Uchwała nr 17/2026
Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej
z dnia 2 lipca 2026 roku.

w sprawie wyrażenia poparcia dla projektu ustawy o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych – projekt grupy posłów PSL-TD

Zgromadzenie Ogólne Krajowej Rady Spółdzielczej, działając na podstawie § 7 ust. 2 pkt 13 Statutu Krajowej Rady Spółdzielczej w związku z art. 259 § 2 pkt 3 ustawy - Prawo spółdzielcze. postanawia:

§ 1

Wyrazić poparcie dla rozwiązań zawartych w projekcie ustawy wniesionym przez grupę posłów PSL-TD dotyczących ostatecznego uporządkowania stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych poprzez przyjcie stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej. Stanowisko stanowi załącznik do uchwały.

§ 2

Upoważnić Zarząd Krajowej Rady Spółdzielczej do dalszego popierania projektu uchwały z uwzględnieniem postulatów zgłaszanych przez związki rewizyjne, spółdzielnie oraz ich członków.

§ 3

Opublikować treść uchwały wraz z załącznikiem w „Tęczy Polskiej" i „Monitorze Spółdzielczym" oraz na stronie internetowej Krajowej Rady Spółdzielczej.

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Krajowej Rady Spółdzielczej.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.

Sekretarz
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej
/Maciej Palej/

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego
Krajowej Rady Spółdzielczej
/Andrzej Półrolniczak/

Załącznik do uchwały nr 17/2026 z dnia 2 lipca 2026 roku
Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej

Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej w sprawie wyrażenia poparcia dla projektu ustawy wniesionego przez grupę posłów PSL-TD dot. ostatecznego uporządkowania stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych.

Zgromadzenie Ogólne Krajowej Rady Spółdzielczej przedstawia **stanowisko w sprawie dwóch inicjatyw legislacyjnych dotyczących uporządkowania stanu prawnego gruntów, na których spółdzielnie wzniosły osiedla mieszkaniowe w warunkach gospodarki planowej, to jest poselskiego projektu ustawy o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych z dnia 17 kwietnia 2026 r. oraz rządowego projektu ustawy o uregulowaniu gruntów w spółdzielniach mieszkaniowych opublikowanego na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 13 stycznia 2026r. oraz w zmienionej wersji w dniu 24 czerwca 2026 r.**

Zgromadzenie Ogólne Krajowej Rady Spółdzielczej **zdecydowanie popiera kierunek i konstrukcję normatywną projektu poselskiego wniesionego przez grupę posłów PSL-TD**, który odpowiada postulatom zgłaszanym od lat przez członków spółdzielni mieszkaniowych. Jednocześnie **krytycznie należy ocenić projekt Ministerstwa Rozwoju i Technologii**, który zawiera rozwiązania pozorne, niegwarantujące rzeczywistego uregulowania stanu prawnego gruntów i powielające wady obowiązującego art. 204 oraz 208 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Z ubolewaniem należy stwierdzić, że uwagi do projektu Ministerstwa zawarte w stanowisku przyjętym uchwałą nr 11/2026 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej z dnia 31 marca 2026 r. nie zostały uwzględnione w toku prac nad projektem ustawy.

Znaczna część spółdzielni mieszkaniowych w Polsce nadal nie posiada tytułu prawnego do gruntów, na których od kilkudziesięciu lat stoją zamieszkałe budynki. Spółdzielnie wznosiły je w dobrej wierze, ze środków własnych, wkładów członków oraz kredytów, podczas gdy grunt – zgodnie z ówczesną praktyką – był im przekazywany jedynie w zarząd lub posiadanie, bez przeniesienia własności. Państwo przez dziesięciolecia czerpało korzyści z budownictwa spółdzielczego realizowanego de facto na jego gruntach, nie dokonując równolegle uporządkowania stanu prawnego.

Skutki tego zaniechania wykraczają daleko poza sferę abstrakcji. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., sygn. III CZP 104/12, jednoznacznie przesądziła, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione

w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność ani użytkowanie wieczyste, stanowi jedynie ekspektatywę tego prawa, a założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia jest niedopuszczalne. Stanowisko to – zgodne z zasadą *superficies solo cedit* wyrażoną w art. 48 Kodeksu cywilnego – w praktyce zamyka mieszkańcom drogę do założenia księgi wieczystej, a w konsekwencji do zaciągnięcia kredytu hipotecznego, sprzedaży lokalu na rynku regulowanym i pełnej realizacji uprawnień właścicielskich. Dotyka to tysięcy rodzin w całej Polsce, w tym m.in. mieszkańców Spółdzielni Mieszkaniowej „Koło" w Warszawie, którzy padli ofiarą tzw. dzikiej reprywatyzacji.

Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, wprost wywiódł obowiązek ustawodawcy przeprowadzenia postępowania zmierzającego do ustalenia stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia jej właściciela. Brak skutecznej regulacji w tym zakresie oznacza utrzymywanie stanu sprzecznego z konstytucyjnym nakazem, a także – w wymiarze społecznym – pozbawia obywateli pewności prawnej co do najważniejszego składnika ich majątku, jakim jest mieszkanie.

Obowiązujący art. 204 oraz 208 ust. 2 u.g.n. okazał się instrumentem niewydolnym. Postępowania prowadzone na jego podstawie napotykają przewlekłość organów, spory kompetencyjne oraz – co zasadnicze – paraliż wynikający ze zbiegu z roszczeniami reprywatyzacyjnymi byłych właścicieli lub ich następców prawnych. Przepis ten nie zawiera terminów zawitych ani mechanizmów subsydiarnych wymuszających na organach sprawne działanie. Organy odpowiedzialne za regulację stanu prawnego gruntów na rzecz spółdzielni od lat relatywizują nieostre pojęcie „gruntów niezbędnych do korzystania z budynków" i toczą ze spółdzielniami spory o granice terenów, które powinny zostać im przyznane, choć te zostały w większości przypadków określone w decyzjach administracyjnych oddających spółdzielniom grunty w użytkowanie wieczyste lub o lokalizacji osiedli. Efektem jest stan, w którym postępowania regulacyjne toczą się latami, a ich finał – w szczególności w razie zbiegu roszczeń oraz sporu o grunty niezbędne – stoi pod znakiem zapytania. Kolejne nowelizacje ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz u.g.n. nie usunęły istoty problemu, koncentrując się na zagadnieniach pochodnych.

Ocena projektu poselskiego z 17 kwietnia 2026 r.

Projekt poselski, w odróżnieniu od dotychczasowych prób legislacyjnych, wprowadza szczególny tryb postępowania, w którym norma materialna jest sprzężona z gwarancjami proceduralnymi oraz mechanizmem subsydiarnym o charakterze materialnoprawnym. Zasadnicze rozwiązania projektu odpowiadają dokładnie postulatom Członkom Spółdzielni Mieszkaniowych.

W art. 5 ust. 1 projekt przyznaje spółdzielni mieszkaniowej ustawowe roszczenie o przeniesienie prawa własności albo zawarcie umowy o oddanie działki gruntu w użytkowanie wieczyste. Roszczenie to ma charakter ukształtowany ustawowo, a nie

pozostawiony uznaniu organu, co stanowi zasadniczą różnicę w stosunku do projektu Ministerstwa i odnosi się wprost do działek gruntów, które zostały spółdzielniom wskazane pod budowę osiedli mieszkaniowych w latach 70. czy 80. XX wieku i z których spółdzielnie wciąż korzystają. Tym samym wyeliminowany zostaje spór o granice terenów, które powinny zostać spółdzielniom przekazane. W art. 2 oraz art. 5 ust. 2 projektu rozstrzygnięto wprost zbieg z roszczeniami reprywatyzacyjnymi, przyznając spółdzielni prawo pierwszeństwa. Jest to rozwiązanie odpowiadające wadze interesu chronionego, jakim jest stabilność mieszkaniowa członków spółdzielni i ich rodzin, oraz mieszczące się w granicach wytyczonych w art. 21 ust. 2 i art. 64 Konstytucji RP – co wynika z analizy zawartej w uzasadnieniu projektu, który po rozważeniu modeli czeskiego i słowackiego (uwłaszczenie z mocy prawa bez etapu administracyjnego) wybrał konstrukcję uznawaną za zgodną z polskim standardem ochrony własności.

Art. 6 ust. 6 projektu wprowadza termin 12 miesięcy na wydanie ostatecznej decyzji przez właściwy organ, a w razie jego bezskutecznego upływu kompetencja przechodzi na ministra właściwego do spraw budownictwa albo ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Mechanizm ten realnie dyscyplinuje organy I instancji i eliminuje najczęściej spotykaną patologię obecnego trybu, jaką jest wieloletnia bezczynność. Komplementarne do tego rozwiązanie zawiera art. 7 ust. 2 projektu, dopuszczając zastąpienie brakujących dokumentów finansowych oświadczeniami zarządu i głównego księgowego o źródłach pochodzenia środków na budowę – co odpowiada realiom dokumentacyjnym spółdzielni działających od kilkudziesięciu lat.

Rdzeń projektu stanowi art. 12 ust. 1, zgodnie z którym, jeżeli stan prawny gruntu nie zostanie uregulowany w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości nabywa spółdzielnia mieszkaniowa z mocy prawa. Tylko taka konstrukcja eliminuje możliwość dalszego przeciągania sprawy i daje członkom spółdzielni rzeczywistą gwarancję uregulowania ich sytuacji w przewidywalnym horyzoncie czasowym oraz znajduje podstawę prawną w art. 122a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W art. 12 ust. 3 projektu uregulowano przy tym uprawnienia byłych właścicieli – odszkodowanie w wysokości 20%, finansowane przez użytkownika wieczystego w ramach opłaty za użytkowanie wieczyste, a nie ze środków budżetowych – co odpowiada standardowi konstytucyjnej proporcjonalności.

Projekt zawiera również rozwiązania porządkujące, których brakuje w projekcie rządowym. Art. 11 ust. 2 przewiduje umorzenie postępowań administracyjnych i sądowych w sprawie opłat za korzystanie, w tym bezumowne, z gruntu, z dniem ujawnienia w księdze wieczystej prawa spółdzielni. Art. 8 obciąża kosztami postępowań i podziałów nieruchomości spółdzielnię, dzięki czemu projekt nie generuje wydatków po stronie budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego. Art. 13 wprowadza spójne zmiany w u.g.n. w zakresie podziałów nieruchomości, pierwszeństwa nabycia i wyłączeń stosowania przepisów o ochronie lokatorów. Art. 14 ust. 2 daje spółdzielniom

3 miesiące na wystąpienie z wnioskiem o zastosowanie nowej ustawy do spraw już wszczętych i niezakończonych, co zapewnia płynne przejście dla postępowań w toku.

W ocenie Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej projekt poselski **w sposób zasadniczy przyspiesza i upraszcza procedury, jednoznacznie rozstrzyga kwestię pierwszeństwa roszczeń oraz eliminuje stan niepewności prawnej** – i tylko taki kompleksowy zestaw rozwiązań może rzeczywiście wypełnić nakaz wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 34/08.

Ocena projektu ministerialnego z 13 stycznia 2026 r. i 24 czerwca 2026 r.

Projekt opublikowany 13 stycznia 2026 r. oraz w zmienionej wersji w dniu 24 czerwca 2026 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji – mimo deklaratywnego tytułu – problemu nie rozwiązuje, a w szeregu punktów go pogłębia. Po pierwsze, ogranicza on uprawnienia spółdzielni do samego żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego oraz nieodpłatnego przeniesienia własności budynków, nie przesądzając jednak o nabyciu tych praw po spełnieniu określonych przesłanek ani po upływie określonego terminu. Tym samym powtarza zasadniczą wadę art. 204 u.g.n., to jest pozostawienie końcowego rozstrzygnięcia uznaniu organu i woli kontrahenta. Po drugie, art. 5 projektu rządowego konstruuje mechanizm, w świetle którego spółdzielnie prowadzące od lat postępowania sądowe o uregulowanie gruntów musiałyby de facto zrzec się swoich roszczeń, aby skorzystać z trybu administracyjnego – który w dodatku nie gwarantuje uzyskania prawa, lecz jedynie umożliwia wystąpienie z żądaniem. Po trzecie, w razie toczącego się postępowania przed sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym właściwy organ wszczyna i jednocześnie zawiesza postępowanie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd – co w realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości oznacza w praktyce kolejne lata stanu nieuregulowanego. Po czwarte, decyzja administracyjna ma stanowić jedynie podstawę do zawarcia umowy użytkowania wieczystego, a zatem umowa taka może w ogóle nie zostać zawarta. Po piąte wreszcie, projekt rządowy nie zawiera zakazu uzależniania oddania spółdzielni gruntu w użytkowanie wieczyste od spełnienia warunków lub świadczeń niewynikających z ustawy, co otwiera pole do nakładania na spółdzielnie pozaustawowych obciążeń przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Projekt wprowadza mechanizm powiązania regulacji stanu prawnego gruntów z obowiązkiem zagospodarowania terenów, które nie zostaną uznane przez organ wydający decyzję o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, pod społeczne budownictwo czynszowe. Choć spółdzielnie wyrażają chęć i gotowość wzięcia na szeroką skalę w rządowych programach budownictwa społecznego, to wyznaczanie terenów pod zabudowę nie może odbywać się bez czytelnych i przejrzystych kryteriów, które finalnie mogą skutkować nawet odebraniem spółdzielni uregulowanych na ich rzecz gruntów i sprzedaży przez właściciela (samorząd, Skarb Państwa) takiej nieruchomości komercyjnie czy zmuszeniem spółdzielni do zabudowania terenów zieleni, skwerów, placów zabaw czy terenów sportowych – zagospodarowanych i utrzymywanych od lat przez spółdzielców.

Rozwiązania zawarte w projekcie rządowym to **działania pozorne**, mające stwarzać wrażenie rozwiązania problemu blisko miliona obywateli, w rzeczywistości zaś petryfikujące dotychczasowy paraliż.

Wobec powyższego Zgromadzenie Ogólne Krajowej Rady Spółdzielczej zwraca się do Pana Włodzimierza Czarzastego Marszałka Sejmu, Pana Wicemarszałka Piotra Zgorzelskiego oraz Pana Prezesa Władysława Kosiniaka-Kamysza o objęcie poselskiego projektu ustawy o ostatecznym uporządkowaniu stanu prawnego gruntów spółdzielni mieszkaniowych z dnia 17 kwietnia 2026 r. priorytetem prac legislacyjnych obecnej kadencji Sejmu, ze szczególnym uwzględnieniem zachowania w niezmienionym kształcie istotnych elementów konstrukcyjnych projektu, to jest ustawowego roszczenia z art. 5 ust. 1, pierwszeństwa z art. 2 i art. 5 ust. 2, mechanizmu subsydiarnego z art. 6 ust. 6 oraz nabycia z mocy prawa z art. 12.

Zgromadzenie Ogólne Krajowej Rady Spółdzielczej podkreśla, że tylko ten projekt – a nie projekt ministerialny z 13 stycznia 2026 r. – realizuje obowiązek wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 34/08 oraz odpowiada na skutki uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 104/12.