Projektodawcy nie uwzględnili również kosztów szeregu prowadzonych w trakcie postępowania czynności administracyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, iż wpływów z opłat nie można utożsamiać z dochodami przeznaczonymi na pokrycie wspomnianych czynności, gdyż są one ekwiwalentem za obciążenie mienia, a nie źródłem finansowania nowych zadań administracyjnych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Pionka