Akademia Humanitas

Anna Wyleżoł

Numer albumu: 520654

Rozprawa doktorska

Krajowy Zasób Nieruchomości – studium administracyjnoprawne

Promotor: dr hab. Magdalena Gurdek,
prof. AH

Sosnowiec 2026

SPIS TREŚCI

WSTĘP 7
ROZDZIAŁ 1 .....
KRAJOWY ZASÓB NIERUCHOMOŚCI JAKO PAŃSTWOWA OSOBA PRAWNA .. 25
1.1. Geneza powstania Krajowego Zasobu Nieruchomości 25
1.1.1. Prace nad projektem ustawy 25
1.1.2. Przebieg procesu legislacyjnego 28
1.2. Forma organizacyjna Krajowego Zasobu Nieruchomości 35
1.3. Statut Krajowego Zasobu Nieruchomości 45
1.4. Organy Krajowego Zasobu Nieruchomości jako osoby prawnej 54
1.4.1. Rada Nadzorcza Krajowego Zasobu Nieruchomości 56
1.4.1.1. Skład i tryb powoływania członków Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości 56
1.4.1.2. Zadania Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości 61
1.4.2. Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości 62
1.4.2.1. Tryb powoływania Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości 62
1.4.2.2. Zadania Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości 67
1.4.2.3. Reprezentacja Krajowego Zasobu Nieruchomości przez Prezesa 71
1.5. Zadania Krajowego Zasobu Nieruchomości 77
1.6. Gospodarka finansowa Krajowego Zasobu Nieruchomości 79
1.6.1. Zasady gospodarowania środkami finansowymi 79
1.6.2. Roczny plan finansowy 79
1.6.3. Sprawozdawczość z wykonania Rocznego Planu Finansowego 82
1.6.4. Przychody Krajowego Zasobu Nieruchomości 83
1.6.5. Fundusze własne Krajowego Zasobu Nieruchomości 85
1.6.6. Przeznaczenie środków Krajowego Zasobu Nieruchomości 86
ROZDZIAŁ 2 .....
ZASÓB NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA 93
2.1. Zasób w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. w strukturze zasobów nieruchomości 93
2.2. Pojęcie zasobu nieruchomości w ujęciu prawnym i funkcjonalnym 94
2.3. Wyodrębnienie zasobu nieruchomości według kryterium podmiotowego 95
2.4. Wyodrębnienie zasobu nieruchomości według kryterium przedmiotowego 100
2.5. Charakterystyka zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 102
2.5.1. Geneza i ewolucja pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 102
2.5.2. Klasyfikacja zasobów nieruchomości Skarbu Państwa 104
2.5.3. Zasób nieruchomości w znaczeniu prawnym 105
2.5.4. Zasób nieruchomości w znaczeniu ewidencyjnym 110
2.6. Zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa 111
2.6.1. Pojęcie gospodarowania nieruchomościami 111
2.6.2. Zasada prawidłowej gospodarki 112
2.6.3. Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa 115
2.6.4. Zasada realizacji celów publicznych 118
2.7. Modele wykonywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa 124
2.7.1. Skarb Państwa jako osoba prawna 124
2.7.2. Ewolucja konstrukcji prawnej zarządu nieruchomościami 124
2.7.3. Podstawy reprezentacji Skarbu Państwa w zarządzaniu mieniem 129
2.7.4. Współczesne modele wykonywania praw właścicielskich wobec mienia Skarbu Państwa .. 131
2.7.4.1. Powiernictwo ustawowe 131
2.7.4.2. Przedstawicielstwo ustawowe wykonywane przez starostę 137
2.7.4.3. Trwały zarząd 149
2.7.4.4. Ustawowy zarząd na rzecz PGL Lasy Państwowe 153
ROZDZIAŁ 3 .....
KSZTAŁTOWANIE ZASOBU NIERUCHOMOŚCI PRZEZ KRAJOWY ZASÓB .....
NIERUCHOMOŚCI 155

3.1. Wykazy nieruchomości sporządzane w trybie ustawy o KZN 155
3.1.1. Podmioty zobowiązane do przekazania wykazów 155
3.1.2. Zawartość wykazów i ocena ich przydatności 160
3.1.3. Nieruchomości, których przekazanie do Zasobu jest niezasadne 167
3.1.4. Tryb weryfikacji wykazów 172
3.2. Włączanie nieruchomości do Zasobu 175
3.2.1. Wniosek o przekazanie do Zasobu 176
3.2.2. Protokół zdawczo-odbiorczy i protokół przejęcia nieruchomości 177
3.2.3. Konsekwencje przekazania nieruchomości do Zasobu 179
3.2.4. Rekompensata za przekazanie nieruchomości 180
3.3. Wyłączenie nieruchomości z Zasobu 182
3.4. Aktualny stan Zasobu 184
3.4.1. Analiza pod względem źródła przejmowanych nieruchomości 185
3.4.2. Analiza charakteru przejmowanych nieruchomości i ich przeznaczenia 188
ROZDZIAŁ 4 .....
GOSPODAROWANIE ZASOBEM PRZEZ KRAJOWY ZASÓB .....
NIERUCHOMOŚCI 207
4.1. Charakterystyka form gospodarowania nieruchomościami 207
4.2. Zbywanie nieruchomości 210
4.2.1. Zbywanie nieruchomości w trybie przetargowym 212
4.2.1.1. Procedura przetargowa zbycia nieruchomości na cele mieszkaniowe 212
4.2.1.2. Komisja przetargowa 217
4.2.1.3. Formy przetargu 219
4.2.1.4. Zaskarżenie czynności przetargowych 229
4.2.1.5. Elementy umowy sprzedaży lub o oddanie w użytkowanie wieczyste 233
4.2.1.6. Użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu 236
4.2.1.7. Sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie .....
art. 65 u.k.z.n. 249
4.2.2. Zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym 255
4.2.2.1. Nieodpłatne zbywanie nieruchomości 256
4.2.2.2. Zamiana nieruchomości 265
4.2.2.3. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym 267
4.3. Nabywanie nieruchomości w drodze umów 270
4.3.1. Prawo pierwokupu 274
4.3.2. Prawo odkupu 281
4.4. Inne formy obrotu nieruchomościami 283
4.4.1. Ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych 283
4.4.2. Udostępnienie nieruchomości na podstawie umów zobowiązaniowych 287
ROZDZIAŁ 5 .....
SPÓŁKI Z UDZIAŁEM KRAJOWEGO ZASOBU NIERUCHOMOŚCI 289
5.1. Spółki celowe 289
5.2. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe (towarzystwa budownictwa społecznego) 300
5.2.1. Zakres umowy (statutu) SIM 310
5.2.2. Organy SIM/TBS i rola Krajowego Zasobu Nieruchomości w spółce 311
5.2.3. Warunki najmu w SIM/TBS 313
5.2.4. Partycypacja w kosztach budowy 317
5.2.5. Rola BGK w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych 322
5.2.5.1. Dotacja z Funduszu Dopłat BGK 324
5.2.5.2. Kredyty preferencyjne z Banku Gospodarstwa Krajowego (kredyt SBC) 327
5.2.5.3. Grant OZE 332
5.2.5.4. Wsparcie w ramach planu rozwojowego (KPO) 333
5.2.5.5. Perspektywy w zakresie montażu finansowego inwestycji mieszkaniowych SIM 335
ROZDZIAŁ 6 .....
OCENA DZIAŁALNOŚCI I PERSPEKTYWY FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO ....
ZASOBU NIERUCHOMOŚCI 339

6.1. Ocena działalności Krajowego Zasobu Nieruchomości w okresie przed nowelizacją z 2020 r. ... 339
6.2. Ocena działalności Krajowego Zasobu Nieruchomości po nowelizacji w 2020 r. ... 362
6.3. Diagnoza funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości przez Najwyższą Izbę Kontroli ... 370
6.3.1. Kontrola NIK nr P/21/026 ... 371
6.3.2. Kontrola NIK nr I/23/002/KIN ... 382
6.4. Perspektywy funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości ... 390
ZAKOŃCZENIE ... 405
BIBLIOGRAFIA ... 431
WYKAZ TABEL ... 461

Wstęp

Krajowy Zasób Nieruchomości (KZN) jest jedną z najmłodszych państwowych osób prawnych w polskim systemie prawnym[1], utworzoną na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[2]. Geneza jego powstania jest ściśle związana z przyjęciem przez Radę Ministrów uchwałą nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)[3] – dokumentu strategicznego, którego zadaniem było określenie kierunków nowej krajowej polityki mieszkaniowej. KZN miał stanowić jeden z instrumentów służących realizacji tej polityki, opartej na wnioskach płynących z kompleksowej diagnozy sytuacji mieszkaniowej w kraju, sporządzonej w związku z przygotowaniem NPM. Wspomniana diagnoza[4] obejmowała szereg aspektów dotyczących sektora mieszkaniowego, w tym kwestię deficytu ilościowego i jakościowego mieszkań, standardu i stanu technicznego mieszkań, zapotrzebowania na energię i kosztów utrzymania zasobu, struktury własnościowej, jak również dostępności mieszkań.

Zasadniczym problemem mieszkalnictwa w Polce był przez wiele lat statystyczny niedobór mieszkań, definiowany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych oraz statystyczny deficyt mieszkaniowy, będący różnicą pomiędzy liczbą zamieszkanych lokali a liczbą gospodarstw domowych. Statystyczny niedobór mieszkań przestał mieć miejsce w 2012 r., natomiast w okresie sporządzania diagnozy mieszkaniowej poprzedzającej NPM istniała już nadwyżka w wysokości około 120 tysięcy mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych[5]. Niemniej jednak, o ile statystyczny niedobór mieszkań przestał istnieć, na etapie sporządzania NPM nadal utrzymywał się statystyczny deficyt mieszkaniowy szacowany na poziomie 897 tysięcy lokali, wynikający z okoliczności, że w jednym lokalu zamieszkiwało więcej niż jedno gospodarstwo domowe. Brak samodzielności mieszkaniowej bywa świadomym wyborem lub efektem tradycji, szczególnie na terenach wiejskich, gdzie model zamieszkiwania rodzin wielopokoleniowych jest

[1] Później powstały m.in. Agencja Badań Medycznych (2019), Polska Agencja Nadzoru Audytowego (2019), Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego (2022) oraz Agencja Informatyzacji (powstała z przekształcenia Centralnego Ośrodka Informatyki w 2023 r.).
[2] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 834, zwana w dalszej części pracy „ustawą o KZN" lub oznaczona skrótem u.k.z.n.
[3] Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, uchylona uchwałą Rady Ministrów nr 21/2025 z dnia 6 marca 2025 r., źródło: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy [dostęp 2025-10-11].
[4] Oparta na wynikach Narodowych Spisów Powszechnych z lat: 1988, 2002, 2011 oraz danych za 2015 r.
[5] Według stanu na rok 2024 r. nadwyżka liczby lokali mieszkalnych w stosunku do liczby gospodarstw znacznie wzrosła i szacowana jest na poziomie 1,079 mln lokali, źródło: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2024-r-,14,8.html?contrast=default [dostęp: 2025-10-12].

powszechniejszy, niemniej jednak rzeczywisty deficyt mieszkaniowy twórcy NPM szacowali na poziomie 0,5 mln lokali. Poprawa wskaźników w zakresie niedoboru i deficytu mieszkaniowego nie była jednak wyłącznie efektem budowy nowych mieszkań, ale także wypadkową procesów demograficznych, w tym stabilizacji liczby ludności i wolniejszego niż wzrost liczby mieszkań wzrostu liczby gospodarstw domowych, a także emigracji ekonomicznej[6]. Wspomniana tendencja utrzymuje się i aktualnie, jednak obserwowalny jest spadek emigracji z Polski[7], natomiast w ciągu ostatnich czterech lat wyraźny jest trend migracyjny przede wszystkim z Ukrainy, co stanowi nowe wyzwanie także dla rynku mieszkaniowego.

Wobec braku statystycznego niedoboru mieszkań i stopniowego rozwiązywania problemu statystycznego deficytu mieszkaniowego, jako podstawowe wyzwanie polityki mieszkaniowej uznano zwiększenie dostępności mieszkań. Nadwyżka liczby lokali mieszkalnych nad liczbą gospodarstw domowych nie oznacza bowiem automatycznie dostępności mieszkań dla wszystkich obywateli, gdyż decydują o niej przede wszystkim możliwości finansowe gospodarstw domowych. Jak słusznie bowiem zauważyli autorzy NPM nawet w najzamożniejszym kraju istnieją grupy społeczne, które nie będą zdolne do samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych bez wsparcia instytucjonalnego. Nie dotyczy to wyłącznie osób ubogich, ale w coraz większej mierze osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z innych przyczyn, takich jak wiek czy niepełnosprawność.

Dostępność mieszkania podlega ścisłej korelacji z innymi aspektami społecznymi, tj. potrzebą zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych osobom starszym lub z niepełnosprawnością, czy też zapewnienia schronienia uchodźcom, o czym wspominali już twórcy NPM pięć lat przed wybuchem wojny w Ukrainie.

Autorzy NPM zwracali uwagę, że w latach 2010-2016 budownictwo wielorodzinne zdominowane zostało przez sektor komercyjny oferujący lokale mieszkalne do sprzedaży, zazwyczaj w oparciu o kredyt hipoteczny. Zdecydowanie słabiej rozwijało budownictwo przeznaczone na wynajem, a rynek najmu funkcjonował w oparciu o istniejącą już substancję mieszkaniową, zarówno komunalną, jak i prywatną. Stan taki pogłębiał regres budownictwa spółdzielczego, jak i całkowite wręcz załamanie się systemu społecznego budownictwa

[6] Według GUS na koniec 2014 r. za granicą czasowo przebywało ok. 2 320 tys. osób, z czego ok. 80% przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy, źródło: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc /migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2017,2,11.html [dostęp: 2025-10-12].

[7] Źródło: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/ [dostęp: 2025-10-12].

czynszowego, które po likwidacji w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie mogło już liczyć na wsparcie finansowe państwa w formie preferencyjnego finansowania zwrotnego.

Widoczna w danych statystycznych stopniowa redukcja deficytu mieszkaniowego nie znajdowała jednak przełożenia na adekwatną poprawę poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach. Słaby rozwój rynku najmu mieszkaniowego w Polsce, szczególnie najmu instytucjonalnego, stanowi efekt szeregu okoliczności. W pierwszej kolejności wskazać należy stosunkowo niewielki w porównaniu z innymi krajami zasób lokali na wynajem, implikujący proporcjonalnie wysoki poziom czynszu komercyjnego. W naszym kraju preferowaną drogą zaspokajania własnych potrzeb mieszkaniowych nie jest najem, ale nabycie prawa własności lokalu lub budynku mieszkalnego, nawet kosztem wieloletniego obciążenia kredytem hipotecznym. Z kolei przywiązanie do stałego miejsca zamieszkania powoduje niską mobilność obywateli w poszukiwaniu pracy, która w krajach europejskich jest jednym z czynników powodujących zdecydowanie większą popularność najmu jako formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych[8]. Czynnikiem ograniczającym rynek najmu jest także ryzyko prawne, wynikające z daleko posuniętej ochrony praw lokatorów, skutkującej obawą wynajmujących przed nieuczciwymi najemcami.

W NPM ustalono trzy podstawowe założenia polityki mieszkaniowej państwa. Pierwszym z nich była poprawa dostępności mieszkań dla osób osiągających dochody na umiarkowanym poziomie, jednak zbyt niskim, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe na zasadach rynkowych. Drugim – zwiększenie szans na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym z uwagi na trudną sytuację życiową lub materialną, natomiast trzecim – poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa poprzez działania zmierzające do podniesienia stanu technicznego budynków i polepszenia ich warunków energetycznych.

KZN został powołany w celu realizacji pierwszego z wyżej opisanych założeń, tj. zwiększenia dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które nie są w stanie zaspokajać potrzeb mieszkaniowych na warunkach komercyjnych poprzez nabycie na własność mieszkania, ewentualnie jego najmu na zasadach rynkowych.

[8] Według danych z bazy OECD Affordable Housing Database według stanu na 2024 rok w Polsce 84,7% obywateli zamieszkuje w lokalach stanowiących przedmiot własności, w tym własności obciążonej hipoteką, przy średniej w Unii Europejskiej na poziomie 72,5%, a w krajach OECD na poziomie 70,1%. Taka tendencja jest wyraźnie widoczna w krajach postkomunistycznych, takich jak Słowacja, Rumunia, Chorwacja czy Litwa, gdzie miała miejsce powszechna prywatyzacja zasobów mieszkaniowych. Co ciekawe w krajach Europy Zachodniej wskaźnik ten jest proporcjonalnie niższy, szczególnie w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, co w dużej mierze jest wynikiem bardzo wysokich cen nieruchomości, ale także i większej mobilności społeczeństwa, źródło: https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable_Housing_Database/HM1-3-Housing-tenures.xlsx [dostęp: 2025-10-12].

Przedmiotowe założenie miało być realizowane poprzez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego i budowę na zbywanych przez KZN gruntach przez inwestorów prywatnych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu (w tym także z opcją stopniowego nabywania własności przez najemcę)[9]. W Narodowym Programie Mieszkaniowym to właśnie deficyt gruntów na terenach miejskich, jak również wysoki poziom ich cen, był wskazywany jako jedna ze zdiagnozowanych przeszkód w rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Przedstawiona w NPM ocena obowiązujących wówczas regulacji prawnych, jak również sytuacja na rynku mieszkaniowym, wskazywały na ograniczenia w rozwoju wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego przeznaczonego do najmu dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Jako zasadniczą przeszkodę w realizacji inwestycji autorzy NPM trafnie diagnozowali wysoki poziom cen gruntów, szczególnie w miastach, rzutujący na koszt inwestycji budowlanej, a w konsekwencji – wysokość docelowego czynszu. Wysokie koszty nabycia gruntu w miastach skłaniały deweloperów do nabywania tańszych gruntów na obszarach peryferyjnych, co z kolei prowadzi do negatywnych skutków w sferze planowania przestrzennego w postaci suburbanizacji miast, stwarza problemy w zakresie budowy infrastruktury technicznej, utrudniając potencjalnym najemcom codzienne życie poprzez brak bezpośredniego dostępu do infrastruktury społecznej, transportu i komunikacji, a także handlu i usług. Możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach należących do Zasobu bądź zbywanych z Zasobu, miała pozwolić na aktywizację terenów znajdujących się w centrach miast, a efekt dodany wspomnianych działań polegałby na realizacji postulowanej przez urbanistów idei miasta zwartego[10]. Założenia przyjęte przez projektodawców ustawy o KZN zostaną szerzej przedstawione w rozdziale 1.

[9] „Pakiet „Mieszkanie +": Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności" (działanie D.), którego realizatorem miał zostać KZN.

[10] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, druk sejmowy nr 1726, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1726, s. 7, zwane dalej: „Uzasadnieniem do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o KZN" [dostęp: 2025-10-12].

Uzasadnienie wyboru tematyki badań

Opisane powyżej przesłanki i założenia legislacyjne leżały u podstaw utworzenia nowej państwowej osoby prawnej – Krajowego Zasobu Nieruchomości, której podstawową rolę określono w preambule do ustawy o KZN. Ustawodawca odwołując się do obowiązków władz publicznych określonych w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej[11], przede wszystkim w art. 75 – w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, jak również w art. 5 – w kwestii kierowania się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju, powierzył KZN realizację zadań władz publicznych w tym obszarze, w szczególności przez wprowadzanie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań i kształtowanie stabilnych ram finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Prowadzenie polityki wspierającej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli powinno być jednym z kluczowych zadań państwa, mając na uwadze naturalną potrzebę człowieka, jaką jest posiadanie bezpiecznego schronienia. Odpowiednie warunki mieszkaniowe i stabilność prawa do zamieszkiwania w lokalu są kluczowymi elementami wpływającymi na poczucie bezpieczeństwa obywateli i rozwój społeczeństwa. Mimo znaczącej poprawy warunków mieszkaniowych w naszym kraju, w tym stopniowego zmniejszania statystycznego deficytu mieszkaniowego, nadal potrzebna jest stymulująca rola państwa we wspieraniu budownictwa mieszkaniowego, szczególnie dedykowanego grupom społecznym o umiarkowanych dochodach, szczególnych potrzebach, czy też zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wszelkie działania państwa, zmierzające do wdrożenia form wsparcia budownictwa mieszkaniowego zasługują na uwagę, niemniej jednak niejednokrotnie wymagają one krytycznej analizy, z uwagi na nieefektywność czy niespójność przyjętych rozwiązań. Wybór tematyki badań podyktowany został zatem w pierwszej kolejności istotnością problematyki wsparcia budownictwa mieszkaniowego, która ze względu na znaczenie społeczne i wpływ na gospodarkę, powinna zajmować szczególne miejsce w polityce państwa, a poświęcone jej regulacje ustawowe powinny być spójne, kompleksowe i długofalowe.

Krajowy Zasób Nieruchomości stanowi jeden z instrumentów służących realizacji polityki państwa w zakresie wsparcia budownictwa mieszkaniowego, zatem jego ustrój i funkcjonowanie jest interesującym problemem badawczym, praktycznie nieobecnym w literaturze prawniczej.

[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Dotychczas jedyną znaczącą pozycją dotykającą problematyki KZN jest komentarz do ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości autorstwa Mariusza T. Kłody i Aleksandry Sikorskiej-Lewandowskiej[12]. Ukazało się również kilka artykułów dotyczących szczegółowych zagadnień praktycznych w zastosowaniu przepisów ustawy o KZN, powoływanych w kolejnych rozdziałach pracy.

Dysertacja doktorska powinna mieć charakter twórczy i stanowić oryginalne rozwiązanie zaprezentowanego w niej problemu badawczego[13]. Zapewnienie twórczego charakteru pracy wymaga oceny aktualnego stanu badań naukowych dotyczących problemu badawczego. Kwerenda piśmiennictwa dotyczącego Krajowego Zasobu Nieruchomości wskazuje, że problematyka jego funkcjonowania dotychczas nie była przedmiotem kompleksowej monografii, zatem warto uczynić ją przedmiotem badań.

Jako dodatkowe uzasadnienie wyboru tematyki badań autorka wskazuje także swoje wieloletnie doświadczenie zawodowe, związane z problematyką mieszkalnictwa, gospodarką nieruchomościami, jak również nadzorem właścicielskim nad spółkami. To właśnie zainteresowania zawodowe skłoniły autorkę do podjęcia problematyki funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości, w której splatają się wątki związane z prowadzeniem polityki mieszkaniowej, gospodarką nieruchomościami skarbowymi oraz tworzeniem spółek kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Problem badawczy

Zanim zdefiniowany zostanie problem badawczy podjęty w tej dysertacji w pierwszej kolejności zasadnym byłoby odnieść się do samego pojęcia problemu badawczego. Słowo *problem* ma swój źródłosłów w języku greckim i oznacza: „trudność" (*Πρόβλημα*) lub „kwestia, sprawa, temat" (*Θέμα*). Problem badawczy zdefiniować natomiast można jako zidentyfikowaną i obiektywną potrzebę, której zaspokojenie wymaga pozyskania określonej wiedzy[14]. Problem badawczy w naukach prawnych w najprostszy sposób określić można jako zagadnienie bądź pytanie, wskazujące na istnienie luk w dotychczasowym stanie wiedzy lub problem wymagający rozwiązania.

Tak zdefiniowane zagadnienie czy też pytanie stanowi punkt wyjścia dla badacza, który w oparciu o kwerendę i analizę piśmiennictwa, jak i innych źródeł, będzie poszukiwać

[12] M. T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości*, *Komentarz*, Warszawa 2021.
[13] H. Izdebski, A. Łazarska, *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, Warszawa 2022, s. 37.
[14] M. Wiatr, *Problemy naukowe*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" 2010, nr 3, s. 379.

rozwiązania postawionego problemu lub odpowiedzi na nurtujące go pytanie poprzez przeprowadzenie badań naukowych. Problem badawczy w naukach prawnych może dotyczyć szeregu kwestii, tytułem przykładu – analizy istnienia luk lub sprzeczności w przepisach, wpływu nowych regulacji na określone zjawiska społeczne, porównania instytucji prawnych w różnych systemach prawnych lub oceny efektywności obowiązującego prawa.

Określając problem badawczy, będący przedmiotem rozprawy autorka wskazuje, że będą nim administracyjnoprawne podstawy funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości w kontekście efektywnej realizacji celów, dla których został on utworzony. Tak sformułowany problem badawczy dotyka szeregu wymienionych powyżej charakterystycznych kwestii badanych w naukach prawnych – przede wszystkim oceny efektywności ustawy o KZN w dotychczasowym okresie jej obowiązywania, wpływu tej regulacji na zjawiska społeczne i gospodarcze, jak również luk i niespójności w powołanej powyżej ustawie i powiązanych z nią przepisach.

Kolejnym krokiem po określeniu problemu badawczego powinno być sformułowanie hipotezy badawczej. Słowo hipoteza także pochodzi z języka greckiego (*υπόθεση*) i oznacza „przypuszczenie", co trafnie oddaje jego sens, gdyż hipoteza opisuje prawdopodobieństwo pewnych zależności lub ujmuje pewne zależności od strony przyczynowo-skutkowej[15]. Hipoteza badawcza częstokroć bywa sformułowana w formie pytania, na które odpowiedzi poszukuje się w toku badań naukowych.

Hipoteza badawcza tej dysertacji sformułowana zostanie zatem w następujący sposób – „Czy obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawy o KZN, umożliwiają realizację celu, dla którego KZN został utworzony? Inaczej mówiąc – czy regulacje prawne dotyczące KZN i jego funkcjonowania są trafne, dzięki czemu umożliwiają mu wypełnianie jego ustawowych zadań?"

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga sformułowania szeregu pytań o charakterze pomocniczym. Sformułowanie ogólnego problemu badawczego wymaga bowiem postawienia dodatkowych pytań jako problemów szczegółowych, które pozwalają na uporządkowanie i sprecyzowanie układu pracy oraz metodyczne prowadzenie badań[16]. Odnosząc się zatem do układu rozprawy poniżej autorka dokona sformułowania problemów szczegółowych, poruszanych w kolejnych rozdziałach.

[15] H. Izdebski, A. Łazarska, *Metodologia (...)*, s. 44.
[16] M. Wiatr, *Problemy (...)*, s. 380.

Szczegółowym problemem badawczym poruszonym w rozdziale 1 będzie odpowiedź na pytanie o status prawny KZN jako państwowej osoby prawnej oraz rolę jej organów, jak również ocena gospodarki finansowej prowadzonej przez tę państwową osobę prawną.

W rozdziale 2 autorka poszukiwać będzie odpowiedzi na pytanie o genezę i formę ukształtowania Zasobu nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. w szerokiej perspektywie historycznej ewolucji pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i modeli wykonywania praw właścicielskich wobec nieruchomości skarbowych.

Trzecim z problemów szczegółowych, podjętym w rozdziale 3 rozprawy, będzie ocena adekwatności przyjętych rozwiązań legislacyjnych dotyczących kształtowania Zasobu KZN, w świetle wątpliwości co do konstytucyjności przepisów dopuszczających możliwość przejęcia do Zasobu nieruchomości stanowiących własność spółek skarbowych bez ich zgody.

Kolejnym ze szczegółowych problemów badawczych, ujętym w rozdziale 4, będzie kwestia gospodarowania Zasobem przez KZN, obejmująca wnikliwą analizę przepisów ustawy o KZN w tym zakresie, jak również krytyczną ocenę efektywności ich stosowania.

Jako następny z poruszanych szczegółowych problemów badawczych, będący przedmiotem rozdziału 5, autorka wskazuje ocenę roli KZN jako instrumentu wsparcia budownictwa mieszkaniowego poprzez tworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych i ich pozycji na rynku mieszkaniowym.

Ostatnim ze szczegółowych problemów badawczych, poruszonych w rozdziale 6, będzie próba kompleksowej oceny trafności i efektywności przepisów ustawy o KZN wraz z jej kolejnymi nowelizacjami oraz krytycznej diagnozy dotychczasowego funkcjonowania KZN ze wskazaniem słabych i mocnych stron w działalności tej instytucji. Rozważania ujęte w rozdziale 6 służyć będą bezpośrednio udzieleniu odpowiedzi na postawioną na wstępie hipotezę badawczą, która zawarta zostanie w zakończeniu rozprawy.

Jak już wcześniej wspomniano, piśmiennictwo dotyczące KZN jest skromne. Ograniczone źródła bibliograficzne sprawiły, że podstawowym przedmiotem badań naukowych będą akty prawne, szczególnie ustawa o KZN i kolejne ustawy ją nowelizujące, uzasadnienia projektów ustaw, jak również statut KZN oraz protokoły kontrolne Najwyższej Izby Kontroli.

Istotnym przedmiotem badań będzie także orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Izby Odwoławczej. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego okazuje się bowiem przydatna w rozważaniach dotyczących m.in. genezy pojęcia i kształtowania się zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zasad gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, zagadnień związanych

z formami gospodarowania nieruchomościami, jak również w bardzo istotnym zakresie – problematyki reprezentacji Skarbu Państwa w sferze gospodarowania nieruchomościami.

Przedmiot analizy statystycznej stanowić natomiast będą dane dotyczące gospodarki finansowej KZN, informacje o nieruchomościach tworzących Zasób, jak również dane dotyczące spółek z udziałem KZN, szczególnie w zakresie ich struktury własnościowej, źródła zasilenia kapitałowego nieruchomościami gruntowymi oraz zamierzeń inwestycyjnych.

Normatywny obszar badawczy pracy obejmuje trzy przeplatające się sfery: prawa administracyjnego, cywilnego i po części – handlowego. Problematyka statusu KZN jako państwowej osoby prawnej oraz kształtowania Zasobu pozostaje w sferze regulacji prawa administracyjnego. Z kolei gospodarowanie Zasobem nieruchomości podlega regulacjom prawa cywilnego, jednakże z uwzględnieniem specyfiki i szczegółowych rozwiązań dotyczących gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, natomiast problematyka tworzenia i funkcjonowania spółek – pozostaje domeną prawa handlowego. Mając na uwadze interdyscyplinarny charakter obszaru badawczego, wymagać on będzie zastosowania zróżnicowanego aparatu pojęciowego, charakterystycznego dla każdej z wyżej wskazanych gałęzi prawa.

Metody badawcze zastosowane w rozprawie doktorskiej

Uzasadniając dobór metod badawczych zastosowanych w rozprawie doktorskiej, warto poczynić odniesienie do podstawowych pojęć je definiujących. Metody badawcze są przedmiotem metodologii nauk, która mając na uwadze funkcjonalną stronę nauki, kreuje teorię metod stosowania nauki[17].

Trafnie zdefiniował pojęcie metodologii nauk Tadeusz Kotarbiński, wskazując że jej przedmiotem są zasady budowania układów rozumowań stosowanych w pracy naukowej[18]. Przedmiotem metodologii są czynności poznawcze, będące środkiem prowadzenia badań naukowych, jak i materialne efekty tych czynności. W poszczególnych dyscyplinach naukowych konieczne jest określenie założeń metodologicznych, które prowadzić będą do osiągnięcia celów badań naukowych w konkretnej dyscyplinie, a metodologia to swoisty zbiór reguł postępowania i zasad, których zastosowanie pozwala uznać efekty badań

[17] J. Izdebski, *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2021, Tom LXXXI nr 4, s. 26.
[18] T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, 1990, s. 232.

za naukowe, mając na względzie uzyskanie ich za pomocą ustalonego i powtarzalnego schematu[19], co uprawdopodobnia ich wiarygodność i obiektywizm.

Rozumiejąc zatem metodę badawczą jako świadomie przyjęty sposób postępowania zmierzający do osiągnięcia założonego celu naukowego, wskazać należy, że instrumentarium w postaci zespołu czynności i środków stosowanych w jej ramach określane jest mianem technik badawczych[20]. W toku rozwoju poszczególne dyscypliny naukowe wykreowały specyficzne dla siebie schematy rozumowania, jednakże nieuniknione jest przenikanie się nawzajem dyscyplin nauki, co skłania do przyporządkowania danej dyscyplinie nauki charakterystycznych dla niej cech, aby zagwarantować poprawność metodologiczną badań naukowych[21]. Niemniej jednak, w przypadku złożonego przedmiotu badań, aby osiągać ich podstawowy cel, czyli wyjaśnienie badanej rzeczywistości, dopuszczalne staje się wykorzystanie metod badawczych przynależnych innej dyscyplinie naukowej, niemniej jednak w taki sposób, aby nie dopuścić do „anarchizmu metodologicznego"[22]. Takie zjawisko dotyczyć może tytułem przykładu nauki prawa administracyjnego, gdyż z pojęciem prawa administracyjnego nierozerwalnie wiąże się pojęcie administracji publicznej, rozumianej po pierwsze jako struktura organizacyjna, a po drugie – jako przejaw działalności organów publicznych oddziałowujących na wiele aspektów życia społecznego, co implikuje zastosowanie metod badawczych innych dyscyplin nauk społecznych[23].

W ramach nauk prawnych wykształciły się charakterystyczne dla nich metody badawcze określane jako metody prawnicze, znajdujące zastosowanie zarówno w wymiarze teoretycznym w ramach działalności *stricte* naukowej, jak i praktycznym – w związku z tworzeniem i interpretacją prawa w praktyce[24]. Prawnicze metody badawcze ukierunkowane są zatem na podstawowy cel – poznanie prawa i ujęcie go w modele teoretyczne, które znajdują zastosowanie zarówno w badaniach naukowych, jak i praktycznym stosowaniu prawa.

W polskiej literaturze prawniczej pojawiają się różnorodne klasyfikacje metod badawczych, wśród których wymienia się metody: dogmatyczne określane także jako logiczno-językowe (w formie analizy formalno-logicznej i lingwistycznej), komparatystyczne,

[19] B. Stępień, *Oblicza pluralizmu metodologicznego w naukach o zarządzaniu – z perspektywy instytucjonalnej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2016, t. 4, nr 1, s. 50.
[20] J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 28.
[21] H. Adamkiewicz-Drwiłło, *Zagadnienia ogólne metodologii nauk z uwzględnieniem metodologii nauk prawnych,* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego,* (red.) A. Drwiłło*,* Warszawa 2011, s. 45.
[22] P. Kawalec, *Założenia umiarkowanie pluralistycznej metodologii*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 2013, nr 4, s. 277.
[23] J. Izdebski, *Metody badań (...)*, s. 28.
[24] J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków, 2006, s. 32.

historyczne, argumentacyjne i hermeneutyczne, aksjologiczne, filozoficzne oraz empiryczne[25]. Z kolei według klasyfikacji teorii prawa w ramach nauk prawnych wyróżnia się problematykę: dogmatyczną, socjotechniczną oraz teoretyczną. Pierwsza z nich wiąże się z identyfikacją norm prawnych należących do danego systemu prawa i ich interpretacją, druga – poszukuje wpływu stanowienia i stosowania prawa na stosunki społeczne, natomiast trzecia – odnosi się do formułowania twierdzeń o prawie[26].

Analizując udział stosowanych współcześnie metod badawczych w dyscyplinie nauki prawne nasuwa się konstatacja, że wiodącą rolę odgrywa metoda dogmatyczna (określana także jako dogmatyczno-prawna), oparta na analizie logiczno-lingwistycznej i wykładni tekstu prawnego (historycznej, systemowej czy celowościowej). Interpretację logiczno-lingwistyczną przeprowadza się poprzez zastosowanie reguł pojęciowych oraz konstrukcyjnych języka naturalnego i prawniczego oraz przy użyciu zasad logiki formalnej i prawniczej celem odzwierciedlenia normatywnej zawartości tekstu aktu prawnego. Wykładnia historyczna służy analizie zmian danej regulacji prawnej, wykładnia systemowa tekstu prawnego opiera się na odniesieniu znaczenia badanej normy prawnej do zasad systemu prawa lub jego poszczególnych gałęzi, natomiast wykładnia celowościowa (określana także jako teleologiczna lub funkcjonalna) służy wyjaśnieniu znaczenia normy prawnej w kontekście określonego wprost lub domniemanego celu regulacji prawnej[27].

W przypadku badań naukowych obejmujących rys historyczny, w tym poświęconych ewolucji instytucji prawnych lub rozwiązań legislacyjnych istotną rolę odgrywa metoda historyczno-prawna, biorąca pod uwagę cały kontekst historyczny, natomiast w przypadku badań prawnoporównawczych obejmujących odrębne (obce) systemy prawne – metoda komparatystyczna. Z kolei w przypadku badań naukowych dotyczących prawa administracyjnego widoczny jest trend w kierunku wykorzystania metod badawczych charakterystycznych dla szeroko rozumianych nauk społecznych, tytułem przykładu stosowanych w teorii organizacji i zarządzania w kontekście funkcjonowania organów administracji publicznej, bądź nauk socjologicznych w sferze statusu prawnego jednostek[28].

Interesujące obserwacje dotyczące stosowanych metod w badaniach nad prawem poczynił Dawid Van Kędzierski na podstawie analizy 729 recenzji prac doktorskich obronionych na polskich uczelniach, stwierdzając dominację paradygmatu metodologicznego,

[25] J. Izdebski, *Metody badań (...)*, s. 28-29.
[26] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 16.
[27] A. Bałaban, *Metody badawcze w naukach prawnych – bieżące refleksje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2024, nr 4 (80), s. 125.
[28] J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 14 i n.

skupiającego się wokół trzech metod badawczych: dogmatycznej, historycznej i komparatystycznej[29].

Wybór metod badawczych użytych w rozprawie doktorskiej oparty został o przyjęte założenia metodologiczne. W rozprawie zastosowanie znalazły metody charakterystyczne dla pracy naukowej w dyscyplinie nauki prawne, tj. metoda dogmatyczna, jak również w pewnym stopniu historyczna, statystyczna i komparatystyczna. Należy jednak podkreślić, że wśród wspomnianych metod przyjęto prymat metody dogmatycznej, natomiast w mniejszym stopniu – historycznej, statystycznej i komparatystycznej.

W pracy kluczową rolę odgrywa metoda dogmatyczna, opierająca się na badaniu tekstu prawnego w formie analizy formalno-logicznej i lingwistycznej obowiązujących przepisów, szczególnie ustawy o KZN, jak również koncepcji stanowiących podstawę rozwiązań legislacyjnych poprzez wnikliwą analizę uzasadnień projektów aktów legislacyjnych. Zastosowanie metody dogmatycznej stało się niezbędne, aby uchwycić wieloaspektowo i kompleksowo problematykę funkcjonowania państwowej osoby prawnej – Krajowego Zasobu Nieruchomości i pozostającego w jego dyspozycji Zasobu nieruchomości. Użycie metody dogmatycznej służy ocenie zasadności i efektywności zastosowania przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań legislacyjnych, a także skutków ich oddziaływania na relacje społeczne i gospodarcze.

Równolegle przedmiotem badań będzie orzecznictwo – przede wszystkim Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również – choć marginalnie – Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Izby Odwoławczej.

Z kolei metoda historyczna znajdzie zastosowanie szczególnie w rozdziale 2 w kontekście przedstawienia genezy i ewolucji pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poprzez analizę obowiązujących w naszym kraju po drugiej wojnie światowej rozwiązań legislacyjnych dotyczących kształtowania zasobu nieruchomości skarbowych, jak i stosowanych modeli wykonywania praw właścicielskich wobec nieruchomości skarbowych. W pewnym stopniu metoda historyczna okazuje się przydatna także w odniesieniu do współczesnych aktów prawnych i pozwoli na dokonanie analizy ewolucji rozwiązań legislacyjnych dotyczących Krajowego Zasobu Nieruchomości, szczególnie ustawy o KZN, która przedstawiona zostanie w rozdziale 6 dysertacji.

[29] D. Van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych,* „Transformacje prawa prywatnego" 2018, nr 3, s. 46.

Zastosowanie metody statystycznej okazuje się przydatne celem odzwierciedlenia rzeczywistości społecznej i gospodarczej, istotnej ze względu na funkcjonowanie przepisów prawa. W tym zakresie szerokiej analizie poddany zostanie jeden z elementów polityki mieszkaniowej władz publicznych, jakim jest społeczne budownictwo czynszowe, którego realizatorem są tworzone z inicjatywy KZN społeczne inicjatywy mieszkaniowe. Metoda statystyczna znajdzie w pierwszej kolejności zastosowanie w rozdziale 1, przy okazji analizy danych dotyczących gospodarki finansowej KZN. Rozbudowana część statystyczna, zawierająca kompleksowe dane dotyczące Zasobu nieruchomości w rozdziale 3, służy natomiast dokonaniu analizy Zasobu pod kątem oceny prawidłowości jego kształtowania, jak również potencjału nieruchomości go tworzących w kontekście ich racjonalnego zagospodarowania. Metoda statystyczna znajdzie także zastosowanie w rozdziale 5, przy okazji analizy danych dotyczących społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem KZN, pozwalając na sformułowanie wniosków dotyczących funkcjonowania KZN w zakresie tworzenia spółek, a także efektywności działań inwestycyjnych prowadzonych przez same spółki.

Na marginesie należy wspomnieć, że zastosowanie metody komparatystycznej w tej pracy było znacznie utrudnione, gdyż stanowiąca jej przedmiot problematyka dotyczy krajowego systemu prawnego i jest odzwierciedleniem krajowych stosunków społecznych i gospodarczych, niemniej jednak w pewnym stopniu i ta metoda znalazła zastosowanie w kontekście prezentacji w rozdziale 1 instytucji o podobnym do KZN profilu działalności w innych krajach europejskich oraz przy okazji analizy modelu powiernictwa w wykonywaniu uprawnień właścicielskich przez Skarb Państwa, zawartej w rozdziale 2.

Konsekwencją rozważań oraz rozwinięcia hipotezy pracy wydaje się być potrzeba sformułowania szeregu wniosków *de lege ferenda,* wynikających z nieefektywności niektórych regulacji ustawowych oraz braku spójności rozwiązań legislacyjnych, zatem w pracy odzwierciedlenie znajdzie także warstwa postulatywna.

Układ rozprawy doktorskiej

Przedmiotem rozprawy jest dokonanie kompleksowej analizy problematyki dotyczącej Krajowego Zasobu Nieruchomości, począwszy od genezy jego powstania i organizacji, poprzez prześledzenie ewolucji i zmian przyjętych rozwiązań legislacyjnych regulujących jego status i bieżące funkcjonowanie, a ostatecznie – dokonanie oceny jego działalności i perspektyw funkcjonowania w przyszłości.

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. Wstęp stanowi formę wprowadzenia do dysertacji, obejmującą wskazanie uzasadnienia wyboru

tematyki badań, określenie problemu badawczego, sfomułowanie hipotezy badawczej oraz charakterystykę metod badawczych zastosowanych w pracy.

Rozdział 1 pracy poświęcony jest charakterystyce ram prawnych działania KZN jako państwowej osoby prawnej. Przedstawiono w nim konstrukcję prawną tej instytucji, jak również rolę i kompetencje jej organów: prezesa i rady nadzorczej oraz gospodarkę finansową z uwzględnieniem analizy danych statystycznych dotyczących przychodów i kosztów działalności. W rozdziale 1 szczegółowo zaprezentowane zostały także wymienione w art. 5 u.k.z.n. zadania KZN, których realizacja służyć powinna wykonaniu misji tej instytucji, określonej w preambule ustawy, a powołującej się na wynikający z art. 75 Konstytucji RP obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz obowiązek kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca określił w preambule ustawy model realizowania zadań władz publicznych w tym zakresie w szczególności poprzez wprowadzanie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań i kształtowanie stabilnych ram finansowania budownictwa mieszkaniowego. Szczegółowej analizie poddano wszystkie zadania ustawowe KZN, niemniej jednak najwięcej uwagi poświęcono trzem z najistotniejszych zadań KZN: gospodarowaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, tworzeniu warunków do zwiększania dostępności mieszkań poprzez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz wspieraniu rozwoju społecznego budownictwa czynszowego poprzez zakładanie spółek – społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz wyposażaniu ich w mienie poprzez wnoszenie do spółek jako aportu gruntów niezabudowanych tworzących Zasób, na których mają powstać budynki wielorodzinne z mieszkaniami wynajmowanymi na rzecz mieszkańców gminy za niższy niż rynkowy czynsz.

Rozdział 2 pracy poświęcono zdefiniowaniu pojęcia zasobu nieruchomości w ujęciu prawnym i funkcjonalnym, przedstawieniu genezy i ewolucji pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, charakterystyce klasyfikacji zasobów nieruchomości skarbowych, określeniu zasad gospodarowania mieniem skarbowym oraz prezentacji modeli wykonywania prawa własności wobec nieruchomości skarbowych. W tym rozdziale przedstawiono pojęcie zasobu nieruchomości w rozumieniu szeregu ustaw, jak również scharakteryzowano szczególne cechy nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w dyspozycji różnych instytucji: starostów, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego, PGL Lasy Polskie, jak i Krajowego Zasobu Nieruchomości poprzez wskazanie celów, którym służą. Analizie porównawczej poddano modele reprezentowania Skarbu Państwa przez dysponentów nieruchomości stanowiących własność skarbową, oparte na zasadzie powiernictwa

ustawowego, przedstawicielstwa lub zarządu. W tym rozdziale scharakteryzowano również kluczowe zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa: jawności, prawidłowej gospodarki i realizacji celów publicznych.

Rozdział 3 koncentruje się wokół zagadnienia tworzenia Zasobu nieruchomości, którymi dysponuje KZN. Szczegółowo scharakteryzowano w nim proces tworzenia bazy danych o nieruchomościami Skarbu Państwa w formie wykazów nieruchomości przekazywanych do KZN przez starostów, AMW, KOWR i spółki Skarbu Państwa. W rozdziale tym analizie poddano procedurę przejmowania nieruchomości do Zasobu oraz ich wyłączania z Zasobu. W rozdziale 3 w oparciu o dane statystyczne w formie tabel zaprezentowano także stan Zasobu nieruchomości, ze wskazaniem źródła ich pochodzenia, obszaru, funkcji w planie miejscowym oraz potencjalnego przeznaczenia, pod względem oceny ich potencjału i trafności doboru nieruchomości włączanych do Zasobu.

Rozdział 4 pracy doktorskiej dotyczy gospodarowania zasobem nieruchomości przez Krajowy Zasób Nieruchomości. W tym rozdziale wieloaspektowej analizie poddano procedury zbywania nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym, szczególnie w drodze sprzedaży. W rozdziale tym także przedstawiono przewidziane w ustawie o KZN tryby nabywania nieruchomości przez KZN na rzecz Skarbu Państwa oraz inne formy dysponowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN. Analiza przepisów ustawy o KZN i rozbieżności w obrębie samej ustawy oraz w relacji do ustawy o gospodarce nieruchomościami[30], jak również rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości[31] prowadzą do sformułowania szeregu wniosków *de lege ferenda*, uwzględnionych w zakończeniu pracy.

Rozdział 5 rozprawy poświęcono tworzeniu przez KZN spółek celowych oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Szczegółowej charakterystyce poddano w nim procedurę utworzenia spółki, wnoszenia do niej udziałów oraz sposobu reprezentacji Skarbu Państwa przez KZN, jak również wykonywanie praw i obowiązków korporacyjnych związanych z uczestnictwem w spółce. W rozdziale 5 zaprezentowano także w formie tabeli dane statystyczne dotyczące wszystkich społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem

[30] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w dalszej części pracy oznaczona skrótem u.g.n. lub zwana „ustawą o gospodarce nieruchomościami", t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 399.
[31] Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości (Dz. U. poz. 2382), zwane w dalszej części pracy także „rozporządzeniem z dnia 3 grudnia 2019 r.".

KZN, w tym informacje o wniesionych aportach w postaci gruntów niezabudowanych, liczbie wybudowanych przez spółki mieszkań i dalszych planach inwestycyjnych.

Ostatni – 6 rozdział pracy poświęcono ocenie funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości w latach 2017-2020 oraz 2021-2025. Dokonanie podziału na wskazane powyżej czasookresy wynika z przyjętej w 2021 r. istotnej zmiany kierunku działania KZN. Pierwotny model działania KZN zakładał bowiem sprzedaż nieruchomości niezabudowanych deweloperom, którzy mieli budować na nich mieszkania o niższym niż rynkowy czynszu, jednak takie rozwiązanie nie sprawdziło się w praktyce. Efektem negatywnej oceny przyjętych rozwiązań ustawowych była szeroka nowelizacja obowiązujących przepisów ustawy o KZN[32], która weszła w życie 19 stycznia 2021 r. Skorzystano w niej ze sprawdzonego na rynku mieszkaniowym rozwiązania – społecznego budownictwa czynszowego. Od 1996 r. przede wszystkim gminy, ale i również inne podmioty tworzyły towarzystwa budownictwa społecznego w formie spółek handlowych i w oparciu o finansowanie zwrotne udzielane przez państwo budowały mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu. Rezultatem zmian legislacyjnych było ukierunkowanie działań KZN na tworzenie i przystępowanie do społecznych inicjatyw mieszkaniowych z jednostkami samorządu terytorialnego. Rozdział 6 stanowi zatem próbę oceny funkcjonowania KZN od początku jego istnienia, opartą na analizie efektów jego działalności, także w kontekście wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W rozdziale 6 dokonano także szczegółowej analizy kolejnych zmian, jakim podlegała ustawa o KZN, ze wskazaniem *ratio legis* uchwalanych przepisów, a także ocenie poddano ich trafność. Przedmiotem rozdziału 6 jest nie tylko podsumowująca ocena dotychczasowej działalności KZN, ale także perspektywy jego funkcjonowania w przyszłości z uwzględnieniem dwóch wariantów – dalszego istnienia albo likwidacji tej osoby prawnej. Działalność KZN poddano weryfikacji w trzech płaszczyznach: tworzenia Zasobu, gospodarowania nim i stymulacji budownictwa mieszkaniowego poprzez tworzenie spółek kapitałowych.

Zwieńczeniem rozważań zawartych w pracy jest jej zakończenie, stanowiące w powiązaniu z rozważaniami zawartymi w rozdziale 6 próbę odpowiedzi na postawioną hipotezę badawczą. W zakończeniu pracy sformułowano także szereg wniosków *de lege ferenda* dotyczących zarówno przepisów ustawy o KZN, jak i pozostającej z nią w ścisłym związku ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia

[32] Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa Dz. U. z 2021 r., poz. 11, określana w dalszej części pracy także „ustawą nowelizującą z 2020 r."

3 grudnia 2019 r. sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości.

Rozprawa dotyczy przede wszystkim Krajowego Zasobu Nieruchomości jako państwowej osoby prawnej, niemniej jednak równolegle przedmiotem rozważań jest nierozerwalnie z nim związane pojęcie Zasobu nieruchomości KZN[33].

Problematyka dotycząca KZN jako osoby prawnej stanowi przedmiot rozważań ujętych w rozdziałach 1, 5 i 6 pracy, natomiast zagadnienia dotyczące Zasobu nieruchomości poruszono w rozdziałach 2, 3 i 4 rozprawy.

[33] W dalszej części pracy skrótowo określany „Zasobem" stosownie do definicji sformułowanej przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 u.k.z.n.

Rozdział 1

Krajowy Zasób Nieruchomości jako państwowa osoba prawna

1.1. Geneza powstania Krajowego Zasobu Nieruchomości

1.1.1. Prace nad projektem ustawy

Jak już szerzej wspomniano we wstępie do rozprawy, powstanie Krajowego Zasobu Nieruchomości było pokłosiem przyjęcia przez Radę Ministrów uchwały nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Mieszkaniowego. KZN miał stanowić jeden z elementów wspomnianego programu nowej polityki mieszkaniowej Państwa, a jego zadaniem była realizacja pierwszego celu określonego w NPM – zwiększenia dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, niebędących w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych poprzez nabycie na własność, ewentualnie jego najem na warunkach rynkowych. Realizacji tak określonego celu przez KZN służyć miało wykorzystanie przejętych do zasobu KZN nieruchomości Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego poprzez ich zbycie na rzecz inwestorów prywatnych, których zadaniem miała być budowa mieszkań wynajmowanych za umiarkowany czynsz, z uwzględnieniem także możliwości nabycia własności lokalu przez najemcę w dłuższej perspektywie czasowej (opcja dojścia do własności).

Projektodawcy ustawy wśród kluczowych rozwiązań, które miały służyć realizacji przywołanego powyżej celu ustawy podawali:

- ustalenie zasad typowania i przejmowania nieruchomości stanowiących własność bądź pozostających w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa do Zasobu KZN,
- określenie zasad gospodarowania przejętymi do Zasobu nieruchomościami,
- powołanie Krajowego Zasobu Nieruchomości jako państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[34] oraz określenie zasad jego funkcjonowania.

Przygotowanie projektu ustawy o KZN zostało poprzedzone kwerendą nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu, Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego, jak również Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, która wykazała, że w gospodarowaniu wyżej wymienionych podmiotów znajdują się grunty w atrakcyjnych lokalizacjach, m.in. w centrach miast.

[34] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oznaczona skrótem u.f.p. lub zwana w dalszej części pracy „ustawą o finansach publicznych", t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483.

To właśnie deficyt gruntów na terenach miejskich, jak również wysoki poziom ich cen, był wskazywany jako jedna z przeszkód w rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zdiagnozowanych w NPM. Założeniem projektodawców było przekazywanie nieruchomości do Zasobu KZN przez wymienione powyżej podmioty, które dotychczas gospodarowały nieruchomościami Skarbu Państwa.

Nieruchomości przejmowane do Zasobu miały spełniać warunki: lokalizacyjne, techniczne i ekonomiczne, uzasadniające wykorzystanie ich na cele zabudowy mieszkaniowej i być przekazywane na rynek mieszkaniowy na zasadach komercyjnych poprzez zbycie w przetargu. O nabycie prawa własności lub nabycie prawa użytkowania wieczystego mogli ubiegać się inwestorzy, którzy podjęli zobowiązanie do stosowania określonych w projekcie ustawy kryteriów pierwszeństwa ubiegania się o najem w razie, gdyby popyt na lokale przewyższał podaż. W pierwotnej wersji ustawy dopuszczono także możliwość nabycia prawa własności lub wieczystego użytkowania nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną o powierzchni nie większej 1500 m^2 wyłącznie przez osoby fizyczne – jako uzupełnienie oferty w zakresie aktywizacji budownictwa mieszkaniowego kierowanej do inwestorów indywidualnych.

W projekcie ustawy o KZN podjęto próbę ukształtowania relacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego na zasadzie zrównoważenia interesów inwestorów, Skarbu Państwa, jak i potencjalnych najemców, przewidując dla każdej z wyżej wymienionych grup szereg opcji. I tak w przypadku inwestorów dopuszczono możliwość ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, co zakładało dokonanie jednorazowo pierwszej opłaty, a następnie wnoszenie opłat rocznych. Stanowiło to alternatywę dla nabycia prawa własności, które w warunkach rynkowych wymaga co do zasady zapłaty całej ceny sprzedaży. Dopuszczono także mieszany charakter inwestycji, zezwalając, aby oprócz dominującej funkcji mieszkaniowej 20% powierzchni lokali mogły stanowić lokale użytkowe, jak również 30% powierzchni mieszkań mogły stanowić lokale zbywane w systemie deweloperskim. Pozytywne efekty dla Skarbu Państwa miały sprowadzać się do utrzymania prawa własności nieruchomości oddawanej w wieczyste użytkowanie, jak również zachowania kontroli nad wykorzystaniem nieruchomości, jak i przeciwdziałania przeznaczeniu na cele całkowicie komercyjne nieruchomości Skarbu Państwa, posiadających potencjał dla realizacji budownictwa mieszkaniowego. Z kolei za korzyści dla lokatorów uznano transparentny sposób naboru najemców, kontrolowaną przez KZN wysokość czynszu, a przede wszystkim gwarancję prawa do zakupu mieszkania dla zainteresowanego jego nabyciem najemcy.

U zarania swojego istnienia Krajowy Zasób Nieruchomości miał zatem pełnić dwie role: pozyskiwać od dotychczasowych gestorów nieruchomości Skarbu Państwa, tj. starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu, a także od powstałego również w 2017 r. Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego i PGL Lasy Państwowe grunty posiadające potencjał do wykorzystania ich na cele mieszkaniowe, a następnie dokonywać ich udostępnienia w drodze sprzedaży lub ustanowienia prawa wieczystego użytkowania inwestorom instytucjonalnym pod budowę lokali mieszkalnych, które w dominującej części miały być udostępnianie na podstawie umowy najmu, także w wariancie dojścia do własności przez najemcę.

Alternatywnym modelem aktywizacji budownictwa mieszkaniowego, przewidzianym w projekcie ustawy o KZN, miało być tworzenie spółek celowych (SPV) z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, a następnie wnoszenie do nich w formie aportu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Ustawodawca ściśle określił zakres zadań mogących stać się przedmiotem współpracy, wymieniając wśród nich: realizację inwestycji mieszkaniowej, której efektem będą lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, działania rewitalizacyjne, wznoszenie budowli przeciwpowodziowych, wykonywanie miejscowego planu odbudowy celem naprawy szkód w obiektach budowlanych, które ucierpiały wskutek działania żywiołu oraz realizację inwestycji infrastrukturalnych i drogowych. Jako uzupełniające zadanie KZN przewidziano możliwość przekazania nieruchomości gruntowych jednostkom samorządu terytorialnego, jednakże na określone cele, tj. realizację zadań własnych, a szczególnie budownictwa mieszkaniowego.

Źródłem finansowania proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań miały być przychody z obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa przejętymi do zasobu. Pod bezpośrednią zabudowę miały zostać przeznaczone nieruchomości posiadające odpowiednie walory, takie jak: korzystna lokalizacja, uzbrojenie, dostęp do infrastruktury technicznej, natomiast pozostałe nieruchomości miały służyć zasileniu finansowemu Funduszu z przeznaczeniem na realizację celów mieszkaniowych bądź podniesienie atrakcyjności i funkcjonalności nieruchomości zakwalifikowanych pod zabudowę mieszkaniową. W opinii projektodawców dokładny potencjał powstającego podmiotu miał zostać określony po dokonaniu szczegółowej inwentaryzacji dostępnych nieruchomości Skarbu Państwa.

W projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. (część 83 poz. 65) zagwarantowano środki na rozpoczęcie funkcjonowania nowego podmiotu, w tym na działalność Pełnomocnika do spraw jego organizacji, zatrudnienie pracowników, powołanie organów oraz wyposażenie w nieruchomości oraz środki trwałe i obrotowe niezbędne do rozpoczęcia działalności.

1.1.2. Przebieg procesu legislacyjnego

Rządowy projekt ustawy o KZN w pierwotnej wersji nosił inny tytuł – „ustawa o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe”[35] i został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 15 grudnia 2016 r. pod numerem UA 28[36].

W tym samym dniu został on skierowany do uzgodnień i przekazany m.in. do ministerstw, centralnych organów administracji rządowej, agencji oraz wojewodów[37], w toku których szereg podmiotów wniosło zastrzeżenia do projektu ustawy o NFM. Projekt został jednocześnie skierowany do konsultacji publicznych łącznie do 80 interesariuszy[38], w tym Banku Gospodarstwa Krajowego. Projekt został także przekazany w tym samym dniu do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów[39]. W toku procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania zgłoszono szereg uwag, które częściowo zostały uwzględnione w treści projektu ustawy[40].

Następnie w dniu 21 kwietnia 2017 r. projekt został przekazany Komitetowi Stałemu Rady Ministrów pod zmienionym tytułem: „o Funduszu Ziemi Skarbu Państwa”[41]. Ostateczny projekt ustawy trafił do Komitetu Stałego Rady Ministrów dniu 28 czerwca 2017 r. pod docelowym tytułem: „Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości” wraz z uzasadnieniem, Oceną Skutków Regulacji (OSR) oraz projektami rozporządzeń Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawach: gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości,

[35] Określany dalej jako „projekt ustawy o NFM”.
[36] Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe wraz z Oceną Skutków Regulacji, oznaczoną w dalszej części pracy skrótem OSR, źródło: https://legislacja.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399203#12399203, [dostęp: 2026-01-19].
[37] Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2016 r., znak: DM.I.0210.2.2026.KS.8, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399203/12399205/dokument263194.pdf, [dostęp: 2026-01-19].
[38] Pisma Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2016 r., znak: DM.I.0210.2.2016.KS.9, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399209/12399211/dokument263198.pdf, znak: DM.I.0210.2.2016.KS.10, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399209/12399211/ dokument263202.pdf, znak: DM.I.0210.2.2016.KS.11, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159 /12399209/12399211/ dokument 263200.pdf, [dostęp: 2026-01-19].
[39] Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2016 r., znak: DM.I.0210.2.2026.KS.12, źródło https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399215/12399217/dokument263203.pdf oraz pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2016 r., znak: DM.I.0210.2.2026.KS.12, źródło https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399215/12399217/dokument274975.pdf, [dostęp: 2026-01-19].
[40] Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych z dnia 20 kwietnia 2017 r., źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399230/12399231/dokument302108.pdf, Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji między resortowych z dnia 20 kwietnia 2017 r., źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399230/12399231/dokument302109.pdf, [dostęp: 2026-01-19].
[41] Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r., znak: DM.I.0210.2.2026.KS.44, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399230/12399231/dokument302103.pdf, [dostęp: 2026-01-19].

nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości i maksymalnego czynszu najmu normowanego w 2017 r.[42]

Ostatecznie Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 5 lipca 2017 r. przyjęła projekt ustawy z autopoprawkami i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu, jednocześnie upoważniając Ministra Infrastruktury i Budownictwa do prezentowania w toku prac parlamentarnych stanowiska Rządu w sprawie projektu ustawy[43].

Projekt ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości wpłynął do Sejmu VIII kadencji w dniu 12 lipca 2017 r. jako projekt rządowy i został zarejestrowany jako druk sejmowy nr 1726, a następnie skierowany w tym samym dniu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Do druku sejmowego w dniu 20 lipca 2017 r. Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej, złożył cztery poprawki. Pierwsza z nich dotyczyła skreślenia art. 20, celem wyłączenia automatycznego przejęcia nieruchomości Skarbu Państwa do zasobu KZN. Druga zakładała nadanie art. 32 brzmienia, zgodnie z którym rada nadzorcza miała składać się z dziewięciu osób i być powoływana przez Sejm większością bezwzględną 3/5 głosów, podczas gdy w projekcie rządowym przewidziano, że członków Rady Nadzorczej (w liczbie dziewięciu osób) powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Trzecia poprawka dotyczyła dodania w art. 37 ust. 1 projektu ustawy pkt 8, zgodnie z którym Prezes KZN nie mógłby być członkiem partii politycznej. Czwarta poprawka zakładała wykreślenie art. 47, przewidującego możliwość zaciągania przez KZN kredytów i pożyczek. Przedstawione powyżej poprawki nie zostały poparte szerszym uzasadnieniem.

Podczas głosowania nad przyjęciem pierwszej poprawki oddano 67 głosów „za", 200 głosów „przeciw" oraz 7 głosów wstrzymujących. W głosowaniu nad przyjęciem drugiej poprawki oddano 67 głosów „za", 200 głosów „przeciw" oraz 7 głosów wstrzymujących. Podczas głosowania nad przyjęciem trzeciej poprawki oddano 21 głosów „za", 227 głosów „przeciw" oraz 7 głosów wstrzymujących. W głosowaniu nad czwartą poprawką za jej przyjęciem oddano 34 głosów „za", 231 głosów „przeciw" oraz 8 głosów wstrzymujących. W rezultacie wszystkie poprawki zgłoszone do projektu ustawy o Krajowym Zasobie

[42] Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 27 czerwca 2017 r.: znak: DPP.3.0210.101.2017 AK/WR1, źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399230/12399231/dokument302698.pdf, [dostęp: 2026-01-19].

[43] Protokół ustaleń nr 24/2017 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2017 r., źródło: https://legislacja.gov.pl/docs//2/12293159/12399236/12399241/dokument300818.pdf, [dostęp: 2026-01-19].

Nieruchomości (druk sejmowy nr 1726) zostały odrzucone, a w rezultacie uchwalony został tekst ustawy zgodny z treścią załącznika do druku sejmowego nr 1774[44].

Pierwsze czytanie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości odbyło się w dniu 20 lipca 2017 r. na 46 posiedzeniu Sejmu. Na podstawie art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu projekt został skierowany do: Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w wyniku głosowania, w trakcie którego oddano odpowiednio: 280 głosów „za", 143 głosy „przeciw", a 8 posłów wstrzymało się od głosu[45].

Komisja Infrastruktury oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w sprawozdaniu o rządowym projekcie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości (druk nr 1726) [46] po rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2017 r. wniosły o uchwalanie załączonego projektu ustawy. Projekt został w tym samym dniu skierowany do drugiego czytania, w którym podjęto decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania po doręczeniu posłom zestawienia zgłoszonych w dyskusji poprawek. W głosowaniu projekt został uchwalony większością 268 głosów „za", przy 2 głosach „przeciw" i 4 głosach wstrzymujących się[47].

Dnia 21 lipca 2017 r. ustawę przekazano Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi. Na posiedzeniu w dniu 27 lipca 2017 r. Senat nie wniósł poprawek do ustawy i w dniu 28 lipca 2017 r. ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu, który podpisał ją w dniu 29 lipca 2017 r.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 11 sierpnia 2017 r. pod poz. 1529 i weszła w życie z dniem 11 września 2017 r.

Proces legislacyjny był zatem wyjątkowo sprawny, gdyż ustawa została uchwalona na jednym posiedzeniu Sejmu, a Senat nie wniósł do niej żadnych poprawek. Niemniej jednak szybki proces legislacyjny nie był gwarantem dobrej jakości prawa, gdyż ustawa po upływie kilkunastu miesięcy obowiązywania wymagała daleko idącej nowelizacji, co zostanie szczegółowo opisane w rozdziale 6 pracy.

[44] Głosowania odbyły się na 46 posiedzeniu Sejmu VIII kadencji (punkt 41) – wyniki głosowania nad poprawkami – źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/GlosowaniaDzien.xsp?posiedzenie=46&dzien= 2017-07-20, [dostęp: 2026-01-19].

[45] Wyniki głosowania – https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=46&glosowanie =81, [dostęp: 2026-01-19].

[46] Druk sejmowy 1774, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1774, [dostęp: 2026-01-19].

[47] Wyniki głosowania zostały umieszczone pod linkiem: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=46&glosowanie=170, [dostęp: 2026-01-19].

1.1.3. Europejskie instytucje o profilu działalności zbliżonym do Krajowego Zasobu Nieruchomości, stanowiące inspirację (asumpt) do jego powstania

Krajowy Zasób Nieruchomości jest przykładem próby instytucjonalnego rozwiązania ukierunkowanego na aktywizację gruntów skarbowych pod kątem ich wykorzystania na cele budownictwa mieszkaniowego, ukształtowaną z uwzględnieniem specyfiki krajowego systemu prawnego, jednak idea zarządzania gruntami skarbowymi w celu realizacji polityki mieszkaniowej była i jest trendem widocznym także w innych państwach europejskich.

Projektodawcy w części 3 OSR do projektu ustawy o NFM, dotyczącej prezentacji rozwiązania problemu, będącego materią ustawy w innych krajach, szczególnie krajach OECD i UE wskazywali, że również w Europie Zachodniej podejmowane są działania zmierzające do wykorzystania gruntów publicznych na cele budownictwa mieszkaniowego. Jako przykład wskazano rozwiązania przyjęte we Francji na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 2013 r. o uruchomieniu gruntów publicznych pod mieszkalnictwo i wzmocnieniu zobowiązań związanych z budową mieszkań społecznych[48], która zezwala na przekazywanie po cenach niższych od rynkowych na cele budownictwa społecznego zabudowanych i niezabudowanych gruntów należących do państwa i spółek skarbowych, wymieniając przykładowo Koleje Francuskie i Autonomiczną Dyrekcję Transportu Paryskiego. Jako warunek obniżenia ceny nieruchomości postawiono zbycie jej na rzecz samorządu lokalnego lub podmiotu zajmującego się budownictwem społecznym, jak również ujęcie terenu w wykazie prowadzonym przez władze regionalne. Projektodawcy ustawy o NFM podkreślali, że dzięki zaangażowaniu gruntów publicznych na cele budownictwa mieszkaniowego wzrosła liczba inwestycji mieszkaniowych, co miało potwierdzić skuteczność przyjętych rozwiązań legislacyjnych[49].

Będący w pewnym stopniu inspiracją dla utworzenia Krajowego Zasobu Nieruchomości model francuski opiera się aktualnie na systemie agencji zajmujących się gruntami publicznymi (*Les établissements publics fonciers*)[50] i obejmuje dziesięć państwowych publicznych agencji gruntowych, dwadzieścia trzy lokalne publiczne agencje gruntowe oraz dwie państwowe

[48] *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, LOI n° 2013-61, źródło: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026954420, [dostęp : 2026-01-19].

[49] Wg relacji projektodawców ustawy o NFM w 2014 r., na cel budownictwa mieszkaniowego przekazano we Francji 7 działek, w 2015 r. – 71 działek, a w roku 2016 planowano przekazanie około 100 działek, źródło: OSR do projektu ustawy o NFM, s. 2.

[50] Oznaczone w dalszej części pracy skrótem „EPF" działają na podstawie przepisów Kodeksu urbanistycznego (Article L321-1-12 Code de l'urbanisme), źródło: https://www.legifrance.gouv.fr /codes/id/LEGISCTA000024544028#:~:text=Section%201%20:%20Etablissements%20publics%20fonciers%20de%20l'Etat%20(Articles%20L321%2D1%20%C3%A0%20L321%2D13)%20%2D%20L%C3%A9gifrance, [dostęp: 2025-12-29].

publiczne agencje gruntowe i rozwoju (*EPF*)[51]. Ich rolą jest nabywanie gruntów, które następnie będą wykorzystywane pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności socjalne. Przez określony czas *EPF* jest właścicielem i zarządza gruntami, może także rozpocząć wstępne prace budowlane, obejmujące rozbiórkę istniejących budynków lub dekontaminację gruntów przed ich sprzedażą samorządowi lokalnemu lub operatorowi wyznaczonemu przez ten samorząd.

EPF wspierają władze lokalne w przygotowaniu projektów inwestycji i promują optymalizację gruntów poprzez konsolidację działek, rewitalizację historycznych centrów miast oraz rewitalizację terenów poprzemysłowych. Ramy prawne określające uprawnienia i działalność *EPF* mają na celu skoordynowanie działań państwa i władz lokalnych odpowiedzialnych za planowanie i rozwój miast. *EPF* działają w ramach porozumień z samorządami lokalnymi, wspierając ich plany rozwoju terytorialnego i przestrzegając zasad określonych w wieloletnim planie inwestycyjnym (*PPI*), określającym limity mieszkań socjalnych, czy też zasady rewitalizacji gruntów w ramach odnowy tkanki miejskiej.

Projektodawcy ustawy o NFM wskazywali także na rozwiązanie funkcjonujące w stolicy Austrii, tj. Wiedeński Fundusz Odnowy Miasta i Zabezpieczania Gruntów[52]. WBSF powstał w 1984 r.[53] i gromadził grunty w Wiedniu, szczególnie położone w dzielnicach centralnych, gdzie cena była proporcjonalnie wyższa niż w innych dzielnicach. Wprowadzono zasadę, że uzyskanie subwencji na przedsięwzięcie budowlane umożliwiające budowę lokali mieszkalnych było możliwie jedynie w przypadku zakupu gruntów od WBSF.

WBSF działa nadal, ale aktualnie pod firmą *wohnfonds_wien – Fonds für Wohnbau und Stadterneuerung.* Najwyższym organem decyzyjnym Funduszu jest Rada Powiernicza, w skład której wchodzą przedstawiciele różnych grup interesów oraz miasta Wiednia, natomiast na czele Funduszu stoi Prezes oraz dwóch Wiceprezesów. Ponadto istnieje rada doradcza składająca się z członków rady powierniczej oraz członków wszystkich partii zasiadających w Radzie Miasta Wiednia.

Fundusz wdrożył tzw. „model czterech filarów", obejmujący architekturę, ekologię, ekonomię i zrównoważony rozwój społeczny. Zgodnie z tymi kryteriami każdy projekt dotowanej budowy mieszkaniowej jest oceniany przez Radę Doradczą ds. Gruntów lub w ramach publicznego konkursu deweloperskiego. Od momentu powstania, *wohnfonds_wien*

[51] Źródło: https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/etablissements-publics-fonciers-epf [dostęp: 2026-01-19].
[52] *Wiener Bodenbereitstellung Und Stadterneuerungsfonds*, oznaczony w dalszej części pracy skrótem: WBSF, źródło: OSR do projektu ustawy o NFM, s. 2.
[53] WBSF został powołany na podstawie uchwały Miasta Wiednia z dnia 30 marca 1984 r., za: O. Maisel, *Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds,* „Der Aufbau" 1984, źródło: https://orlis.difu.de/items/dc5060b6-2eb7-45b8-9d6d-11d08d0a3690, [dostęp: 2026-01-19].

udostępnił około 3,7 miliona metrów kwadratowych gruntów pod budowę ponad 51 400 nowych mieszkań. Fundusz zajmuje się ponadto remontami budynków mieszkalnych, adaptacją istniejących budynków na mieszkania, a także ich renowacją. Od 2000 roku ważnym obszarem dofinansowania przez państwo jest termomodernizacja bloków mieszkalnych wybudowanych w latach 1950–1970 („Thewosan")[54], która również prowadzona jest przez Fundusz.

Poszukując podobnych do KZN instytucji gospodarujących gruntami państwowymi w innych krajach, poza rozwiązaniami wdrożonymi we Francji i Austrii, warto wskazać instytucje o zbliżonym profilu funkcjonujące w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.

W Niemczech nie istnieje wprawdzie bank ziemi na poziomie centralnym, jakim jest KZN, natomiast zarządzanie gruntami skarbowymi odbywa się na poziomie krajów związkowych i gmin. Niemniej jednak istnieje federalna agencja zarządzająca nieruchomościami państwowymi, w tym gruntami pod nazwą: *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*[55], która zarządza mieniem i może przekazywać grunty pod budownictwo mieszkaniowe jednostkom samorządu terytorialnego.

Do głównych zadań *BImA* należy zarządzanie, zagospodarowanie i udostępnianie nieruchomości i gruntów. Działa ona jako centralny dostawca usług w zakresie nieruchomości dla rządu federalnego. *BImA* odpowiada za sprzedaż nieruchomości federalnych, które okazały się zbędne dla realizacji celów publicznych, w tym za zagospodarowywanie terenów poprzemysłowych lub wojskowych. *BImA* zarządza istniejącym zasobem mieszkaniowym i buduje nowe budynki mieszkalne. Agencja realizuje również zadania o charakterze specjalnym m.in. związane z prowadzeniem schronisk dla osób bezdomnych oraz zakwaterowaniem uchodźców[56].

W Wielkiej Brytanii zadania pokrewne działalności KZN realizowała agencja *Homes and Communities Agency (HCA),* utworzona na podstawie ustawy parlamentu *Housing and Regeneration Act 2008*[57]. Od dnia 1 stycznia 2018 r. funkcjonuje ona pod nazwą: *Homes England*, po wyłączeniu z zakresu jej kompetencji funkcji HCA jako regulatora społecznego zasobu mieszkaniowego, która to została powierzona odrębnej instytucji (*Regulator of Social Housing*). *Homes England* jest podmiotem, który zarządza gruntami publicznymi, wpiera budownictwo mieszkaniowe, w tym budowę mieszkań dostępnych cenowo (*affordable housing*)

[54] Źródło: https://www.wohnfonds.wien.at/ueber_uns?utm_, [dostęp: 2026-01-19].
[55] Oznaczona w dalszej części pracy skrótem „BImA", utworzona została na podstawie ustawy o Federalnej Agencji Nieruchomości (BImAG), Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3235), źródło: https://www.gesetze-im-internet.de/bimag/BJNR323510004.html [dostęp: 2026-01-19].
[56] Źródło: https://www.bundesimmobilien.de/vielfaeltige-aufgaben-4825ff9485a182b7 [dostęp: 2026-01-19].
[57] Housing and Regeneration Act 2008, UK Public General Act 2008 c. 17, źródło: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/17/contents [dostęp: 2026-01-19].

i współpracuje zarówno z samorządami, jak i sektorem prywatnym. *Homes England* posiada szereg uprawnień ustawowych, które pozwalają jej realizować ustawowe cele, wśród których można wymienić:

- nabywanie, dzierżawienie i zbywanie gruntów,
- udzielanie grantów i pożyczek wspierających budownictwo mieszkaniowe i regenerację substancji budowlanej,
- uczestnictwo w projektach rozwojowych i rewitalizacyjnych, w tym służących efektywnemu wykorzystaniu gruntów.

Podobieństwo w zakresie działalności pomiędzy *Homes England* a KZN obejmuje gospodarowanie gruntami (podmioty te tworzą bank ziemi), niemniej jednak z uwagi na wielkość zasobu[58], jak i postawione do dyspozycji zasoby finansowe i organizacyjne *Homes England* działa na zdecydowanie większą skalę, pełniąc rolę aktywnego operatora na rynku mieszkaniowym.

Z kolei w Hiszpanii funkcjonowała publiczna agencja pod nazwą: *Entidad Estatal de Suelo* (*SEPES*) zajmująca się zarządzaniem, rozwojem i udostępnianiem gruntów państwowych, działająca pod nadzorem Ministerstwa Mieszkalnictwa i Agendy Miejskiej Hiszpanii[59], która została przekształcona w grudniu 2024 r. w państwową spółkę mieszkaniową pod firmą CASA47[60], której nazwa symbolicznie nawiązuje do art. 47 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.[61] *CASA47* odpowiada za zarządzanie państwowymi gruntami oraz ich przygotowanie m.in. na cele budownictwa mieszkaniowego. Jej zadaniem jest uzbrajanie i sprzedaż gruntów z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, a także realizacja projektów urbanistycznych obejmujących budowę osiedli mieszkaniowych oraz promowanie dostępu do przystępnych cenowo gruntów, a tym samym wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

[58] W dyspozycji Homes England pozostaje ok. 9 000 ha gruntów, a w 2025 r. agencja przeznaczyła środki finansowe na mieszkalnictwo socjalne, oddając do użytku 28 370 mieszkań (wzrost o 15% w porównaniu z rokiem 2023/24) i rozpoczynając budowę kolejnych 30 087 lokali, źródło: https://www.gov.uk/government/ publications/homes-england-annual-report-and-accounts-2024-and-2025/homes-england-annual-report-2024-to-2025-chairs-foreword-and-performance-report-accessible-version, [dostęp: 2026-01-19].

[59] Źródło: https://administracion.gob.es/pagFront/espanaAdmon/directorioOrganigrama/fichaUnidadOrganica.htm? codigoUnidad=EA0000845, [dostęp: 2026-01-19].

[60] Źródło: https://www.casa47.es/que-es-sepes, [dostęp: 2026-01-19].

[61] Zgodnie z tym przepisem: „Wszyscy Hiszpanie mają prawo do korzystania z godnego i odpowiedniego mieszkania. Władze publiczne popierają tworzenie niezbędnych warunków oraz ustanawiają właściwe normy w celu urzeczywistnienia tego prawa, regulując użytkowanie działek budowlanych zgodnie z interesem ogólnym dla zapobieżenia spekulacji", źródło: https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania2011.html, [dostęp: 2026-01-19].

1.2. Forma organizacyjna Krajowego Zasobu Nieruchomości

Krajowy Zasób Nieruchomości jest państwową osobą prawną. Wyjaśnienie istoty państwowej osoby prawnej wymaga prześledzenia ewolucji tego pojęcia w polskim systemie prawnym. Terminem „państwowa osoba prawna" posługują się przepisy art. 203 ust. 1 i art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, jak również art. 34 i art. 44^1 k.c.[62] niemniej jednak, powołane przepisy nie definiują wspomnianego pojęcia, ani nie wskazują podmiotów, które posiadałyby przymiot państwowej osoby prawnej.

Pierwszą próbę wprowadzenia definicji legalnej pojęcia państwowej osoby prawnej podjęto w art. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa[63], definiując państwową osobę prawną jako inną niż Skarb Państwa jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym.

Należy wspomnieć, że jeszcze przed wejściem w życie art. 1a u.w.u.s.p.[64], zagadnienie kryterium i zasad kwalifikowania podmiotów jako państwowych osób prawnych było przedmiotem rozważań judykatury. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 maja 1992 r.[65] poszukując cech charakterystycznych dla państwowej osoby prawnej, poddał analizie proces przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, wywodząc szereg istotnych konkluzji. I tak – uznano, że wskutek transformacji przedsiębiorstwa państwowego nie dochodzi do zawiązania spółki, lecz do przekształcenia istniejącej osoby prawnej – wspomnianego przedsiębiorstwa w spółkę, nie dochodzi również do wniesienia mienia do spółki aportem, lecz z mocy przepisu szczególnego majątek przedsiębiorstwa staje się majątkiem spółki. W konsekwencji, wskutek przekształcenia nie dochodzi do zmiany właściciela przedsiębiorstwa ani do zmiany właściciela kapitału – pozostaje nim Skarb Państwa, a państwowa osoba prawna zmienia swoją formę, pozostając jednak państwową osobą prawną[66]. Reasumując wywód sądu należy wskazać, że dla określenia,

---

[62] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), oznaczona w dalszej części pracy skrótem k.c. lub określana jako „Kodeks cywilny".

[63] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 154), oznaczona w dalszej części pracy skrótem: u.w.u.s.p.

[64] Wprowadzony na postawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2002 r., nr 240, poz. 2055.

[65] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 1992 r. (III CZP 49/92, OSNC 1192/11/200), dotycząca kwestii przejścia *ex lege* prawa zarządu gruntów i budynków oraz innych urządzeń i lokali, przysługującego przedsiębiorstwu państwowemu na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

[66] We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy dokonał wykładni pojęcia państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wskazując, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji

czym jest osoba prawna, nie jest istotna forma prawna, w jakiej Skarb Państwa działa, lecz okoliczność, że właścicielem jest w całości Skarb Państwa[67]. Sąd Najwyższy w powołanej uchwale zwrócił uwagę na jeszcze jedną kwestię – niezmienność i jednolitość struktury właścicielskiej – w ocenie składu orzekającego pojawienie się obok Skarbu Państwa właściciela prywatnego może powodować wykluczenie podmiotu z kręgu państwowych osób prawnych[68].

Przewidziana w art. 1a u.w.u.s.p, definicja państwowej osoby prawnej co do zasady odzwierciedlała tezy wynikające z linii orzeczniczej Sądu Najwyższego. Miała ona wprawdzie zastosowanie wyłącznie w zakresie stosowania tej ustawy, zatem nie można jej było nadać charakteru generalnego, jednak nie sposób przecenić jej znaczenia dla praktyki, gdyż na jej podstawie dokonywano wykładni pojęcia państwowej osoby prawnej używanego w innych aktach prawnych i przesądzono, że udział mienia państwowego w mieniu osoby prawnej, który miał determinować ewentualną kwalifikację danej jednostki jako państwowej osoby prawnej, musiał być wyłączny[69]. Z definicji wywodzono także wniosek, że status państwowych osób prawnych przysługuje także podmiotom zależnym, utworzonym wyłącznie przez państwową osobę prawną.

Definicję legalną pojęcia państwowej osoby prawnej zawiera aktualnie art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[70]. Definicja zawarta w art. 3 u.z.z.m.p. ma, odmiennie niż art. 1a u.w.u.s.p., charakter generalny, zatem jeżeli odrębne akty prawne odwołują się do pojęcia państwowej osoby prawnej i nie zawierają własnej definicji tego pojęcia, to należy je rozumieć zgodnie z art. 3 u.z.z.m.p.[71]

przedsiębiorstw państwowych jest państwową osobą prawną, rozstrzygając kwestię przejścia *ex lege* prawa zarządu gruntów i budynków oraz innych urządzeń i lokali, przysługującego przedsiębiorstwu państwowemu na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

[67] A. Daszkiewicz, *Komentarz do art. 3,* [w:] *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587822930/620370/daszkiewicz-amelia-zasady-zarzadzania-mieniem-panstwowym-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-11-06].

[68] Stanowisko to koresponduje z wcześniejszym orzeczeniem Sądu Najwyższego – w uchwale z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, OSNC 1992/6, poz. 109, Sąd Najwyższy wskazał, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami obok przedsiębiorstw państwowych są także osoby fizyczne, jest niepaństwową osobą prawną, co znajduje uzasadnienie w art. 44^1 k.c., zgodnie z którym państwowe osoby prawne są to podmioty, którym – poza mieniem należącym do Skarbu Państwa – przysługuje mienie państwowe, co oznacza przewidzenie w odrębnych przepisach uprawnień majątkowych Skarbu Państwa względem tych osób.

[69] Niemniej jednak ten pogląd nie był jednolity, inaczej: P. Winczorek, *Opinia w sprawie interpretacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, przedłożona na Seminaryjnym posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, poświęconym sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli NIK w dniu 30.10.2002 r. w Warszawie, s. 3-4, źródło: https://www.nik.gov.pl/plik/id,1754.pdf [dostęp: 2023-11-06].

[70] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 125, w dalszej części pracy oznaczona skrótem u.z.z.m.p. lub określana jako „ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym".

[71] A. Daszkiewicz, *Komentarz do art. 3 (...)*.

Nowa definicja zawarta w art. 3 u.z.z.m.p. oparta jest na enumeratywnym wyliczeniu typów podmiotów[72], bądź wymienionych z nazwy państwowych osób prawnych[73], jednak jednocześnie zawiera ona także element ogólny, który pozwala na rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danego podmiotu nie ujętego we wspomnianym wyliczeniu, jako państwowej osoby prawnej. Możemy wyróżnić cztery grupy podmiotów wypełniających ustawową definicję państwowej osoby prawnej:

1) podmioty spełniające cechy określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p.,
2) podmioty wyliczone w katalogu zawartym w art. 3 ust. 1 pkt 2–33 u.z.z.m.p.,
3) podmioty określone przez odrębne ustawy jako państwowe osoby prawne według art. 3 ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p.
4) spółki, których akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne (art. 3 ust. 3 pkt 2 u.z.z.m.p.).

Definicja wyrażona w art. 3 u.z.z.m.p. przewiduje zasadnicze elementy, które charakteryzują państwową osobę prawną tj.:

1) utworzenie w drodze ustawy bądź na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej,
2) wyłączne prawo Skarbu Państwa do decydowania o nadaniu bądź zmianie statutu (bezpośrednio lub pośrednio),
3) wyłączne prawo Skarbu Państwa do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej (jeżeli co do zasady podlega ona rozdysponowaniu),
4) wyłączne prawo Skarbu Państwa do dysponowania majątkiem osoby prawnej po jej rozwiązaniu lub innej utracie przez nią bytu prawnego[74].

Przyjęcie wymienionych powyżej kryteriów znajduje źródło w kodeksowej konstrukcji osoby prawnej, kształtującej zasady ustrojowe osób prawnych przez odesłanie do aktów ustrojowych i statutów. Jako elementy kluczowe przyjęto wskazanie podmiotu rozstrzygającego o treści statutu i podziale nadwyżki bilansowej, jak również dysponowaniu majątkiem w wypadku rozwiązania osoby prawnej. Takie podejście wpisuje się w stosowaną w praktyce europejskiej koncepcję rzeczywistego właściciela – „*beneficial owner*”[75]. Aby zakwalifikować

[72] Np. agencja wykonawcza, instytucja gospodarki budżetowej, państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną, państwowa instytucja kultury, instytut badawczy, uczelnia publiczna, samodzielny, publiczny zakład opieki zdrowotnej, park narodowy, przedsiębiorstwo państwowe, bank państwowy.
[73] Podmioty te wskazane zostały w art. 3 ust. 1 pkt 6-9a, 11a-12, 17-33 u.z.z.m.p.
[74] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, określane w dalszej części pracy jako „Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym”, druk sejmowy nr 1053, s. 5, źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1053 [dostęp: 2023-10-29].
[75] Ibidem.

konkretny podmiot do kręgu państwowych osób prawnych, Skarb Państwa powinien być jedynym organem stanowiącym podmiotu oraz jedynym uprawnionym do pobrania nadwyżki finansowej oraz decydowania o przeznaczeniu majątku pozostałego po likwidacji. Występowanie podmiotu prywatnego uprawnionego do prawa do zysku lub współdecydowania o działalności podmiotu wyklucza możliwość uznania takiego podmiotu za państwową osobę prawną.

Większość podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p. spełnia również przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z,m.p., co sprawia, że mamy do czynienia z częściowym powieleniem materii ustawowej. Rozwiązanie zastosowane w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p. można oceniać negatywnie z punktu widzenia techniki legislacyjnej, niemniej jednak trudno odmówić mu waloru praktyczności przejawiającego się w uregulowaniu definicji państwowej osoby prawnej w sposób wyczerpujący w jednej ustawie.

Z kolei w art. 3 ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p. zawarto zasadę, że państwową osobą prawną jest także jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli ustawa tak stanowi. Regulacja ta ma walor perspektywiczny – w zależności od woli ustawodawcy może pojawić się potrzeba uznania nowych podmiotów za państwowe osoby prawne, więc z tych względów ustawodawca poczynił trafne zastrzeżenie, że państwowe osoby prawne to podmioty, które zostały określone takim mianem w odrębnej ustawie.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 2 u.z.z.m.p. do kręgu państwowych osób prawnych zalicza się także spółki, w których akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne. Użycie terminu „wyłącznie" rozstrzyga wątpliwości co do udziału osób prywatnych w akcjonariacie spółki – jeżeli akcjonariuszem będzie inny niż Skarb Państwa lub państwowa podmiot, to spółka taka nie może zostać uznana za państwową osobę prawną. Takie sformułowanie przepisu stanowi odzwierciedlenie poglądów orzecznictwa i doktryny, które uznają za państwową osobę prawną podmiot, którego mienie w całości należy do Skarbu Państwa, co oznacza, że ostatecznym beneficjentem mienia jest wyłącznie państwo[76]. Państwowymi osobami prawnymi będą więc również spółki zależne od spółek z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, jednakże wyłącznie pod warunkiem braku w nich jakiegokolwiek kapitału prywatnego.

Niemniej jednak, chociaż jednoosobowe spółki Skarbu Państwa są z definicji państwowymi osobami prawnymi, jednak na podstawie art. 3 ust. 4 u.z.z.m.p. nie stosuje się do nich przepisów tej ustawy dotyczących państwowych osób prawnych, z wyjątkiem

[76] A. Daszkiewicz, *Komentarz do art. 3 (...)*.

przepisów dotyczących przekazania tym spółkom wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa oraz wykonywania przez te spółki praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w tym zbywania akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Przyjęte rozwiązanie budziło wątpliwości na etapie procesu legislacyjnego, ale zdaniem projektodawcy takie wyłączenie służyć miało przyjęciu modelu wykonywania uprawnień właścicielskich opartego na regulacjach Kodeksu spółek handlowych, gdzie nadzór właścicielski, jak i kształtowanie stosunków wewnętrznych następuje na zasadach korporacyjnych, jednakże z uwzględnieniem faktycznej kontroli operacyjnej Skarbu Państwa nad daną spółką, adekwatną do uprawnień właścicielskich[77].

Aktualnie obowiązująca definicja państwowej osoby prawnej bywa krytykowana za niekonsekwencję i brak spójności przejawiający się definiowaniem tego pojęcia w kilku jednostkach redakcyjnych, przy użyciu trzech różnych metod: materialnej, formalnej i „desygnatycznej”[78].

Pierwsza z metod, użyta w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p. zakłada, że warunkiem uznania podmiotu za państwową osobę prawnej jest łączne spełnienie przewidzianych w tym przepisie przesłanek merytorycznych. Z kolei druga z nich, zastosowana w art. 3 ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p., sprowadza się do przyjęcia założenia, że status państwowej osoby prawnej wynika wprost z ustawy. Ostatnia z metod, przewidziana w art. 3 ust. 1 pkt 2–33 u.z.z.m.p., to przyjęcie katalogu oznaczonych indywidualnie lub rodzajowo podmiotów, którym ustawodawca przyznał status państwowych osób prawnych.

Taka konstrukcja budzi wątpliwości natury systemowej ze względu na niespójność, przejawiającą się we wzajemnym pokrywaniu się zakresów poszczególnych części definicji, w przypadku, gdy podmiotom wymienionym enumeratywnie z nazwy, status państwowej osoby przyznały już ich ustawy ustrojowe bądź podmioty te należą do grupy, którym z uwagi na prowadzoną formę działalności ustawa nadaje taki status. Trafniejsze z punktu widzenia techniki legislacyjnej wydawałoby się w pierwszej kolejności wskazanie kryterium formalnego, tj. przyznanie podmiotowi statusu państwowej osoby prawnej na podstawie ustawy regulującej jej powstanie i funkcjonowanie. W drugiej kolejności, wobec podmiotów nieposiadających własnej regulacji ustrojowej – zastosowanie metody materialnej, zakładającej konieczność spełnienia koniunktywnie trafnie wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p. przesłanek.

[77] Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, s. 6.
[78] B. Chłodzińska, *Komentarz do art. 3,* [w:] *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, (red.) F. Grzegorczyk, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary /587824376/621816/grzegorczyk-filip-red-wierzbowski-marek-red-ustawa-o-zasadach-zarzadzania-mieniem-panstwowym...?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-11-07].

W dalszej kolejności, w sytuacji, gdy zarówno kryterium formalne, jak i materialne, nie uzasadniałyby uznania podmiotu za państwową osobę prawną, a wolą ustawodawcy byłoby nadanie podmiotowi takiego statusu – rozwiązaniem byłoby wskazanie tych osób w drodze indywidualnego lub rodzajowego oznaczenia[79].

Krajowy Zasób Nieruchomości jest przykładem osoby prawnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p. Nie został on wprowadzony do katalogu podmiotów zawartego w art. 3 ust. 1 pkt 2–33 u.z.z.m.p., jak można przypuszczać ze względu na chronologię uchwalania poszczególnych ustaw – w dniu wejścia w życie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, nie obowiązywała jeszcze ustawa o KZN.

Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 u.k.z.n. przewiduje, że KZN jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p. W art. 9 u.f.p. pojęciu sektora finansów publicznych nie przypisano treści normatywnej ani cech ogólnych, ograniczając się do wyliczenia podmiotów wchodzących w skład tego sektora[80]. Analogiczny sposób określenia sektora finansów publicznych został zastosowany art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[81] oraz w art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[82], niemniej jednak katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych ulegał na przestrzeni lat modyfikacji.

Pojęcie sektora finansów publicznych, choć wprost niezdefiniowane, nasuwa wynikające z użytej terminologii skojarzenie, że tworzą go podmioty prowadzące publiczną gospodarkę finansową – przede wszystkim państwo (działające przez swoje organy, urzędy i tworzone przez siebie instytucje), samorząd terytorialny oraz szereg innych podmiotów o różnorodnej strukturze i statusie, wymienionych w art. 9 u.f.p.[83] Możemy zatem dokonać podziału sektora finansów publicznych na dwa podsektory: rządowy i samorządowy[84]. Podstawową cechą publicznej gospodarki finansowej jest realizacja jej w oparciu o budżet – państwa, jednostki samorządu terytorialnego, czy też jednego z wielu podmiotów, mieszczących się w katalogu zawartym w art. 9 u.f.p. W przypadku tych jednostek budżet oprócz roli planu

[79] Ibidem.
[80] M. Wróblewska, *Komentarz do art. 9,* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, (red.) H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary /587683125/480565/dzwonkowski-henryk-red-golebiowski-grzegorz-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-prawno...?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-11-13].
[81] Dz. U. nr 155, poz. 1014.
[82] Dz. U. nr 249, poz. 2104.
[83] A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 16–17.
[84] Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 342, źródło: https://www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja3/projust_all3.htm, s. 3 [dostęp: 2023-11-12].

finansowego, pełni także formę kontrolną poprzez działanie organu stanowiącego podmiotu go uchwalającego nad realizacją dochodów i wydatków w skali rocznej.

Funkcjonowanie sektora finansów publicznych rozpatruje się w wymiarze organizacyjnym, statystycznym, rachunkowym, jak i prawnym, którego przejawem jest jednolity reżim prawny obowiązujący jednostki tego sektora, służący zapewnieniu jawności i transparentności ich działań[85].

Analiza przepisu art. 9 u.f.p. pozwala na sformułowanie założenia, że zaliczenie podmiotu do sektora finansów publicznych jest uzależnione od koniunktywnego spełnienia trzech podstawowych warunków: posiadania osobowości prawnej, utworzenia w drodze ustawy i w celu realizacji zadań publicznych[86]. Sektor finansów publicznych tworzą jednostki o odmiennej formule prawnej, różnorodnym przedmiocie działalności oraz stosujące w zróżnicowanym zakresie zasady gospodarki finansowej określone w ustawie o finansach publicznych[87]. Dokonując przeglądu podmiotów wymienionych w art. 9 u.f.p. można dokonać ich klasyfikacji i przyporządkowania do następujących grup opartych o pewne cechy wspólne.

I tak wyodrębnienia pierwszej grupy podmiotów dokonano ze względu na ich status ustrojowy, kwalifikujący je do kręgu organów państwa lub samorządu terytorialnego (pkt 1–2a u.f.p.). Są to organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne[88]. W ujęciu formalno-prawnym są to jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, natomiast z finansowego punktu widzenia mają one najczęściej charakter jednostek budżetowych[89], wymienionych *nota bene* jako podmiot sektora finansów publicznych w art. 9 pkt 3 u.f.p. Mamy więc do czynienia z podobnym, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, powielaniem się zakresu materii ustawowej, jak w przypadku definicji państwowej osoby prawnej skonstruowanej w art. 3 u.z.z.m.p., a szerzej opisanym powyżej.

Druga grupa podmiotów określona została przez wskazanie ich formy organizacyjnej, wśród nich wymienia się: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje

---

[85] C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2011, s. 25.
[86] M. Cilak, *Komentarz do art. 9,* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, (red.) Z. Ofiarski, Warszawa 2020, https://sip.lex.pl/#/commentary/587780745/613574/ofiarski-zbigniew-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-10-29].
[87] Ibidem.
[88] Jedynym funkcjonującym związkiem metropolitalnym jest aktualnie „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" utworzona na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia", Dz. U. poz. 1290.
[89] L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 9,* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, L. Lipiec-Warzecha, Warszawa 2011, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587300031/97471/lipiec-warzecha-ludmila-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-11-12].

wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe fundusze celowe (art. 9 pkt 3-7 u.f.p.).

Trzecia grupa to podmioty szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, wśród których ustawodawca wymienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia (art. 9 pkt 8-9 u.f.p.).

Kolejną grupę podmiotów można wyodrębnić przy użyciu kryterium charakteru prowadzonej działalności. Zaliczamy do niej samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polską Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz państwowe i samorządowe instytucje kultury (art. 9 pkt 10-13 u.f.p.).

Ostatnią grupę podmiotów (art. 9 pkt 14-15 u.f.p.) stanowią inne niewymienione z nazwy (poza wymienionym w pkt 15 Bankowym Funduszem Gwarancyjnym) państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Do tej właśnie grupy jednostek sektora finansów publicznych został zaliczony Krajowy Zasób Nieruchomości.

Natomiast z tej grupy ustawodawca wyłączył przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki i spółki prawa handlowego, co było uzasadnione charakterem prowadzonej przez wyżej wymienione podmioty działalności. Z kolei w przypadku instytutów badawczych[90] wyłączenie ich z sektora finansów publicznych uzasadniano koniecznością zgodności z odpowiednimi regulacjami Unii Europejskiej w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości ESA'95[91].

Na marginesie, podsumowując wątek dotyczący sektora finansów publicznych należy zwrócić uwagę, że art. 9 u.f.p. nie wymienia literalnie Skarbu Państwa jako jednostki tego sektora, mimo że Skarb Państwa jest państwową osobą prawną. Istnieje wszak kategoria własności państwowej, wobec której uprawnienia właścicielskie w imieniu państwa wykonuje Skarb Państwa jako osoba prawna lub inne państwowe jednostki organizacyjne, wyposażone przez Skarb Państwa w odrębny majątek, który służy wykonywaniu powierzonych zadań, ale także implikuje samodzielną odpowiedzialność prawną wspomnianych państwowych osób prawnych za własne zobowiązania[92].

[90] Ibidem.
[91] Europejski system rachunków ustanowiony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. U. WE L z 1996 r., nr 310, s. 1).
[92] C. Kosikowski [w:] *Ustawa o finansach publicznych (...),* s. 20.

Zagadnienie statusu prawnego Skarbu Państwa jest wielowymiarowe – występuje on bowiem w różnych rolach jako gestor dysponujący własnością państwową, realizator działalności gospodarczej państwa, dysponent budżetu państwa i państwowych funduszy celowych czy też uczestnik obrotu cywilnego w prywatnoprawnej roli właściciela składników majątku państwowego. Do zadań Skarbu Państwa należy podejmowanie decyzji o formie prawnej i zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo, w tym o wydzieleniu części mienia państwowego celem wykorzystania go do prowadzenia działalności gospodarczej państwa. Współcześnie działalność gospodarcza państwa sporadycznie już realizowana jest w formule przedsiębiorstwa państwowego, od której stopniowo odchodzono na rzecz uznania prymatu innych państwowych jednostek organizacyjnych. Skarb Państwa prowadzi więc działalność gospodarczą państwa samodzielnie poprzez jednostki organizacyjne, które nie mają odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej w formie jednostek i zakładów budżetowych, ale także poprzez państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki handlowe lub spółki z udziałem Skarbu Państwa. Skarb Państwa może także wykonywać funkcje gospodarcze uczestnicząc w fundacjach i funduszach powierniczych[93].

Krajowy Zasób Nieruchomości został utworzony jako państwowa osoba prawna, a jednocześnie jednostka sektora finansów publicznych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości[94] wyboru tej formy organizacyjnej dokonano ze względu na cel jego powstania, którym była „realizacja zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa, prowadzących do poprawy dostępności mieszkań (w szczególności służących rozwojowi rynku mieszkań na wynajem)". Projektodawcy uzasadniając wybór formuły prawnej tworzonego podmiotu podkreślali, że funkcjonowanie państwowych osób prawnych charakteryzuje się podmiotowością i samodzielnością działania, co ułatwi sprawne nawiązywanie współpracy z podmiotami działającymi lokalnie, zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego, dysponującymi rozeznaniem potrzeb mieszkaniowych w skali lokalnej. Natomiast przyjęcie konstrukcji, zgodnie z którą KZN miał funkcjonować jako instytucja o charakterze centralnym, dysponująca wiedzą o trendach w kształtowaniu się potrzeb mieszkaniowych w skali krajowej, miało jednocześnie pozwolić na kierowanie wsparcia do tych segmentów rynku mieszkaniowego, które w konkretnym momencie wymagałyby szczególnego zainteresowania ze strony państwa.

[93] Ibidem.
[94] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 9.

Wybór formy państwowej osoby prawnej pozwala także na zaciąganie zobowiązań we własnym imieniu i na własny rachunek, w tym na zbywanie i nabywanie aktywów służących realizacji celów mieszkaniowych, jednak co należy dopowiedzieć – w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Argumentem przemawiającym za wyborem przyjętego rozwiązania miał być także sposób finansowania KZN.

Docelowo zgodnie z przyjętą w art. 4 ust. 4 i 5 u.k.z.n. konstrukcją modelu wykonywania prawa własności w stosunku do powierzonego Zasobu w formie powiernictwa ustawowego, szerzej opisanego w następnym rozdziale, KZN obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa wykonuje prawa i obowiązki z nimi związane we własnym imieniu w stosunku do osób trzecich. KZN z chwilą objęcia we władanie nieruchomości wstępuje w prawa i obowiązki związane z jej własnością, bądź przedmiotem wieczystego użytkowania, występując jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot w obrocie prawnym.

Ustawodawca przewidział natomiast w ust. 4a odrębny model wykonywania praw z udziałów i akcji – Krajowy Zasób Nieruchomości działa wówczas jako przedstawiciel ustawowy Skarbu Państwa. KZN jest zatem przedstawicielem ustawowym Skarbu Państwa przy złożeniu oświadczenia o utworzeniu lub przystąpieniu do spółek, jak również w imieniu Skarbu Państwa wykonuje prawa i obowiązki z udziałów lub akcji wyżej wymienionych podmiotów. Przepis art. 4 ust. 4a u.k.z.n.[95] ulegał dwukrotnie nowelizacji.

W pierwotnym brzmieniu ograniczał się do wskazania KZN jako podmiotu wykonującego prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa, w przypadku gdy nieruchomość została wniesiona jako aport do spółki, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. Następnie wskutek pierwszej zmiany[96] w związku z wprowadzeniem instytucji społecznych inicjatyw mieszkaniowych przemodelowano przepis i wprowadzono możliwość wyłączenia wykonywania przez KZN praw z udziałów i akcji. Zgodnie z jego nowym brzmieniem prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa nabytych w zamian za nieruchomości wniesione aportem do spółki celowej, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n., społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego wykonuje KZN, chyba że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, powierzy ich wykonywanie organom administracji rządowej, państwowym jednostkom

[95] Artykuł 4 ust. 4a został dodany z dniem 15 sierpnia 2019 r. przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r., poz. 1309, określanej w dalszej części pracy także „ustawą nowelizującą z 2019 r.".

[96] Przepis został zmieniony z dniem 19 stycznia 2021 r. przez art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

budżetowym, o których mowa w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 u.f.p., lub agencjom wykonawczym, o których mowa w art. 18 u.f.p.

W kolejnej zmianie ust. 4a[97] zrezygnowano z użytej wcześniej formuły określającej zakres przedmiotowy wykonywanych praw z udziałów i akcji należących do Skarbu Państwa jako „nabytych w zamian za nieruchomości wniesione aportem do spółki celowej, o której mowa w art. 7 ust. 1, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego" ograniczając się do sformułowania: „objętych na jego rzecz przez KZN", ale także rozszerzono katalog podmiotów, które mogą wykonywać prawa z udziałów lub akcji na mocy powierzenia im ich wykonywania przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych o pełnomocników rządu oraz państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Zabieg ten miał służyć ujednoliceniu tego katalogu z art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p.[98]

1.3. Statut Krajowego Zasobu Nieruchomości

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.k.z.n. Krajowy Zasób Nieruchomości działa na podstawie ustawy oraz statutu. Pojęcie statutu rozumiane jest w nauce prawa w dwóch znaczeniach: *sensu largo i sensu stricto*[99]. W znaczeniu *sensu largo* pod pojęciem statutu rozumie się akt prawny, zawierający prawo autonomiczne[100], natomiast w rozumieniu *sensu stricto* to skonkretyzowany akt prawny regulujący zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania jednostki organizacyjnej, w granicach dopuszczonych przez prawo[101].

W literaturze przyjmuje się, że statut jest źródłem prawa administracyjnego[102]. Jako akt normatywny administracji publicznej statut musi mieć podstawę ustawową, co oznacza, że jego wydanie musi znajdować oparcie w normie ustawowej i mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego[103].

Zdefiniowanie pojęcia źródła prawa od wieków było przedmiotem rozważań i dysertacji naukowych. Klasycznemu rzymskiemu pojęciu *fontes iuris* przypisać można różnorakie

[97] Na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1561.
[98] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, druk sejmowy nr 2133, s. 49, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2133 [dostęp: 2023-11-18].
[99] R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Łódź 2007, s. 9.
[100] M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitas Wratislaviensis" 1975, t. LIV, No 318, s. 163.
[101] P. Matyjas-Łysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, Warszawa 2016, s. 2.
[102] R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu (...)*, s. 274.
[103] R. Raszewska-Skałecka, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa – kwestie wybrane*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji" 2008, t. LXXVII, No 3052, s. 276.

rozumienie: w ujęciu węższym – źródła pochodzenia prawa rozumianego jako akt prawotwórczy (*fontes iuris oriundi*), ale także i szersze – odnajdując je w postaci dokumentu, z którego wynika treść norm prawnych (*fontes iuris cognoscendi)*[104].

Formalnym źródłem prawa jest natomiast wydany przez właściwy organ państwa bądź inny upoważniony organ akt normatywny, przybierający formę uporządkowanego zbioru przepisów prawnych, który zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Akt ten wydawany jest na podstawie kompetencji prawodawczych przyznanych organowi stanowiącemu na podstawie ustawy, w tym ustawy zasadniczej. Rolą takiego aktu jest stanowienie norm wyznaczających wskazanemu kręgowi adresatów określony sposób postępowania w wypadku zaistnienia przewidzianych w przedmiotowym akcie okoliczności[105].

Poszukując miejsca statutu w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, należy sięgnąć do ustawy zasadniczej, statuującej rolę poszczególnych aktów normatywnych stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego. Artykuł 87 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei, stosownie do ust. 2 powołanego przepisu, walor źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP mają także akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Podstawową formą normowania spraw podlegających regulacji prawnej w polskim systemie prawnym jest ustawa. Akty normatywne o niżej niż ustawa mocy obowiązującej powinny mieścić się w ramach zakresu przedmiotowego będącej podstawą ich wydania ustawy i zachować zgodność z jej postanowieniami. Aktem wykonawczym do ustawy jest wymienione wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP rozporządzenie, pochodzące od organów władzy wykonawczej i wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, co oznacza, że jest ono niesamoistnym aktem normatywnym. I to właśnie formę rozporządzenia wydanego przez centralny organ administracji państwowej – na przykład ministra, może mieć statut, regulujący organizację oraz tryb urzędowania podległej instytucji. Przykładem takiego statutu jest aktualnie obowiązujący statut KZN, przyjęty rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[106].

[104] Ibidem, s. 260.
[105] P. Matyjas-Łysakowska, *Statut (...)*, s. 12.
[106] Dz. U. z 2022 r., poz. 2837.

Przyjmując jako kryterium klasyfikacji podmiot umocowany do wydania statutu jako aktu powstającego w sferze prawa administracyjnego wyróżniamy dwa rodzaje statutów[107]: wydawane przez organy państwowe[108] oraz inne umocowane organy lub podmioty[109]. W przypadku statutów pierwszego rodzaju ich zadaniem jest określenie wewnętrznej organizacji instytucji tworzonych przez organy publiczne, natomiast w przypadku drugiej grupy statutów – są one aktami prawa zakładowego, zawierającymi przepisy wewnętrzne.

Z punktu widzenia prawa prywatnego nieodzowne wydaje się sięgnięcie do roli statutu w kontekście art. 35 k.c., zgodnie z którym powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy, a w wypadkach i w zakresie w przepisach tych przewidzianych organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje także jej statut. Właściwymi przepisami w rozumieniu art. 35 k.c. są przepisy ustrojowe rangi ustawowej[110], tytułem przykładu ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Podstawą wydania statutu Krajowego Zasobu Nieruchomości jest art. 4 ust. 3 u.k.z.n. Pierwszy statut KZN został przyjęty na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[111]. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o KZN zawarte w statucie unormowania miały zostać tak ukształtowane, aby „zapewnić sprawne działanie KZN, właściwe wykorzystanie środków publicznych zgromadzonych i gospodarowanych przez KZN w celu realizacji polityki mieszkaniowej państwa oraz zgodność jego działalności z przepisami ustawy o finansach publicznych."[112]

Statut w swojej pierwotnej wersji był stosunkowo lakoniczny – zawierał osiem paragrafów zgrupowanych w trzech rozdziałach zatytułowanych: postanowienia ogólne (§ 1), Rada Nadzorcza KZN (§2-6) oraz Prezes KZN i organizacja Biura KZN (§ 7-8). Postanowienia ogólne zawarte w § 1 sprowadzały się *de facto* do powielenia treści art. 4 ust. 1-2 u.k.z.n., wskazując formę organizacyjną KZN i siedzibę KZN.

Rozdział 2 dotyczący Rady Nadzorczej KZN zawierał postanowienia odnoszące się do organizacji posiedzeń tego organu (§ 2-4). Do zwoływania jej posiedzeń uprawniony był

[107] B. Cudowski, *Statut jako podstawowe źródło prawa pracy* [w:] *Źródła prawa pracy*, (red.) L. Florek, Warszawa 2000, s. 174 i n.
[108] Wydawane przez organy władzy wykonawczej w drodze rozporządzeń bądź jednostki samorządu terytorialnego.
[109] Uchwalane przez organy kolegialne szkół wyższych i placówek oświatowych.
[110] S. Dmowski, R. Trzaskowski, *Komentarz do art. 35,* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2014, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587568460/365900/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-ksiega-pierwsza-czesc-ogolna?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-11-01].
[111] Dz. U. poz. 2129.
[112] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 10.

przewodniczący, który mógł to uczynić z własnej inicjatywy albo na pisemny wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, członka rady lub Prezesa KZN. W posiedzeniu rady mogli uczestniczyć: Prezes KZN, zastępcy Prezesa KZN, pracownicy Biura KZN, a także inne osoby, w szczególności eksperci (§ 4 ust. 3). Dopuszczono możliwość podejmowania uchwał w trybie obiegowym w sprawach wymagających niezwłocznego podjęcia uchwały, z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

Podjęcie uchwały w takim trybie implikowało konieczność sporządzenia protokołu zawierającego stanowisko poszczególnych członków rady (§ 4 ust. 5). Według pierwotnej wersji statutu uchwały Rady Nadzorczej były podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 6 jej członków, przy czym zwykła większość głosów oznaczała oddanie większej liczby głosów „za" niż „przeciw" uchwale.

Statut wymagał jednak większości kwalifikowanej dla uchwał podejmowanych w sprawach, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7[113] oraz art. 34 ust. 1[114] u.k.z.n. – miały być one podejmowane większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 6 jej członków. Z kolei tej samej większości kwalifikowanej, ale bez wymogu zachowania *quorum* wymagały uchwały rady w sprawie opinii, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 6 u.k.z.n.[115]

Zgodnie z powszechnymi standardami uchwały w sprawach personalnych podejmowane były w głosowaniu tajnym, a na wniosek przynajmniej dwóch członków rady jej przewodniczący mógł zarządzić głosowanie tajne w innych sprawach niż personalne (§ 5 ust. 5-6). Członkowi rady głosującemu na posiedzeniu przeciw podjęciu uchwały przysługiwało prawo zgłoszenia zdania odrębnego do protokołu wraz z obowiązkowym pisemnym uzasadnieniem, które należało złożyć przewodniczącemu, nie później niż w terminie trzech dni od dnia podjęcia uchwały przez radę.

[113] W pierwotnej wersji ustawy kompetencja rady dotyczyła zatwierdzania wniosków Prezesa KZN w sprawach: zaciągania kredytów i pożyczek, gdy ich wartość nie przekraczała 4 000 000 zł, dokonania czynności prawnej, której przedmiotem była nieruchomość wchodząca w skład Zasobu, w przypadku, gdy wartość nieruchomości nie przekraczała 4 000 000 zł (treść art. 33 ust. 1 pkt 7 lit. b została zmieniona przez art. 1 pkt 33 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniającej ustawę z dniem 15 sierpnia 2019 r. poprzez ograniczenie jego zastosowania do czynności innych niż zbycie nieruchomości) oraz wykorzystania mienia KZN, a także nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, do ustanawiania zabezpieczeń zaciągniętych zobowiązań finansowych, w szczególności ustanowienia hipoteki na nieruchomości, gdy jego wartość nie przekracza 4 000 000 zł (ten przepis również został zmieniony przez art. 1 pkt 33 lit. c powołanej wyżej ustawy, poprzez ograniczenie formy zabezpieczeń wyłącznie do hipotek).

[114] Dotyczącej uchylenia decyzji Prezesa KZN niezgodnych z przepisami prawa, statutem KZN lub wieloletnią strategią działania KZN.

[115] Opiniowanie wniosków Prezesa KZN kierowanych do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w sprawach, o których mowa w art. 35 u.k.z.n.

Statut regulował także w § 7 lakonicznie uprawnienia organizacyjne Prezesa KZN[116] – przewidywał możliwość wyznaczenia przez Prezesa pierwszego zastępcy w przypadku powołania dwóch zastępców, a także określenie przez Prezesa zakresu zadań zastępców oraz kierowanie pracą Biura KZN przy pomocy Dyrektora Biura.

W § 8 statutu zawarto regulację dotyczącą Biura KZN, ustalając, że zapewnia ono obsługę Rady Nadzorczej i Prezesa KZN, a także ustalono schemat organizacyjny Biura, wskazując, że w jego skład wchodzą następujące departamenty: Organizacyjny, Gospodarowania Nieruchomościami, Strategii i Analiz oraz Biuro Prezesa. W strukturze poziomej departamentów przewidziano możliwość wyodrębnienia wydziałów, zespołów lub samodzielnych stanowisk pracy.

Potrzeba zmiany dotychczas obowiązującego statutu wynikła z konieczności dostosowania jego postanowień do znowelizowanej ustawy o KZN[117]. Zmiana statutu KZN miała także służyć usprawnieniu funkcjonowania KZN oraz efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych pozostających w jego dyspozycji w celu realizacji zadań ustawowych. I tak rozporządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 1 października 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[118] z dniem 8 października 2019 r.[119] dokonano szeregu zmian w statucie KZN.

Pierwsza z opisywanych zmian miała charakter porządkowy – zrezygnowano z postanowienia zawartego w § 1 ust. 2 statutu dotyczącego wskazania miasta stołecznego Warszawy jako siedziby KZN, gdyż stanowiło ono zbędne powtórzenie materii ustawowej – art. 4 ust. 2 u.k.z.n.

Kolejna modyfikacja dotyczyła zmiany zasad rozpatrywania przez Radę Nadzorczą KZN spraw nieobjętych pierwotnym porządkiem obrad (§ 4 ust. 2 statutu) – zmniejszono minimalną liczbę członków Rady Nadzorczej biorących udział w posiedzeniu tego organu, których zgoda potrzebna jest na rozpatrzenie sprawy nieobjętej tym porządkiem – z pięciu do trzech – w związku ze zmniejszeniem się liczby członków rady z dziewięciu do pięciu członków.

[116] Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte są w rozdziale 3 ustawy o KZN.
[117] Na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[118] Dz. U. poz. 1894.
[119] Z wyjątkiem zmiany przewidzianej w § 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia nowelizującego, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., a dotyczył struktury Biura KZN i wyodrębnienia w nim następujących Departamentów: Organizacyjnego, Technicznego i Transakcyjnego.

Zmianie poddano również zasady podejmowania uchwał przez Radę Nadzorczą KZN – do czasu nowelizacji uchwały tego organu podejmowane były zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 6 jej członków. W efekcie nowelizacji zniesiono wymóg *quorum*, zatem uchwała uznawana była za skutecznie podjętą w razie oddania za jej przyjęciem większości głosów.

Zrezygnowano także z kwalifikowanej większości głosów (2/3 głosów „za" w obecności co najmniej sześciu członków – § 5 ust. 3) dla podjęcia przez Radę Nadzorczą uchwał w sprawie zatwierdzania wniosków Prezesa KZN dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek, gdy ich wartość nie przekracza 4 000 000 zł, dokonywania czynności prawnej, której przedmiotem jest nieruchomość wchodząca w skład KZN, innej niż zbycie oraz gdy wartość nieruchomości nie przekracza 4 000 000 zł, ustanawiania hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN na nieruchomościach wchodzących w skład KZN, gdy wartość nieruchomości nie przekracza 4 000 000 zł oraz w sprawach uchylenia decyzji Prezesa KZN niezgodnych z przepisami prawa, statutem KZN lub wieloletnią strategią działania KZN, jak również większości 2/3 głosów dla uchwał (§ 5 ust. 4) w sprawie opinii dotyczących wniosków Prezesa KZN kierowanych do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawach, w których obowiązujące przepisy wymagają zgody ministra. Rezygnacja z przyjęcia większości kwalifikowanej przy zmniejszonej liczbie członków Rady Nadzorczej miała na celu uniknięcie paraliżu decyzyjnego tego organu.

Zmianie poddano postanowienia dotyczące organizacji Biura KZN. Wykreśleniu uległy przepisy dotyczące kierowania przez Prezesa KZN biurem KZN przy pomocy Dyrektora Biura KZN, jak też zapewnienia przez Biuro KZN obsługi Rady Nadzorczej i Prezesa KZN, ponieważ przepisy te stanowiły zbędne powtórzenie materii ustawowej (art. 41 ust. 1 oraz art. 31 ust. 2 u.k.z.n.). Zmianie uległa również struktura organizacyjna Biura KZN, w skład którego miały wchodzić: istniejący już wcześniej Departament Organizacyjny oraz dwa nowe departamenty – Techniczny i Transakcyjny, co służyć miało dostosowaniu schematu organizacyjnego do ówczesnego poziomu zatrudnienia w KZN.

Rozporządzenie zmieniające wprowadziło do statutu § 9, nakładający na Prezesa KZN obowiązki informacyjne względem Rady Nadzorczej i ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o udzielonych dyrektorowi Biura KZN oraz dyrektorom departamentów pełnomocnictwach z jednoczesnym wskazaniem, czy pełnomocnictwo zostało udzielone do wszystkich czynności

prawnych, czy tylko do dokonywania czynności prawnych, o których mowa w art. 35 u.k.z.n. Przepis ten wymienia czynności polegające na: zaciąganiu kredytów i pożyczek przez KZN, gdy ich wartość przekracza 4 000 000 zł, dokonaniu czynności prawnej przez KZN, której przedmiotem jest nieruchomość wchodząca w skład KZN, w przypadku gdy wartość tej nieruchomości przekracza 4 000 000 zł, ustanowieniu hipoteki, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN na nieruchomościach wchodzących w skład KZN, gdy wartość nieruchomości przekracza 4 000 000 zł oraz tworzeniu przez KZN spółek celowych, w tym spółek tworzonych na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[120].

Statut KZN, przyjęty rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości został zastąpiony przez aktualnie obowiązujący statut KZN, przyjęty rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[121].

Wydanie nowego statutu spowodowane było przede wszystkim koniecznością dostosowania przepisów rozporządzenia do zasad funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości określonych przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa oraz ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych. Projektodawcy wskazywali również na potrzebę zapewnienia sprawnego działania KZN, właściwego wykorzystania środków publicznych zgromadzonych i gospodarowanych przez KZN w celu realizacji jego zadań ustawowych oraz zgodności działalności KZN z przepisami o ustawy o finansach publicznych. W porównaniu do dotychczas obowiązującego statutu z 2017 r. wprowadzono szereg nowych rozwiązań: możliwość organizowania zdalnych posiedzeń Rady Nadzorczej, zmiany techniczne w sposobie prowadzenia głosowań wynikające ze zwiększenia liczby członków Rady Nadzorczej, uszczegółowiono kompetencję Dyrektora Biura KZN, obowiązki Prezesa KZN oraz jego zastępców, a także uwzględniono zmiany struktury organizacyjnej KZN i zadań poszczególnych komórek wewnętrznych[122].

[120] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637), oznaczona w dalszej części pracy skrótem u.p.p.p. lub określana jako „ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym".
[121] Dz. U. poz. 2837, które weszło w życie z dniem 30 grudnia 2022 r.
[122] Wykaz prac legislacyjnych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, stan na dzień 11 listopada 2023 r., lp. 43, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wykaz-prac-legislacyjnych [dostęp: 2023-11-18].

Podobnie jak pierwszy statut, aktualnie obowiązujący składa się z trzech rozdziałów: Rozdział 1 – Postanowienia ogólne (§1), Rozdział 2 – Rada Nadzorcza KZN[123] (§2–7) oraz Rozdział 3 – Prezes KZN i organizacja Biura KZN (§8-12).

I tak zgodnie z § 2 statutu jak dotychczas posiedzenia RN odbywać powinny się stosownie do potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące. Zwołuje je przewodniczący z inicjatywy własnej lub na wniosek członka RN, Prezesa KZN bądź Ministra do spraw rozwoju regionalnego[124]. W przypadku nieobecności Przewodniczącego albo w przypadku, w którym nie może on pełnić funkcji z innych przyczyn, jego kompetencje wykonuje najstarszy wiekiem[125] członek Rady Nadzorczej KZN spośród członków Rady Nadzorczej KZN, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 1a u.k.z.n., tj. przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W § 4 ust. 2 dostosowując się do powszechnej w dobie pandemii praktyki odbywania spotkań w trybie zdalnym, wprowadzono w zależności od decyzji Przewodniczącego alternatywne formy odbywania posiedzeń RN – stacjonarnie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość albo połączenie obu tych form. Należy wspomnieć, że w statucie z 2017 r. przewidywano możliwość podejmowania uchwał RN w drodze uzgodnienia stanowisk z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość (tryb obiegowy), niemniej jednak nowy statut idzie krok dalej dopuszczając możliwość odbywania zgromadzeń on-line. Na potrzeby ustalenia *quorum* na posiedzeniu Rady Nadzorczej KZN bierze się pod uwagę członków Rady Nadzorczej KZN obecnych fizycznie na posiedzeniu oraz członków Rady Nadzorczej KZN uczestniczących w tym posiedzeniu przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

W § 5 powrócono do przewidzianego w pierwotnej wersji statutu z 2017 r., a uchylonego z dniem 8 października 2019 r., wymogu *quorum* dla podejmowania uchwał – aktualnie wymagana liczba uczestniczących w głosowaniu członków RN wynosi cztery (pierwotnie sześć członków). Większość kwalifikowana 2/3 głosów w obecności co najmniej pięciu jej członków wprowadzona została w sprawach, o których mowa w art. 34 ust. 1 u.k.z.n., tj. w sprawie uchylenia niezgodnych z przepisami prawa, statutem KZN lub wieloletnią strategią działania KZN, o której mowa w art. 38 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n., decyzji Prezesa KZN.

[123] Oznaczona w dalszej części pracy skrótem „RN" lub określana jako „rada".
[124] Wcześniej to uprawnienie przysługiwało ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.
[125] W poprzednio obowiązującym statucie miał to być wskazany przez przewodniczącego członek RN – doszukując się *ratio legis* nowej regulacji można przypuszczać, że obiektywna niemożność wskazania przez przewodniczącego innego członka RN wskutek np. choroby, powodowała blokadę działania RN.

W § 5 ust. 5 nowego statutu przewidziano zmienioną w stosunku do przewidzianej § 4 ust. 5 statutu z 2017 r. procedurę podejmowania uchwał w trybie obiegowym. Przewodniczący może zdecydować o podjęciu uchwały w trybie obiegowym bez konieczności odbycia posiedzenia RN, w tym przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Głosowanie bez konieczności odbycia posiedzenia zarządza się w szczególności w sprawach wymagających niezwłocznego podjęcia uchwały przez RN. W przypadku, gdy Przewodniczący zdecyduje o podjęciu uchwały w trybie obiegowym, jest on zobowiązany powiadomić wszystkich członków rady o treści projektu uchwały. Uchwała będzie ważna, pod warunkiem, że wszyscy członkowie rady zostali powiadomieni o treści projektu uchwały. Głosowanie w trybie obiegowym nie może jednak dotyczyć spraw podejmowanych w głosowaniu tajnym.

Uchwały w sprawach personalnych są podejmowane w głosowaniu tajnym, jednakże na wniosek nawet jednego członka rady Przewodniczący może zarządzić głosowanie tajne w innych sprawach (dotychczas wymagany był wniosek minimum dwóch członków RN). Członek RN głosujący na posiedzeniu rady przeciw podjęciu uchwały może zgłosić do protokołu zdanie odrębne, które wraz z motywami jego złożenia składa się do protokołu posiedzenia. W poprzednim stanie prawnym konieczne było dodatkowo złożenie na ręce przewodniczącego w ciągu 3 dni od dnia podjęcia uchwały pisemnego uzasadnienia.

Utrzymano także w niezmienionej formie przepisy dotyczące konfliktu interesów – członek rady powinien zgłosić fakt jego zaistnienia do protokołu i powstrzymać się od udziału w głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie, w której ten konflikt zaistniał. Konflikt interesów zachodzi w sytuacji, w której skutki podejmowanej uchwały dotyczą pośrednio lub bezpośrednio interesu majątkowego lub osobistego członka rady, jego małżonka, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osób pozostających z nim albo jego małżonkiem w stosunku przysposobienia.

Zgodnie z § 5 ust. 8 statutu z 2022 r. uchwałę rady podpisuje Przewodniczący. W poprzedniej wersji statutu (§ 5 ust. 10) przewidziano także możliwość podpisania uchwały przez członka rady, który przewodniczył obradom RN. Poprzednie rozwiązanie wydaje się trafniejsze – w sytuacji, gdy obrady prowadzi inny niż Przewodniczący członek rady, racjonalnym byłoby przyjęcie rozwiązania, że to on podpisuje podjęte na posiedzeniu uchwały, szczególnie w wypadku, gdy zastąpienie Przewodniczącego przez innego członka rady wynika z długotrwałej absencji spowodowanej przykładowo chorobą.

Rozdział 3 statutu dotyczy Prezesa KZN (§ 8) oraz organizacji Biura KZN (§9-12). Przewidziano w nim możliwość powołania jednego lub dwóch zastępców Prezesa KZN.

W tym drugim przypadku Prezes KZN wyznacza spośród nich pierwszego zastępcę, jak również określa zakres zadań swoich zastępców. Do zadań zastępcy Prezesa KZN, a w przypadku powołania dwóch zastępców – do zadań pierwszego zastępcy należy wykonywanie w stosunku do Prezesa KZN następujących czynności z zakresu prawa pracy: potwierdzanie warunków zatrudnienia lub wynagrodzenia zgodnie z art. 29 § 2 i 5 Kodeksu pracy[126] oraz wydawanie zaświadczeń o zatrudnieniu lub wynagrodzeniu. W poprzedniej wersji statutu nie przewidziano regulacji dotyczącej wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Prezesa KZN.

Wyraźnie określone zostały również zadania Dyrektora Biura KZN – jego zadaniem jest zapewnienie funkcjonowanie i ciągłości pracy Biura KZN, warunków jego działania, a także organizacji pracy, w szczególności: sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Biura KZN w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez Prezesa KZN, nadzorowanie organizacyjne przebiegu prac nad terminowym przygotowaniem projektu rocznego planu finansowego KZN oraz kwartalnych sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN i rocznego sprawozdania finansowego KZN, przygotowanie projektu regulaminu Biura KZN oraz projektu regulaminu pracy Biura KZN, czy zapewnianie przestrzegania przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

Zgodnie z § 10 nowego statutu obsługa Prezesa KZN oraz Rady Nadzorczej KZN należy do Biura KZN. W skład Biura KZN wchodzą cztery departamenty: Gospodarowania Nieruchomościami, Nadzoru Właścicielskiego, Organizacyjny oraz Rozwoju i Analiz. Szczegółowe zadania departamentów określa regulamin Biura KZN. W skład departamentów, jak dotychczas, mogą wchodzić wydziały, zespoły lub samodzielne stanowiska pracy, które tworzy, łączy i likwiduje Prezes KZN. Regulamin Biura KZN określa szczegółowy wykaz wydziałów, zespołów oraz samodzielnych stanowisk pracy, a także ich zakresy działania, jak również podporządkowanie organizacyjne[127]. *Novum* w stosunku do poprzedniego statutu jest możliwość powoływania stałych lub doraźnych komisji problemowych (§ 12), tworzonych przez pracowników Biura KZN oraz ekspertów spośród przedstawicieli nauki i praktyki.

1.4. Organy Krajowego Zasobu Nieruchomości jako osoby prawnej

Osoba prawna, stosownie do regulacji zawartej w art. 38 k.c., działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Ustawodawca w art. 38 k.c. opowiedział się za „teorią organów", której podstawą jest przyjęcie założenia, że pozostające w

[126] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 277), oznaczona w dalszej części pracy skrótem k.p. lub określana jako „Kodeks pracy".
[127] Zgodnie z informacją uzyskaną z KZN w dniu 16 stycznia 2024 r. regulamin Biura KZN określa zarządzenie nr 8/2023 Prezesa KZN z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie nadania regulaminu Biura Krajowego Zasobu Nieruchomości, zmienione zarządzeniem nr 51/2023 z dnia 30 października 2023 r.

granicach kompetencji osoby prawnej działania organu przewidzianego w jej strukturze organizacyjnej, traktowane są jako bezpośrednie działanie tej osoby prawnej. Oznacza to, że dokonując czynności prawnej osoba fizyczna piastująca stanowisko organu nie składa oświadczenia woli w swoim imieniu, lecz takie oświadczenie składa bezpośrednio osoba prawna[128].

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.k.z.n. organami KZN są: Prezes KZN oraz Rada Nadzorcza KZN. Prezes KZN jest organem wykonawczym – prowadzącym sprawy i reprezentującym KZN, natomiast Rada Nadzorcza – organem kontroli i nadzoru.

Przyjęta konstrukcja ustrojowa Krajowego Zasobu Nieruchomości, będącego państwową osobą prawną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n., posiada cechy wspólne z należącymi do innej kategorii państwowych osób prawnych podmiotami – niektórymi agencjami wykonawczymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt u.z.z.m.p. I tak w agencjach wykonawczych na wzór spółek kapitałowych, występują organy wykonawcze (prezes, dyrektor) oraz w niektórych z nich – rady nadzorcze, pełniące funkcję organu nadzoru wewnętrznego[129].

Daleko idące podobieństwo z KZN można dostrzec w strukturze Agencji Mienia Wojskowego[130], której organami zgodnie z art. 10 u.a.m.w. są: Prezes Agencji, Rada Nadzorcza oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji[131]. Prezesa AMW powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej[132]. Członków Rady Nadzorczej AMW powołuje Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych, co nasuwa analogię z Radą Nadzorczą KZN, której członkowie są również powoływani przez ministra sprawującego nadzór nad tym podmiotem. Co istotne, obie instytucje łączy charakterystyczna cecha wspólna – działają jako powiernicy ustawowi Skarbu Państwa gospodarując powierzonym mieniem.

Kolejną agencją wykonawczą, która posiada podobną strukturę organizacyjną jest Polska Agencja Kosmiczna, której organami są Prezes Agencji i Rada Agencji[133].

---

[128] G. Gorczyński, *Komentarz do art. 38*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125),* Fras M. (red.), Habdas M. (red.), Warszawa 2018, https://sip.lex.pl/#/commentary/587748092 [dostęp: 2026-01-31].

[129] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Agencje w strukturze administracji – uwagi wprowadzające*, Katowice 2013, s. 24.

[130] Działającej na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 817), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.a.m.w. lub określanej jako „ustawa o Agencji Mienia Wojskowego".

[131] Ze względu na szeroki zakres działalności AMW wymaga organizacji wielopoziomowej, zakładającej delegację uprawnień na struktury lokalne, niemniej jednak w instytucji tej wyraźnie widoczny jest analogiczny jak w KZN podział kompetencji między organ wykonawczy – Prezesa i organ nadzorczy – Radę Nadzorczą.

[132] W pierwotnej wersji ustawy o KZN Prezesa KZN również powoływał Prezes Rady Ministrów.

[133] Artykuł 5 ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1957.

Zbliżoną strukturę organizacyjną posiada także Narodowe Centrum Nauki, którego organami są: Dyrektor Centrum (organ wykonawczy) oraz Rada Centrum (organ nadzorczy)[134], jak również Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, którego organami są: Dyrektor Centrum (organ wykonawczy), Rada Centrum (organ nadzorczy) oraz Komitet Sterujący (organ koordynujący działalność naukową)[135]. Rady nadzorcze stanowią także organy innych państwowych osób prawnych, tytułem przykładu Banku Gospodarstwa Krajowego[136], czy też jedynego funduszu celowego posiadającego osobowość prawną – Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[137].

Analogię pomiędzy KZN a agencjami wykonawczymi dostrzec można także na poziomie organu wykonawczego – do Prezesa KZN stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[138] dotyczące pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy lub stanowiska równorzędne, co będzie przedmiotem analizy w dalszej części pracy.

1.4.1. Rada Nadzorcza Krajowego Zasobu Nieruchomości

1.4.1.1. Skład i tryb powoływania członków Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości

Organem nadzorczym Krajowego Zasobu Nieruchomości jest Rada Nadzorcza KZN. Użyta przez ustawodawcę terminologia pozwala dostrzec w tym zabiegu analogię do konstrukcji organu nadzorczego charakterystycznego dla korporacyjnych osób prawnych, szczególnie spółek kapitałowych i relacji pomiędzy radą nadzorczą a organem zarządzającym spółki. Członków Rady Nadzorczej aktualnie powołuje i odwołuje w drodze decyzji minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w przypadku członków Rady, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 2-4 u.k.z.n., na wniosek odpowiednio ministra właściwego do spraw

[134] Artykuł 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 153.
[135] Artykuł 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1170.
[136] W myśl art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1646) organami banku państwowego są rada nadzorcza i zarząd. Aktualnie bankiem państwowym jest Bank Gospodarstwa Krajowego, utworzony na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego, Dz. U. z 1936 r., nr 59, poz. 438. Współcześnie organizację tego podmiotu reguluje ustawa z dnia 4 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 503.
[137] Artykuł 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913.
[138] T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 499, określana w dalszej części pracy jako „ustawa antykorupcyjna".

finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i Ministra Obrony Narodowej.

Według pierwotnej wersji ustawy o KZN członków Rady powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, natomiast w związku z dokonaniem zmiany ministra sprawującego nadzór nad działalnością KZN kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania członków Rady z dniem 1 sierpnia 2022 r uzyskał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego[139].

Skład i liczba członków Rady Nadzorczej KZN w ciągu ośmiu lat funkcjonowania tego podmiotu ulegały kilkakrotnie zmianom. Aktualnie Rada Nadzorcza składa się z ośmiu członków. W skład Rady wchodzą przedstawiciele następujących ministrów: właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, właściwego do spraw rozwoju regionalnego (cztery osoby), właściwego do spraw finansów publicznych oraz właściwego do spraw rozwoju wsi oraz Ministra Obrony Narodowej (po jednej osobie).

Według pierwotnej wersji ustawy rada składała się z dziewięciu członków. W jej skład wchodzili przedstawiciele n/w ministrów: właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (pięć osób), właściwego do spraw finansów publicznych, właściwego do spraw rozwoju wsi, właściwego do spraw środowiska oraz Ministra Obrony Narodowej. Następnie wskutek nowelizacji ustawy[140], obowiązującej od dnia 15 sierpnia 2019 r. skład Rady został zmniejszony do pięciu osób. Wyłączono z niej przedstawiciela ministra właściwego do spraw środowiska, jak również ograniczono liczbę przedstawicieli ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa z pięciu do dwóch.

Kolejna zmiana ustawy[141] obowiązująca od 19 stycznia 2021 r, sprowadziła się do powiększenia Rady do sześciu osób o przedstawiciela ministra właściwego do spraw gospodarki. Następna zmiana nastąpiła z dniem 10 sierpnia 2022 r.[142], w wyniku której liczba członków Rady została zwiększona z sześciu do ośmiu osób. Ponadto ograniczono do jednego przedstawicieli ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania

[139] Zmiana na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 807.
[140] Artykuł 1 pkt 32 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[141] Na podstawie art. 20 pkt 6 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[142] Artykuł 14 pkt 2 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz przewidziano powołanie czterech przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Ciągła fluktuacja liczby członków Rady i jej składu personalnego negatywnie wpływała na stabilność tego organu i ciągłość jego pracy, jednocześnie świadczyła o braku konsekwencji ustawodawcy nie tylko w odniesieniu do doboru ministrów sprawujących nadzór nad Krajowym Zasobem Nieruchomości, ale także kształtu i roli tego podmiotu.

Odwołania członka Rady Nadzorczej dokonuje analogicznie jak przy powołaniu minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego na wniosek tego członka, ministra, którego ten przedstawiciel reprezentuje, przewodniczącego Rady[143] lub z inicjatywy własnej.

Pracami Rady kieruje jej przewodniczący, którego kompetencje zostały szerzej przedstawione przy okazji analizy statutu KZN. Przewodniczącego Rady wyznacza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego spośród członków Rady będących jego przedstawicielami.

W uzasadnieniu projektu ustawy o KZN wskazano[144], że przyznanie wiodącej roli ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (aktualnie ministra do spraw rozwoju regionalnego) w kwestiach dotyczących statuowania organów KZN wynikało z charakteru i znaczenia zadań KZN oraz powołania tego podmiotu w formie jednostki sektora finansów publicznych. Należy jednak podkreślić, że ministrowie uprawnieni do zgłoszenia swoich przedstawicieli w radzie są reprezentowani przez stałą liczbę członków, zachowują więc stale wpływ na jej skład osobowy.

Ustawodawca podjął decyzję o rezygnacji z kadencyjności rady, uzależniając okres pełnienia funkcji przez jej członków pierwotnie od decyzji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a aktualnie ministra do spraw rozwoju regionalnego. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniano większą elastycznością kształtowania składu organu przez zachowanie możliwości dokonywania zmian członków i całego składu w dowolnym czasie.

Do kandydatów na członków Rady Nadzorczej znajdują odpowiednio zastosowanie przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, w szczególności art. 19b w związku z art. 19 u.z.z.m.p., określających wymogi, jakie powinien spełnić kandydat na stanowisko członka organu nadzorczego w spółce z udziałem Skarbu Państwa. Z uwagi na okoliczność, że KZN nie jest spółką, przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem

[143] Taki wniosek powinien zostać zaopiniowany przez ministra, którego przedstawiciel reprezentuje.
[144] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 14.

państwowym znajdują odpowiednie zastosowanie do członków Rady Nadzorczej – kandydaci na członków tej rady nie są zobligowani do spełnienia wszystkich warunków wymaganych przez przepis art. 19 u.z.z.m.p. (np. ust. 1 pkt 2-4), jak również wymogów stawianych członkom organów spółek kapitałowych przez przepisy Kodeksu spółek handlowych.

I tak zgodnie z art. 19b u.z.z.m.p. przepisy art. 19 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 oraz ust. 5 stosuje się do kandydata na członka organu nadzorczego państwowej osoby prawnej, z tym że wymóg posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, nie dotyczy osób wskazanych do organu nadzorczego państwowej osoby prawnej przez organy lub podmioty inne niż organ administracji rządowej lub państwowa osoba prawna.

Z przepisu art. 19b u.z.z.m.p. wynika zatem, że kandydat na członka Rady Nadzorczej KZN powinien posiadać pozytywną opinię Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, o której mowa w art. 24 pkt 1c tej ustawy, gdyż wszystkich członków do Rady wskazują ministrowie, będący organami administracji rządowej. Kandydat powinien spełniać ponadto szczegółowo opisane w art. 19 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p. wymogi dotyczące wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego[145]. Stosownie do pkt 5 kandydat nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami jako członka organu nadzorczego albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności podmiotu. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 6 u.z.z.m.p.

[145] Zgodnie z tym przepisem kandydat powinien posiadać:
1. Wykształcenie wyższe lub wykształcenie wyższe uzyskane za granicą uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie przepisów odrębnych.
2. Co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę lub świadczenia usług na podstawie innej umowy lub wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek
3. Spełniać przynajmniej jeden z poniższych wymogów:
a) posiadać stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych,
b) tytuł zawodowy radcy prawnego, adwokata, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, doradcy inwestycyjnego lub doradcy restrukturyzacyjnego
c) ukończyć studia podyplomowe Master of Business Administration (MBA),
d) posiadać jeden z wymienionych certyfikatów: Chartered Financial Analyst (CFA), Certified International Investment Analyst (CIIA), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), Certified in Financial Forensics (CFF),
e) posiadać potwierdzenie złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisją Selekcyjną powołaną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji
f) posiadać potwierdzenie złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa
g) złożyć egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów,
h) złożyć egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

kandydat powinien spełniać także inne niż wymienione w pkt 1-5 wymogi dla członka organu nadzorczego, określone w odrębnych przepisach, jednakże w przypadku członków Rady Nadzorczej KZN przepisy takich ponadstandardowych wymogów nie przewidują.

Do kandydatów na członków Rady Nadzorczej KZN znajduje także zastosowanie art. 19 ust. 5 u.z.z.m.p., zgodnie z którym nie można wskazać jako kandydata na członka organu nadzorczego osoby, która spełnia przynajmniej jeden z poniższych warunków dotyczących działalności politycznej. I tak kandydatem na członka Rady nie może być osoba, która pełni funkcję społecznego współpracownika albo jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze. Kandydat na członka rady nie może też wchodzić w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań, ani być zatrudniony przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub świadczyć pracy na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z.m.p. w wypadku, gdyby członek Rady Nadzorczej KZN nie spełniał wymogów, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 oraz ust. 5 u.z.z.m.p., minister do spraw rozwoju regionalnego jest zobowiązany niezwłocznie podjąć działania zmierzające do jego odwołania.

Problematyka polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa, ale także i innych państwowych osób prawnych, jest przedmiotem kompleksowej regulacji prawnej, lecz zagadnienia te są w znacznym stopniu zależne od uwarunkowań politycznych[146], czego przykładem jest niestabilność ustawowych regulacji dotyczących składu Rady Nadzorczej KZN i znaczna fluktuacja personalna jej składu.

Wysokość wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej za udział w jej pracach określił w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego[147], zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 32 ust. 8 u.k.z.n. mając na względzie zapewnienie proporcjonalności wysokości tego wynagrodzenia do zakresu i charakteru powierzonych obowiązków oraz efektywność prac Rady, jak również z uwzględnieniem przepisów o wynagrodzeniu członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa

[146] I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 122–129.
[147] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości za udział w pracach Rady, Dz. U. poz. 2061.

Członkowie rady pobierają wynagrodzenie na zasadach określonych w art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[148]. Członkowie otrzymują za udział w pracach Rady miesięczne wynagrodzenie w wysokości 0,30 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku Przewodniczącego Rady i wskazanego przez niego członka Rady, który przewodniczy posiedzeniu pod nieobecność Przewodniczącego Rady – 0,33 wskazanego powyżej wynagrodzenia. Ponadto członkom Rady zamieszkałym poza miejscowością, w której odbywa się posiedzenie, i biorącym udział w posiedzeniu przysługuje prawo do zwrotu kosztów podróży i noclegów na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77^5 § 2 k.p.

1.4.1.2. Zadania Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości

Zadania Rady Nadzorczej KZN określa art. 33 u.k.z.n. Do zadań tego organu należy zatwierdzanie określonych dokumentów strategicznych i sprawozdawczych: przedkładanych przez Prezesa KZN – wieloletniej strategii działania KZN oraz programu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, a także dokonywanie zmian w tym programie (art. 33 ust. 1 pkt 1 i 3 u.k.z.n.), kwartalnych sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN oraz z wykonanych czynności kontrolnych (art. 33 ust. 1 pkt 2a i 4 u.k.z.n.). Do zadań Rady należy także opiniowanie projektu rocznego planu finansowego KZN i rocznego sprawozdania finansowego KZN (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.k.z.n.).

Kolejną kompetencją Rady jest wyrażanie zgody na czynności dokonywane przez Prezesa KZN, tj. wyrażanie zgody na zbycie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, której wartość nie przekracza 4 000 000 zł oraz na nieodpłatne przekazanie nieruchomości, której wartość nie przekracza 2 000 000 zł (art. 33 ust. 1 pkt 5 i 5a u.k.z.n.) w trybie przewidzianym w art. 52 u.k.z.n. Rada jest uprawniona do zatwierdzania wniosków Prezesa KZN w sprawach: zaciągania kredytów i pożyczek, gdy ich wartość nie przekracza 4 000 000 zł, dokonania innej niż zbycie czynności prawnej, której przedmiotem jest nieruchomość wchodząca w skład Zasobu oraz ustanawiania hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu, gdy wartość nieruchomości nie przekracza 4 000 000 zł (art. 33 ust. 1 pkt 7 u.k.z.n.).

[148] T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

Rada wykonuje także czynności z zakresu spraw pracowniczych wobec Prezesa KZN i pracowników Biura KZN, ustala zasady wynagradzania Prezesa KZN i pracowników Biura, reprezentuje KZN w umowach z zakresu prawa pracy zawieranych z Prezesem KZN i deleguje do tych czynności członka Rady, jak również dokonuje innych czynności prawnych wynikających z zatrudnienia Prezesa KZN (art. 33 ust. 1 pkt 8-8b u.k.z.n.).

Ustawodawca wśród zadań Rady w art. 33 ust. 1 pkt 9 u.k.z.n. powierza jej sprawowanie nadzoru nad działalnością KZN, czego przejawem jest udzielanie, zgodnie z pkt 10, Prezesowi KZN wytycznych dotyczących działalności KZN, w tym gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu.

Ponadto Rada uczestniczy w procedurze wyboru Prezesa KZN na zasadach określonych w ustawie (art. 33 ust. 1 pkt 11 u.k.z.n.) i dokonuje wyboru firmy audytorskiej do badania rocznego sprawozdania finansowego KZN (art. 33 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n.).

Szczególnym uprawnieniem Rady jest kompetencja do uchylania decyzji Prezesa KZN, które byłyby niezgodne z przepisami prawa, statutem KZN lub wieloletnią strategią działania KZN, przyjmowaną przez Prezesa KZN na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n. Należy jednak zauważyć, że Rada nie jest jednak uprawniona do uchylania decyzji Prezesa KZN w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w art. 18 ust. 5-8, art. 19 ust. 5-9 i art. 136 u.k.z.n. jako kontrowersyjny instrument dyscyplinujący starostów lub spółki Skarbu Państwa do rzetelnego przygotowania, uzupełniania i przekazywania wykazów nieruchomości.

1.4.2. Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości

1.4.2.1. Tryb powoływania Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości

Organem wykonawczym Krajowego Zasobu Nieruchomości jest Prezes KZN. W pierwotnej wersji ustawy Prezes KZN był powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który podlegał zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą KZN, jednakże na podstawie art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany art. 36 ust. 1 u.k.z.n., w ten sposób, że uprawnienie do powoływania Prezesa KZN przekazano ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, pozostawiając Radzie Nadzorczej kompetencję do zaopiniowania kandydatury.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmianę tłumaczono bardzo lakonicznie, choć praktycznie – zaproponowano, aby Prezesa KZN powoływał i odwoływał minister – członek Rady Ministrów, który bezpośrednio nadzoruje ten podmiot.

Kolejną nowelizacją art. 32 ust. 1 u.k.z.n.[149] wyłączono konieczność zaopiniowania przez Radę Nadzorczą kandydatury Prezesa KZN przed powołaniem go na stanowisko. Powyższa zmiana uzasadniona została potrzebą wyeliminowania nadmiarowego obowiązku opiniowania przez Radę Nadzorczą KZN kandydata na Prezesa w sytuacji, gdy zgodnie z art. 37 ust. 8 u.k.z.n. w toku naboru to Rada Nadzorcza w celu dokonania wyboru jednego kandydata wyłaniała nie więcej niż trzech kandydatów, których przedstawiało się ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Projektodawca słusznie uznał, że dwukrotne opiniowanie przez Radę kandydata było nieuzasadnione z punktu widzenia techniki legislacyjnej[150].

Ostatnia z nowelizacji przepisu art. 36 ust. 1 u.k.z.n. polegała na dokonaniu zmiany ministra powołującego Prezesa KZN – przestał nim być minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a zastąpił go minister do spraw rozwoju regionalnego, co było konsekwencją przekazania temu właśnie ministrowi na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw nadzoru nad działalnością KZN.

Wyboru kandydata na Prezesa KZN dokonuje się spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Kandydat na stanowisko Prezesa KZN powinien spełniać warunki określone w art. 37 ust. 1 u.k.z.n., tj.

1) posiadać tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
2) być obywatelem polskim;
3) korzystać z pełni praw publicznych;
4) nie być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
5) posiadać kompetencje kierownicze;
6) posiadać co najmniej 6-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę lub świadczenia usług na podstawie innej umowy, w tym co najmniej 3-letni na stanowisku kierowniczym;

[149] Na podstawie art. 20 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[150] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, druk sejmowy nr 534, źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc. xsp?nr=534, s. 101.

7) posiadać wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości KZN.

O ile warunki określone w pkt 1-4 i 6 są w pełni weryfikowalne i obiektywne, to ocena wymagań określonych w pkt 5 – posiadanie kompetencji kierowniczych oraz w pkt 7 – posiadanie wykształcenia i wiedzy z zakresu spraw należących do właściwości KZN jest wysoce subiektywne. W okresie obowiązywania przepis art. 37 ust. 1 u.k.z.n. uległ jednokrotnie nowelizacji – w pierwotnej wersji w pkt 6 wymagano 6-letniego stażu pracy. Intencją projektodawcy było przyjęcie szerszej wykładni pojęcia stażu pracy i zaliczanie do niego również doświadczenia zdobytego na podstawie umów cywilnoprawnych, aby nie dyskryminować osób świadczących swoje usługi w ramach innych umów niż umowy o pracę[151].

Nabór na stanowisko Prezesa KZN jest przeprowadzany przez Radę Nadzorczą KZN, która ocenia doświadczenie zawodowe kandydata, wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku oraz wspomniane już wcześniej kompetencje kierownicze. Jest on inicjowany przez informację w formie ogłoszenia[152], które zgodnie z ust. 3 określa m.in. wymagania związane ze stanowiskiem wynikające z przepisów prawa, zakres zadań wykonywanych na stanowisku, wskazanie wymaganych dokumentów, termin i miejsce składania dokumentów i informację o sposobach oceny kandydatów. Termin, na składanie aplikacji nie może być krótszy niż 10 dni od dnia umieszczenia ogłoszenia w BIP urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Rada Nadzorcza dokonuje wyboru maksymalnie trzech kandydatów, przedstawiając ich kandydatury ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, który dokonuje wyboru osoby, która zostanie powołana na stanowisko Prezesa KZN. Nabór jest dokumentowany przez Radę Nadzorczą w formie protokołu, zawierającego m.in. liczbę wszystkich kandydatów, dane trzech wytypowanych osób uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań, informację o sposobach oceny kandydatów oraz uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niedokonania wyboru kandydata. Informację o wynikach naboru podaje się do publicznej wiadomości analogicznie, jak informację o jego rozpoczęciu.

Powołanie Prezesa KZN przybiera formę stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, a uprawnienia pracownicze wobec Prezesa na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 8a u.k.z.n. wykonuje Rada Nadzorcza KZN. Wobec Prezesa KZN znajdują odpowiednio zastosowanie przepisy ustawy antykorupcyjnej dotyczące pracowników

[151] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r., s. 102.
[152] Podawane zgodnie z art. 37 ust. 2 u.k.z.n. w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie KZN oraz Biuletynie Informacji Publicznej KZN i Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

agencji państwowych zajmujących stanowiska wymienione w art. 2 pkt 10 tej ustawy[153]. Prezes KZN nie może być zatrudniony w administracji rządowej albo samorządowej, a także nie może jednocześnie sprawować mandatu posła, senatora albo radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zakaz prowadzeniem działalności gospodarczej lub koniunkcji określonych funkcji mieści się w pojęciu zasady *incompatibilitas*. Przedmiotowe zakazy nie stanowią jednak ograniczenia biernego prawa wyborczego ani przeszkody w ubieganiu się o mandat. Materializują się one w wypadku uzyskania mandatu lub objęcia funkcji publicznej i powodują konieczność wyboru pomiędzy mandatem a dotychczasowym zatrudnieniem, funkcją bądź zajęciem[154]. Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej Prezes KZN nie może m.in. prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Mamy zatem do czynienia z podmiotowym bezwzględnym wykluczeniem prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze czasowym[155].

Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.k.z.n.[156] minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może powołać (jak również odwołać) jednego lub dwóch zastępców Prezesa KZN, a wspomniane powołanie stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Ustawa nie przewiduje szczególnych wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać kandydaci na zastępców Prezesa KZN, nie przewiduje również trybu ich naboru. W literaturze postuluje się, aby w kwestii wymogów kwalifikacyjnych oraz naboru stosować odpowiednio przepisy ustawy[157], niemniej jednak w trakcie kwerendy Biuletynu Informacji Publicznej Krajowego Zasobu Nieruchomości nie udało się odnaleźć analogicznego, jak w przypadku naboru na stanowisko Prezesa KZN, ogłoszenia[158]. Należy jednak zwrócić uwagę, że zastępcy Prezesa KZN nie są organami KZN,

[153] Warunkiem koniecznym do objęcia osoby pełniącej funkcję publiczną zakresem podmiotowym ograniczeń jest wskazanie tego ograniczenia wprost w ustawie antykorupcyjnej albo innym akcie rangi ustawy – tak: A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017, s.16-17; w przypadku Prezesa KZN mamy do czynienia z odesłaniem zawartym w przepisie odrębnego aktu ustawowego, tj. ustawy o KZN do stosowania *per analogiam* przepisów ustawy antykorupcyjnej w zakresie dotyczącym pracowników agencji państwowych, posiadających zbliżony z punktu widzenia konstrukcji ustrojowej charakter do KZN.

[154] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 192.

[155] A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 1,* [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, wyd. II*, A. Rzetecka-Gil, LEX/el. 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/ 587247898/651292?tocHit=1&cm=RELATIONS [dostęp: 2023-11-27].

[156] Zgodnie z § 8 statutu w wypadku powołania dwóch zastępców Prezes KZN wyznacza jednego spośród nich pierwszego zastępcę.

[157] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...)*, s. 121.

[158] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-na-stanowisko-prezesa-kzn [dostęp: 2023-01-03].

gdyż w art. 31 ust. 1 u.k.z.n. wyraźnie wskazano tylko dwa organy tego podmiotu: Radę Nadzorczą i Prezesa KZN. Zakres zadań swoich zastępców, zgodnie z § 8 ust. 3 statutu KZN z dnia 28 grudnia 2022 r. określa Prezes KZN.

Wynagrodzenie Prezesa KZN i jego zastępców określa minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a jest ono ustalane na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Aktualnie Prezesa KZN odwołuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W pierwotnej wersji ustawy uprawnienie do odwołania Prezesa KZN należało do Prezesa Rady Ministrów, który mógł go odwołać wyłącznie w trzech enumeratywnie wymienionych w art. 36 ust. 4 u.k.z.n. przypadkach: w razie negatywnej opinii Rady Nadzorczej do projektu rocznego planu finansowego KZN, odmowy zatwierdzenia projektu przedmiotowego planu oraz w wypadku odmowy zatwierdzenia kwartalnego lub rocznego sprawozdania z realizacji rocznego planu finansowego KZN.

Nowelizacją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. dokonano zmiany podmiotu odwołującego Prezesa KZN – przekazując te zadania do kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa[159]. Jednocześnie wykreślono katalog wyłącznych przesłanek uzasadniających odwołanie, zawarty w art. 36 ust. 4 u.k.z.n., który ograniczał uznaniowość organu w powyższej kwestii. Projektodawca uzasadniał wykreślenie tego przepisu potrzebą przyznania ministrowi większej swobody w zakresie możliwości odwołania Prezesa KZN[160]. W wypadku odwołania lub rezygnacji z pełnienia funkcji przez Prezesa KZN kierowanie KZN powierza jednemu z zastępców minister do spraw rozwoju regionalnego.

[159] Od dnia 1 sierpnia 2022 r. – ministra do spraw rozwoju regionalnego.
[160] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 22.

1.4.2.2. Zadania Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości

Zadania Prezesa KZN określa art. 38 u.k.z.n. Można je usystematyzować, ujmując w następujące grupy. Pierwsza z nich dotyczy zadań związanych z gospodarowaniem (w tym zarządzaniem) Zasobem w rozumieniu *sensu largo*: podejmowanie czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, kontrolowanie wykorzystania nieruchomości, które zostały sprzedane lub oddane w użytkowanie wieczyste, jak również zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej KZN informacji o nabyciu i zbyciu nieruchomości wchodzących w skład Zasobu (art. 38 ust. 1 pkt 1-2, 12 i 18 u.k.z.n.).

Druga grupa zadań dotyczy gospodarowania mieniem KZN – obejmuje ona podejmowanie czynności dotyczących nieruchomościami stanowiących własność KZN[161], ale także gospodarowanie środkami KZN, w tym także środkami pozyskanymi z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu, z zastrzeżeniem uprawnień Rady Nadzorczej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 38 ust. 1 pkt 3 i 11).

Trzecia grupa obejmuje zadania o charakterze sprawozdawczym bądź planistycznym, powiązane z opracowywaniem szeregu dokumentów: planów, sprawozdań, czy też programów, które podlegają przedstawieniu odpowiednio Radzie Nadzorczej KZN lub właściwemu ministrowi. Wśród nich w pierwszej kolejności wymienić należy dokumenty strategiczne: program gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu oraz projekty wieloletnich strategii działania KZN (przedstawiane do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej). Kolejnym typem opracowań są dokumenty planistyczne i sprawozdawcze: roczny plan finansowy KZN i roczne sprawozdanie finansowe KZN (przedstawiane do zaopiniowania Radzie Nadzorczej), a także kwartalne sprawozdanie z realizacji planu finansowego KZN (również przedstawiane do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej), jak również kwartalne sprawozdanie z wykonanych czynności kontrolnych – przedstawiane Radzie Nadzorczej do zatwierdzenia, a następnie po zatwierdzeniu – ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego (art. 38 ust. 1 pkt 4-5, 7-8 i 16-17 u.k.z.n.).

Czwartą grupę zadań stanowią zadania związane z uzyskiwaniem zgody Rady Nadzorczej na dokonywanie wymienionych w ustawie czynności prawnych poprzez składanie temu organowi wniosków o wyrażenie zgody na: zbycie nieruchomości wchodzącej w skład

[161] Czyli chodzi o nieruchomość nabytą z przeznaczeniem na siedzibę KZN– zgodnie z art. 48 ust. 3 u.k.z.n. tylko w takim celu KZN może nabyć nieruchomość na własność, jednakże dotychczas tego nie uczynił.

Zasobu, której wartość nie przekracza 4 000 000 zł, nieodpłatne przekazanie nieruchomości, której wartość nie przekracza 2 000 000 zł w trybie przewidzianym w art. 52 u.k.z.n. oraz dokonanie innej niż zbycie czynności prawnej, której przedmiotem jest nieruchomość, wchodząca w skład Zasobu. O zgodę Rady Nadzorczej Prezes KZN wnioskuje także w sprawach o charakterze *stricte* finansowym, tj. zaciągnięcia kredytów i pożyczek, których wartość nie przekracza 4 000 000 zł i ustanawiania hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu, gdy wartość nieruchomości nie przekracza tej kwoty (art. 38 ust. 1 pkt 8a i 9 u.k.z.n.). Do tej grupy zaliczamy także składanie Radzie Nadzorczej do zaopiniowania wniosków o dokonanie czynności, o których mowa w art. 35 u.k.z.n., kierowanych do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, które szerzej zostaną opisane poniżej.

Piąta grupa zadań obejmuje wnioskowanie o wyrażenie zgody przez ministra do spraw rozwoju regionalnego na dokonanie enumeratywnie wymienionych w art. 35 u.k.z.n. czynności prawnych w ramach nadzorczej roli sprawowanej przez wspomnianego ministra. I tak czynności te możemy podzielić na trzy rodzaje: czynności prawne dotyczące gospodarowania nieruchomościami, czynności o charakterze finansowym oraz czynności o charakterze korporacyjnym, związane z udziałem w spółkach prawa handlowego.

Czynności pierwszego rodzaju, dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, obejmują zbycie nieruchomości o wartości przekraczającej 4 000 000 zł, przekazanie nieruchomości o wartości powyżej 2 000 000 zł w trybie przewidzianym w art. 51 ust. 1 pkt 3a lub art. 52 u.k.z.n. (art. 35 pkt 2, 2a, 3 u.k.z.n.), jak również nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa do Zasobu (art. 35 pkt 5 u.k.z.n.). Jak już wcześniej wspomniano kompetencję do wyrażania zgody na dokonywanie wymienionych czynności w stosunku do nieruchomości o wartości nieprzekraczającej wymienionych kwot powierzono Radzie Nadzorczej KZN. Pisemnej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wymaga także nabycie nieruchomości na własność KZN z przeznaczeniem na siedzibę KZN (art. 35 pkt 6 u.k.z.n.).

Drugi rodzaj czynności obejmuje zaciąganie kredytów i pożyczek przez KZN, gdy ich wartość przekracza 4 000 000 zł (art. 35 pkt 1 u.k.z.n.), ustanawianie zabezpieczeń, o których mowa w art. 66a ust. 1 pkt 2 u.k.z.n. (art. 35 pkt 1a u.k.z.n.) oraz ustanawianie hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu, gdy wartość nieruchomości przekracza 4 000 000 zł (art. 35 pkt 4 u.k.z.n.). Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z analogiczną sytuacją jak powyżej – ustawodawca dokonał podziału kompetencji w zakresie wyrażania zgody na dokonywanie czynności

pomiędzy Radę Nadzorczą KZN a właściwego ministra, w zależności od wysokości zaciąganego zobowiązania bądź wartości nieruchomości będącej przedmiotem obciążenia.

Trzeci rodzaj czynności o charakterze korporacyjnym obejmuje tworzenie przez KZN spółek celowych, w tym spółek tworzonych na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz tworzenie przez KZN społecznych inicjatyw mieszkaniowych (art. 35 pkt 7 i 9 u.k.z.n.), jak również zadania wynikające z uczestnictwa w spółkach kapitałowych: wnoszenie nieruchomości jako aportu do spółek celowych, obejmowanie przez KZN udziałów lub akcji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub towarzystwach budownictwa społecznego czy też realizowanie obowiązku dopłat w spółkach z udziałem KZN (art. 35 pkt 7, 10 i 11 u.k.z.n.).

Szósta grupa zadań Prezesa KZN wiąże się z działaniami analitycznymi i działalnością naukową, obejmując opracowywanie analiz i ocen efektywności funkcjonowania KZN, jak również podejmowanie czynności w zakresie prowadzenia, we współpracy z instytutami naukowymi nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, działań analitycznych i popularyzujących innowacyjne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz rewitalizacji, w tym również na zlecenie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 38 ust. 1 pkt 13-14 u.k.z.n.).

Pozostałe zadania Prezesa KZN obejmują skonkretyzowane zadania ustawowe, tytułem przykładu wymienione w art. 38 ust. 1 pkt 15 u.k.z.n. – kierowanie wniosków do Prezesa Prokuratorii Generalnej RP o powołanie Komisji Rozjemczej przy Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej RP w sprawach dotyczących rozstrzygnięć, o których mowa w art. 13 ust. 1 i w art. 27 ust. 2 u.k.z.n., czy też pkt 19 – w zakresie określania i przedstawienia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej warunków zapewnienia dostępu[162] oraz umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń[163].

Wśród zadań Prezesa KZN w art. 38 ust. 1 pkt 6 u.k.z.n. wymieniony został obowiązek przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego dokumentów do zaopiniowania. Choć nie wynika to wprost z pkt 6, jednak dokonując wykładni art. 38 u.k.z.n. ust. 3-5 można przyjąć wniosek, że chodzi o następujące dokumenty: program gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu oraz projekty wieloletnich strategii działania KZN (art. 38 ust. 1 pkt 4-5 u.k.z.n.). Procedura ich przyjmowania wygląda zatem następująco:

[162] W rozumieniu art. 30 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 311.
[163] W rozumieniu art. 33 ust. 1 powołanej w poprzednim przypisie ustawy.

w pierwszej kolejności wyżej wymienione dokumenty są zatwierdzane przez Radę Nadzorczą KZN, a następnie w ciągu 7 dni od zatwierdzenia przekazywane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego do zaopiniowania. Minister z kolei w ciągu 21 dni od otrzymania dokumentu przedstawia opinię: pozytywną lub negatywną. W przypadku tej drugiej Prezes KZN ponownie opracowuje dokumenty i ponawia opisaną powyżej procedurę.

Przepis art. 38 u.k.z.n., a tym samym katalog zadań Prezesa KZN ulegał kilkukrotnie zmianom, niemniej jednak nie były to zmiany bardzo znaczące. Na podstawie pierwszej z nich[164] dodano w ust. 1 pkt 8a przewidujący obowiązek przedkładania Radzie Nadzorczej wniosków o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, gdy jej wartość nie przekracza 4 000 000 zł oraz nieodpłatne przekazanie nieruchomości, o którym mowa w art. 52 u.k.z.n., gdy jej wartość nie przekracza 2 000 000 zł, jak również przeredagowano pkt 9 lit. c, pkt 12 (dotyczący hipotek) i pkt 18 (dotyczący publikacji w BIP informacji o nabyciu i zbyciu nieruchomości), a zmiany te miały charakter doprecyzowujący i dostosowujący do zmian wprowadzonych w projekcie ustawy nowelizującej.

Kolejna zmiana[165] polegała na zniesieniu limitu wartości nieruchomości, wobec której Prezes KZN jest zobowiązany wnioskować do Rady Nadzorczej o dokonanie czynności innej niż zbycie. Projektodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśnili przyczyny nowelizacji, można się natomiast domyślać, że intencją ustawodawcy było przekazanie radzie pełnej kompetencji w zakresie wyrażania zgody na dokonywanie czynności dotyczących nieruchomości innych niż zbycie oraz zbycie nieruchomości o wartości poniżej 4 000 000 zł, lub nieodpłatne przekazanie nieruchomości o wartości poniżej 2 000 000 zł, pozostawiając w gestii ministra zgodę na czynności prowadzące do zbycia, przekazania lub nabycia nieruchomości o wyższej, niż powyżej wskazano, wartości.

Ostatnia zmiana dotyczyła zadania określonego w art. 38 ust. 1 pkt 8 u.k.z.n., tj. opracowywania i przedstawiania Radzie Nadzorczej kwartalnych sprawozdań z realizacji planu finansowego KZN – aktualnie Prezes KZN przedstawia je Radzie Nadzorczej do zatwierdzenia, a nie do zaopiniowania jak wcześniej[166].

[164] Wprowadzona na podstawie art. 1 pkt 37 z dnia 13 czerwca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[165] Zmiana prowadzona została na podstawie art. 20 pkt 11 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[166] Zmiana wprowadzona została na podstawie art. 19 pkt 9 i 11 z dnia 7 lipca 2022 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych.

1.4.2.3. Reprezentacja Krajowego Zasobu Nieruchomości przez Prezesa

Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.k.z.n. Prezes KZN działając jako jego organ reprezentuje ten podmiot na zewnątrz. Definiując zakres reprezentacji Krajowego Zasobu Nieruchomości warto pochylić się nad samym pojęciem reprezentacji. Należy bowiem zauważyć, że w relacjach cywilnoprawnych w rzeczywisty sposób może działać tylko człowiek, a jedynie przyjęcie pewnej konwencji w postaci regulacji prawnych pozwala przyjąć założenie, że określone działanie konkretnej osoby fizycznej piastującej funkcję organu prawnej uznawane jest za działanie tworu społecznego, jakim jest osoba prawna[167].

W polskim prawie cywilnym pojęcie reprezentacji nie posiada definicji legalnej, choć jest powszechnie używane zarówno w przepisach prawa, jak i literaturze[168]. Obrazując mechanizm reprezentacji można przyjąć generalne założenie, że polega ona na możliwości wykonywania przez jeden podmiot (reprezentanta) działań w imieniu innej osoby (reprezentowanego) w celu wywoływania skutków prawnych w cudzej sferze prawnej, poprzez zastąpienie przejawu woli reprezentowanego – przejawem woli reprezentanta.

W piśmiennictwie polskim wykształciły się różne poglądy dotyczące pojęcia reprezentacji. Zgodnie z dość powszechnie aprobowanym podziałem zaproponowanym przez A. Kidybę[169] wyróżniamy reprezentację *sensu largissimo, sensu largo* i *sensu stricto*. Reprezentacja *sensu largissimo* zakłada możliwość występowania w imieniu reprezentowanego we wszystkich stosunkach prawnych z zakresu różnych gałęzi prawa, a nawet obejmuje działania, które nie mają przymiotu działań prawnych. Reprezentacja w najszerszym znaczeniu obejmuje każde działanie w imieniu reprezentowanego – nie tylko czynności cywilnoprawne, ale także z zakresu prawa administracyjnego, podatkowego, czy też prawa pracy[170], na nieposiadających charakteru prawnego czynnościach faktycznych kończąc.

Z kolei reprezentacja w rozumieniu *sensu largo* obejmuje występowanie wyłącznie w stosunkach cywilnoprawnych i wywołujących jedynie skutki cywilnoprawne, niemniej jednak swoim zakresem obejmuje ona zarówno czynności prawne, jak i pozaprawne – organizacyjne czy faktyczne, ale wyłącznie w sferze prawa cywilnego.

Reprezentacja w rozumieniu *sensu stricto* jest najwęższą formą działania – obejmuje ona wyłącznie oświadczenia woli w zakresie stosunków cywilnoprawnych: w zakresie ich składnia (reprezentacja czynna) i w zakresie ich przyjmowania (reprezentacja bierna).

---

[167] Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 180.
[168] W. Szydło, *Pojęcie reprezentacji – uwagi teoretycznoprawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji" 2010, LXXXII, No 3171, s. 36.
[169] A. Kidyba, *Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1993, s. 86.
[170] Określane mianem „reprezentacji administracyjnej", za: W. Szydło, *Pojęcie reprezentacji (...)*, s. 37.

Zbliżony podział na reprezentację *sensu largo i sensu stricto* zaproponowała E. Płonka[171], uzależniając jej klasyfikację od zakresu działania reprezentanta – w najszerszym znaczeniu obejmuje ona każde jego działanie, zarówno prawne, jak i faktyczne, w drugim – wszelkie działania, które wywołują skutki prawne, a w najwęższym – wyłącznie czynności i działania prawne.

Z kolei jednorodne rozumienie pojęcia reprezentacji zaproponował A. Szumański, pojmując ją jako możliwość dokonywania czynności prawnych, czego przejawem jest składanie i przyjmowanie oświadczeń woli, jak również występowanie przez sądami oraz organami administracji państwowej i samorządowej[172].

Znaczenie pojęcia reprezentacji nabiera zróżnicowanego charakteru w zależności od podmiotu, który dokonuje działań w imieniu reprezentowanej osoby. I tak w przypadku przedstawiciela ustawowego i pełnomocnika pod pojęciem reprezentacji rozumiemy działanie, którego efektem jest wywołanie skutku prawnego bezpośrednio sferze prawnej osoby reprezentowanej na podstawie konstrukcji przedstawicielstwa opisanej w art. 95 § 2 k.c., co oznacza, że przedstawiciel działa w imieniu i na rzecz reprezentowanego[173].

W przypadku osób prawnych reprezentacja jest konstrukcją odmienną, bowiem osoby prawne nie posiadają woli i wiedzy, będących cechami wyłącznie osób fizycznych. Określenie sposobu reprezentacji osoby prawnej jako podmiotu prawa wymaga wskazania sposobu przypisania tej osobie prawnej skutków zachowania człowieka – osoby pełniącej funkcję jej organu. Osoba prawna z założenia działa bowiem przez organ, którego funkcję pełni osoba fizyczna (bądź osoby fizyczne), której to zachowanie w określonych prawem warunkach traktowane jest jako zachowanie reprezentowanej osoby prawnej.

Według teorii organów przez reprezentację osób prawnych pojmuje się działania ich organów w granicach wyznaczonych przez przepisy ustawy oraz aktu regulującego jej ustrój, które są traktowane jako działania samej osoby prawnej ze skutkiem na zewnątrz[174]. Oznacza to, że oświadczenie woli złożone przez organ osoby prawnej jest oświadczeniem tej osoby prawnej, natomiast przedstawiciel oświadczenie woli składa w imieniu osoby reprezentowanej,

---

[171] E. Płonka, *Mechanizm łączenia skutków działań prawnych z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Wrocław 1994, s. 7.
[172] A. Szumański, *Spółka akcyjna*, [w:] *Prawo spółek*, (red.) S. Włodyka, Kraków 1991, s. 140.
[173] W. Szydło, *Pojęcie reprezentacji (...)*, s. 41.
[174] S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Tom I. Część ogólna*, Łódź 1985, s. 289, M. Pazdan, *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks cywilny, tom I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 197, M. Pazdan, *Niektóre konsekwencje teorii organów osoby prawnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1969, nr 5, s. 201, Z. Radwański, *Prawo cywilne (...)*, s. 186-188.

co sprawia, że reprezentacja osoby prawnej przez organ stanowi zatem konstrukcję odmienną od przedstawicielstwa[175].

Znajdująca oparcie w art. 38 k.c. teoria organów nie jest jednak jedynym poglądem prawnym prezentowanym w doktrynie – zwolenników posiada także teoria przedstawicielstwa statutowego (organizacyjnego), uznających organ za trzeci rodzaj przedstawicielstwa, przy założeniu traktowania działania piastunów organu za ich własne działania, lecz dokonywane w imieniu i na rzecz samej osoby prawnej[176]. Takie stanowisko w okresie przedwojennym prezentował R. Longchamps de Bérier, który wyróżniał podział przedstawicielstwa na trzy typy: przedstawicielstwo ustawowe, pełnomocnictwo i przedstawicielstwo statutowe[177].

Ewolucję w zakresie modyfikacji teorii organów dobrze ilustruje podejście do zagadnienia czynności prawnej dokonanej przez rzekomy organ osoby prawnej – pierwotnie taka czynność była uznawana za bezwzględnie nieważną. Stanowisko takie wywodzono z brzmienia art. 39 § 1 k.c., który to przepis jednoznacznie określał konsekwencje działania fałszywego piastuna organu w postaci obowiązku zwrotu otrzymanego świadczenia oraz odpowiedzialności odszkodowawczej, wykluczając możliwość konwalidacji takiej czynności z uwagi na powszechne przyjęcie teorii organów oraz różnicę pomiędzy charakterem piastuna organu a przedstawicielstwa w świetle innych przepisów Kodeksu cywilnego. Jako uzasadnienie przyjęcia konstrukcji bezwzględnej nieważności czynności prawnej przyjmowano potrzebę pewności obrotu i ochrony osób trzecich, wchodzących w relacje umowne z osobą podającą się za organ osoby prawnej. Sankcję bezwzględnej nieważności takiej czynności prawnej uzasadniał także brak przepisu ustawowego, określającego skutki prawne działania fałszywego organu – co skutkowało koniecznością stosowania art. 58 § 1 k.c., dotyczącego bezwzględnej nieważności czynności prawnej[178]. Taka linia orzecznicza, zakładająca uznanie czynności „wadliwego" organu za nieważną, prezentowana była w judykaturze[179].

Tak rygorystyczne podejście do kwestii skutków prawnych podlegało jednak pewnej erozji, znajdującej odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Sąd Najwyższy w uchwale 7

[175] K. Dąbek-Krajewska, *Pojęcie reprezentacji w spółce cywilnej,* „Rejent" 1998, nr 6, s. 126-127.
[176] J. Mucha-Kujawa, *Teoretycznoprawne aspekty przedstawicielstwa organizacyjnego jako pragmatycznego sposobu reprezentacji osoby prawnej*, „Studia Prawnicze" 2017, z. 3, s. 159.
[177] R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Lwów, 1939, s. 122-139.
[178] J. Preussner-Zamorska, *Nieważność czynności prawnej w prawie polskim*, Warszawa 1983, s. 138 i n.
[179] Zob.: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2002 r., II CKN 1415/00, LEX nr 53284, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 494/99, LEX nr 54459, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 1999 r., III CKN 682/98, LEX nr 452804, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1997 r., I CKN 130/97, LEX nr 78438, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1996 r., I CKN 22/96, LEX nr 29439, Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 r., III CZP 8/91, LEX nr 3643, Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1988 r., III CZP 62/88, LEX nr 9317.

sędziów z dnia 14 września 2007 r.[180] uznał, że do umowy zawartej przez zarząd spółdzielni bez wymaganej do jej ważności uchwały walnego zgromadzenia lub rady nadzorczej ma zastosowanie w drodze analogii art. 103 § 1 i 2 k.c. Zaprezentowane w powołanym judykacie stanowisko, dopuszczające możliwość konwalidowania czynności wadliwego organu było konsekwentnie prezentowane w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego[181].

Ostatecznie przepis art. 39 § 1 k.c. został znowelizowany[182] i zgodnie z jego aktualnym brzmieniem: „Jeżeli zawierający umowę jako organ osoby prawnej nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę prawną, w której imieniu umowa została zawarta".

Stanowisko jurysprudencji polskiej, a w konsekwencji – także i ustawodawcy przeszło ewolucję w kwestii oceny skutków prawnych czynności prawnych dokonywanych przez fałszywy (*falsus*) organ od sankcji bezwzględnej nieważności do dopuszczenia możliwości jej konwalidacji na wzór modelu opartego na konstrukcji art. 103 k.c., stosowanej w wypadku działania rzekomego przedstawiciela (*falsus procurator*). Stanowi to argument do ostrożnej akceptacji poglądu o uznaniu organów osoby prawnej jako jej przedstawicieli organizacyjnych (statutowych) na wzór rozwiązań państw europejskich[183], przewidujących stosowanie konstrukcji przedstawicielstwa organizacyjnego (statutowego) wobec organów osób prawnych[184].

Prezes KZN działając jako jego organ reprezentuje ten podmiot, jak stanowi art. 39 ust. 1 u.k.z.n. „na zewnątrz". Użycie sformułowania „na zewnątrz" należy uznać na zbędne, gdyż nietrafnie sugeruje ograniczenie zakresu działania organu, rodząc pytanie – kto reprezentuje KZN „do wewnątrz", tytułem przykładu w relacjach w pracownikami wspomnianej osoby

[180] III CZP 31/07, OSNC 2008/2/14.
[181] Zob.: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., V CSK 278/06, LEX nr 467478, Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2008 r., III CZP 122/08, LEX nr 469163, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2009 r., I CSK 297/08, LEX nr 494004, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2009 r., III CSK 304/08, LEX nr 511002, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2010 r., IV CSK 413/09, LEX nr 677902, Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r., III CZP 76/12, LEX nr 1281366, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2013 r., II CSK 482/12, LEX nr 1347838, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2014 r., III CSK 33/13, LEX nr 1455726, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III PK 142/14, LEX nr 1828270, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2016 r., II CSK 666/15, LEX nr 2107091, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2016 r., IV CSK 685/15, LEX nr 2082065, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2017 r., V CSK 450/16, LEX nr 2298310.
[182] Zmiana przepisu art. 39 § 1 k.c. nastąpiła z dniem 1 marca 2019 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym, Dz. U. poz. 2244.
[183] W szczególności krajów wywodzących tradycje prawne z BGB – Niemiec, Austrii, Szwajcarii.
[184] J. Mucha-Kujawa, *Teoretycznoprawne aspekty (...)*, s. 163.

prawnej. Wykazując posiadanie prawa do reprezentowania Prezes KZN posługuje się aktem powołania na zajmowane stanowisko[185].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na bardzo istotną kwestię – różnicę w zakresie umocowania do reprezentowania KZN przez Prezesa oraz jego zastępców. Należy wyraźnie odróżnić sytuację prawną Prezesa KZN, który jest organem osoby prawnej oraz jego zastępcy, który organem nie jest. Umocowanie do reprezentowania KZN przez zastępcę Prezesa opiera się na konstrukcji przedstawicielstwa umownego – pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa KZN do reprezentowania tej osoby prawnej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.k.z.n. Prezes KZN dokonuje czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych KZN, w tym praw i obowiązków majątkowych wynikających z gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu[186], jednakże z zastrzeżeniem kompetencji Rady Nadzorczej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Takie sformułowanie przepisu nastręcza pewne wątpliwości – dokonywanie czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych KZN mieści się bowiem domyślnie w prawie reprezentacji osoby prawnej przez jej Prezesa, zatem odrębne regulowanie tej kwestii wydaje się zbędne. Dokonując głębszej analizy art. 40 ust. 1 u.k.z.n. nasuwa się spostrzeżenie, że intencją ustawodawcy było zawarcie w tym przepisie regulacji potwierdzającej ustawowo możliwość umocowania pełnomocnika upoważnionego przez Prezesa KZN do dokonywania czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych KZN, przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Aktualnie zarówno Prezes KZN, jak i ustanowiony przez niego pełnomocnik, dokonują czynności samodzielnie. W pierwotnej wersji ustawy przepis przewidywał łączne działanie dwóch pełnomocników[187], jednakże rozwiązanie to generowało zbędne koszty, więc chociaż w projekcie ustawy nowelizującej nie wyjaśniano powodów zmiany, należy przypuszczać, że miała ona uzasadnienie organizacyjne i ekonomiczne.

Zgodnie z § 9 pierwszego statutu KZN[188] Prezes KZN miał obowiązek niezwłocznie informować ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania

[185] Przykładowo reprezentując KZN przy zawieraniu umowy w formie aktu notarialnego – zob.: W. Gonet, *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2019, s. 207.
[186] Prezes KZN może umocować do dokonywania przedmiotowych czynności pełnomocnika – rozwiązanie to jest często stosowane w praktyce ze względu na rozmiary działania KZN, szczególnie w zakresie reprezentacji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych.
[187] Przepis zmieniony na podstawie art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[188] Statut został nadany rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r.

przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także Radę Nadzorczą o udzielonych dyrektorowi Biura KZN oraz dyrektorom departamentów pełnomocnictwach ze wskazaniem, czy pełnomocnictwo zostało udzielone do dokonywania wszystkich czynności prawnych, czy do dokonywania czynności prawnych, o których mowa w art. 35 u.k.z.n., co sugerowało, że tylko wymienione powyżej osoby mogą zostać pełnomocnikami KZN[189]. Aktualnie obowiązujący statut KZN z dnia 28 grudnia 2022 r. takiego postanowienia już nie zawiera.

Przepis art. 40 ust. 2 u.k.z.n. przewiduje sankcję nieważności z mocy ustawy (nieważność bezwzględna)[190] dla dokonanych niezgodnie z przepisami ustawy czynności prawnych, które dotyczą nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Takimi czynnościami dotyczącymi bezpośrednio nieruchomości wchodzących w skład Zasobu w rozumieniu art. 40 ust. 2 u.k.z.n. będą wymienione w art. 51 u.k.z.n.: sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, nieodpłatne przekazanie jednostce samorządu terytorialnego, związkowi tych jednostek, czy spółce celowej z wyłącznym udziałem wyżej wymienionych jednostek, zamiana, czy też ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych. Wydaje się, że dyspozycją art. 40 ust. 2 u.k.z.n. nie będą objęte czynności dotyczące nieruchomości, ale „pośrednio", przykładowo sprzedaż udziałów w spółce celowej, do której w formie aportu została wniesiona nieruchomość, wchodząca w skład Zasobu.

Pojęcie „niezgodności z ustawą", którym posłużono się w przepisie należy rozumieć szeroko, obejmując nim czynności dokonane bez wymaganej przepisami ustawy o KZN zgody rady nadzorczej, czy też właściwego ministra. W konstrukcji tej dostrzec można podobieństwo do rozwiązania przewidzianego w art. 17 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych[191], przewidującego sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej przez spółkę bez wymaganej przez ustawę uchwały wspólników albo walnego zgromadzenia bądź rady nadzorczej. Dostrzec można jednak istotną różnicę pomiędzy tymi regulacjami – zgodnie z art. 17 § 2 k.s.h. wymagana ustawowo zgoda organu spółki dla dokonania przez spółkę czynności prawnej może być udzielona *post factum,* nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym oświadczenie woli zostało złożone przez spółkę. Takiej możliwości sanacji czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami ustawy przez Prezesa KZN lub pełnomocnika, nie przewidziano[192].

[189] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...),* s. 122.
[190] P. Skorupa, *Nieważność czynności prawnej w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2019, s. 5.
[191] T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18, oznaczona w dalszej części pracy skrótem k.s.h. lub określana jako „Kodeks spółek handlowych".
[192] A. Kidyba, *Komentarz do art. 17,* [w:], *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, M. Dumkiewicz, A. Kidyba, LEX/el. 2023, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/

Niezależnie od przepisu art. 40 ust. 2 u.k.z.n. należy pamiętać, że nieważność każdej czynności prawnej dokonanej przez Prezesa KZN lub pełnomocnika wynikać może bezpośrednio z zastosowania art. 58 k.c. w stosunku do czynności prawnej sprzecznej z ustawą albo mającej na celu obejście ustawy lub sprzecznej z zasadami współżycia społecznego.

1.5. Zadania Krajowego Zasobu Nieruchomości

Zadania KZN zostały wymienione w art. 5 u.k.z.n., a ich realizacja służyć powinna misji KZN określonej w preambule ustawy, powołującej się na wynikający z art. 75 Konstytucji RP obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, jak również wynikający z art. 5 Konstytucji RP obowiązek kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca określa w preambule model realizowania zadań władz publicznych w tym zakresie w szczególności poprzez wprowadzanie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań i kształtowanie stabilnych ram finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Zadania przewidziane w art. 5 u.k.z.n. ujęte zostały jako dziewięcioelementowy zamknięty katalog. I tak pierwszym i podstawowym z zadań KZN jest gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, które odbywać powinno się na zasadach określonych w ustawie, a dokładniej – w przepisach rozdziału 5 u.k.z.n. Gospodarowanie nieruchomościami Zasobu powinno odbywać się z poszanowaniem zasadach określonych w art. 2 ust. 4 u.k.z.n. – zasady prawidłowej gospodarki oraz zasady zachowania szczególnej staranności, szerzej opisanych w rozdziale 2.

Drugim zadaniem ma być tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, które powinno być materializowane poprzez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Kolejnym zadaniem KZN (art. 5 ust. 1 pkt 3-4 u.k.z.n.) jest podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym budowy mieszkań na wynajem oraz tworzenie warunków ułatwiających powstawanie mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. KZN realizował powyższe zadanie jako podmiot rozpatrujący wnioski o udzielenie wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM), ustanowionego w art. 33l ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju

587248783/743508/dumkiewicz-malgorzata-kidyba-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-art-1-300-kodeksu-spolek-handlowych?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-01-06].

mieszkalnictwa[193], a zlikwidowanego z dniem 20 grudnia 2024 r. Problematyka dotycząca RFRM będzie przedmiotem szerszej analizy w rozdziale 5 pracy.

Kolejnym zadaniem KZN, integralnie związanym z dwoma poprzednimi, jest wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego. Ustawodawca dokonuje uzupełniającego opisu cech tego budownictwa podkreślając, że dostęp do lokali mieszkalnych powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia budowlanego ma się odbywać na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej, a przedsięwzięcie budowlane powinno być realizowane przez społeczną inicjatywę mieszkaniową lub towarzystwo budownictwa społecznego, których udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, lub przedsięwzięcie budowlane powinno być realizowane przy wsparciu środkami publicznymi. Powyższe cechy określają istotę społecznego budownictwa mieszkaniowego i komunalnego, posiadającego własną regulację ustawową w postaci ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Pierwotnie model działania KZN w zakresie wykorzystywania pozyskanych przez KZN nieruchomości do budowy mieszkań z niższym w stosunku do rynkowego czynszem, opierał się na koncepcji wykorzystywania nieruchomości przez podmioty komercyjne – deweloperów, określanych przez ustawę jako „operatorzy". Rozwiązanie to zostanie poddane szczegółowej analizie w rozdziale 6 pracy, zatem w tym miejscu autorka ograniczy się tylko do stwierdzenia, że nie przyniosło ono spodziewanego efektu, a rezultatem negatywnej oceny przyjętych założeń ustawowych była szeroka nowelizacja ustawy o KZN, zakładająca zaangażowanie podmiotów instytucjonalnych pozostających pod kontrolą państwa lub samorządu terytorialnego w rozwój budownictwa mieszkaniowego, której rezultatem było ukierunkowanie działań KZN na tworzenie i przystępowanie do SIM wraz z jednostkami samorządu terytorialnego. Problematyka ta zostanie szerzej przedstawiona w rozdziałach 5 i 6 pracy.

Wśród zadań KZN (art. 5 ust. 1 pkt 6-8 u.k.z.n.) ustawodawca wymienia także finansowanie lub współfinansowanie realizacji uzbrojenia technicznego terenu lub podejmowanie innych działań ułatwiających taką realizację na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu. Zadaniem KZN jest także przygotowanie do wykorzystania na cele mieszkaniowe nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, poprzez które rozumie się m.in. podejmowanie działań podnoszących walory gospodarcze tych nieruchomości, których wynikiem będzie przygotowanie nieruchomości do zabudowy przez podział nieruchomości,

[193] Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1273, oznaczona w dalszej części pracy skrótem u.s.f.r.m. lub określana jako „ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa".

scalenie i podział nieruchomości adekwatny do jej przyszłej funkcji lub zrealizowanie uzbrojenia technicznego. KZN ma także dbać, aby nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe zabudowane budynkami mieszkalnymi były następnie użytkowane w sposób prawidłowy i niezagrażający bezpieczeństwu oraz zdrowiu mieszkańców. Tak szczegółowy opis zadań wydaje się zbędny – wymienione enumeratywnie czynności należą do kanonu standardowych działań podmiotu gospodarującego zasobem nieruchomości i obowiązków zarządcy obiektu budowlanego, określonych szczegółowo w przepisach prawa budowlanego.

Ostatnim z wymienionych zadań KZN, jest wykonywanie praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach, które zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy.

1.6. Gospodarka finansowa Krajowego Zasobu Nieruchomości

1.6.1. Zasady gospodarowania środkami finansowymi

Zgodnie z art. 49a u.k.z.n. KZN zobowiązany jest do gospodarowania środkami finansowymi z zachowaniem szczególnej staranności oraz zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Przepis ten został dodany do ustawy o KZN przez art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniającej ją z dniem 15 sierpnia 2019 r. Wyraźnie widoczna jest w nim analogia do podstawowych zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, wyrażonych w art. 2 ust. 4 u.k.z.n. – zasady szczególnej staranności oraz zasady prawidłowej gospodarki. Zgodnie z kolejną zasadą wyrażoną w art. 49b ust. 2 u.k.z.n. KZN powinien gospodarować środkami finansowymi w sposób zapewniający przestrzeganie zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków, jak również dokumentować wszystkie przepływy finansowe.

1.6.2. Roczny plan finansowy

Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.k.z.n. KZN prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, przygotowywanego przez Prezesa KZN. W rocznym planie finansowym (RPF) zgodnie z art. 43 u.k.z.n. uwzględnia się po stronie dochodowej przychody z prowadzonej działalności oraz dotacje z budżetu państwa, a po stronie kosztów – wynagrodzenia i składki od nich naliczane, płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań oraz zakup towarów i usług. W RPF ujmuje się także środki gromadzone na Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN oraz środki na wydatki majątkowe. RPF przedstawia także stan należności i zobowiązań oraz stan środków pieniężnych na początek

i koniec roku. Uwzględnia się w nim także wartość planowanych inwestycji dotyczących realizacji uzbrojenia technicznego oraz środki przyznane innym podmiotom.

Procedurę ustalenia i zmiany RPF przewiduje art. 44 u.k.z.n. Projekt rocznego planu finansowego KZN opracowuje Prezes KZN i przekazuje go do zaopiniowania Radzie Nadzorczej, która powinna dokonać jego zaopiniowania w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Rada Nadzorcza może wydać jedną z trzech opinii: pozytywną bez zastrzeżeń, pozytywną z zastrzeżeniami lub negatywną. W wypadku wydania opinii pozytywnej z zastrzeżeniami albo opinii negatywnej, Prezes KZN jest zobowiązany dokonać korekty rocznego planu finansowego KZN, a po jej dokonaniu – przekazać projekt Radzie Nadzorczej do ponownego zaopiniowania, która ponownie opiniuje projekt planu finansowego w terminie 14 dni.

Jeżeli Rada Nadzorcza wyda opinię pozytywną bez zastrzeżeń, Prezes KZN w trybie określonym dla prac nad projektem ustawy budżetowej, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego do zatwierdzenia projekt rocznego planu finansowego KZN, czyniąc to w terminie określanym przez ministra właściwego do spraw budżetu dla przedłożenia materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Następnie, zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego projekt rocznego planu finansowego, Prezes KZN przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Pierwotnie zmiany rocznego planu finansowego KZN zatwierdzał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a dokonywało się ich w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Aktualnie, w związku ze skreśleniem ust. 4 w art. 44 u.k.z.n.[194], zmodyfikowano procedurę zmiany RPF, a zmiana ta jest elementem szerszej nowelizacji ustawy o finansach publicznych w zakresie zatwierdzania i zmiany planów finansowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych[195].

Zadaniem Prezesa KZN jest także przekazanie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, w terminie wynikającym z harmonogramu prac nad projektem ustawy budżetowej, informacji o prognozowanych przychodach i kosztach oraz dochodach i wydatkach, która zawiera dane dotyczące przewidywanego wykonania roku bieżącego oraz

[194] Artykuł 44 ust. 4 u.k.z.n. uchylony został przez art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1089), zmieniającej ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z dniem 23 lipca 2024 r.

[195] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 472, s. 28, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=472 [dostęp: 2024-09-01].

prognozę na kolejne 4 lata. Prezes KZN konstruując RPF, analogicznie jak inne państwowe osoby prawne, będące jednostkami finansów publicznych, przyjmuje założenia makroekonomiczne zgodnie z założeniami projektu budżetu państwa, o których mowa w art. 138 ust. 1 u.f.p.

W przekazywanej ministrowi informacji, o której mowa w art. 43 ust. 5 u.k.z.n., w zakresie prognozowanych kosztów, wskazuje się w szczególności koszty działalności KZN, w tym związane z przeznaczaniem środków na gospodarowanie zasobem i funkcjonowanie KZN (pkt 1) oraz amortyzację środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (pkt 2). Środki, o których mowa w pkt 1, mają być przeznaczone na cele szczegółowo określone w ust. 7 tego przepisu, w tym m.in. na podnoszenie walorów gospodarczych nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, finansowanie uzbrojenia technicznego czy prowadzenie działań analitycznych lub popularyzatorskich.

W pierwotnym brzmieniu ustawy art. 50 u.k.z.n.[196] zawierał delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia szczegółowego sposób prowadzenia gospodarki finansowej KZN oraz gospodarki finansowej Zasobu, w tym sposobu i trybu sporządzania planów finansowych, sposobu realizacji planów finansowych oraz zaciągania zobowiązań oraz gospodarowania środkami finansowymi. Na jej podstawie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości[197]. Uchylenie art. 50 u.k.z.n. uzasadniono rezygnacją z regulowania na poziomie rozporządzenia szczegółowych kwestii związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej przez KZN, uznając że większość zagadnień związanych z planem finansowym oraz opracowaniem sprawozdań finansowych jest uregulowana na poziomie ustawowym, podobnie jak w instytucjach o zbliżonym do KZN profilu[198]. Jako zasadne uznano przeniesienie pozostałych regulacji zawartych w rozporządzeniu i uregulowanie gospodarki finansowej KZN na poziomie ustawowym, zatem uchylono upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej KZN oraz gospodarki finansowej Zasobu[199], wskutek czego powołane powyżej rozporządzenie zostało uznane za uchylone[200].

[196] Artykuł 50 uchylony został przez art. 20 pkt 19 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r., zmieniającej ustawę o KZN z dniem 19 stycznia 2021 r.
[197] Dz. U. z 2018 r., poz. 127.
[198] Tytułem przykładu: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.
[199] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 104.
[200] Źródło: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000127 [dostęp: 2024-09-02].

1.6.3. Sprawozdawczość z wykonania Rocznego Planu Finansowego

Sprawozdawczość z realizacji rocznego planu finansowego KZN obejmuje dwa typy sprawozdań: kwartalne i roczne, przy czym sprawozdanie kwartalne nie jest sprawozdaniem w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[201].

Prezes KZN jest zobowiązany przedstawić ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego sprawozdanie kwartalne z realizacji planu finansowego KZN w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy sprawozdanie. Sprawozdanie kwartalne wymaga zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą i zawiera co najmniej: informacje o krótkoterminowych aktywach finansowych, środkach pieniężnych i innych aktywach pieniężnych, rozliczeniach międzyokresowych, stanie funduszy[202] oraz stanie zobowiązań i należności KZN z uwzględnieniem odpowiednio tytułów zobowiązań wymagalnych i tytułów należności wymagalnych. W sprawozdaniu kwartalnym wykazuje się dane za kwartał, jak również narastająco od początku roku obrotowego do końca kwartału, którego sprawozdanie dotyczy. Do sprawozdania kwartalnego dołącza się część opisową, która dotyczy wykonania planowanych przychodów i kosztów. Kwartalne sprawozdanie według stanu na koniec IV kwartału, zawiera omówienie wykonania planu finansowego KZN, natomiast w razie zaistnienia rozbieżności między planem a jego rzeczywistym wykonaniem – również informację o wspomnianych rozbieżnościach ze wskazaniem przyczyn ich powstania. Sprawozdanie kwartalne sporządza się z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji księgowej, w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jest ono sporządzane i przekazywane w postaci papierowej i jako dokument elektroniczny.

Z kolei roczne sprawozdanie finansowe KZN opracowane przez Prezesa KZN podlega badaniu przez firmę audytorską, zgodnie z wymogami przeprowadzania badań określonymi w ustawie o rachunkowości i ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym[203].

Sprawozdanie roczne podlega opiniowaniu przez Radę Nadzorczą, a następnie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, przekazuje się je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego wraz ze sprawozdaniem z badania sporządzonym przez firmę audytorską i opinią Rady, przy czym negatywna opinia Rady nie stoi na przeszkodzie przekazaniu sprawozdania właściwemu ministrowi.

[201] T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120, określanej w dalszej części pracy jako „ustawa o rachunkowości".
[202] Wymienionych w art. 48 ust. 1 u.k.z.n.
[203] T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1035.

1.6.4. Przychody Krajowego Zasobu Nieruchomości

Państwowa osoba prawna, aby funkcjonować, musi posiadać źródła dochodów. Ustawodawca w art. 46 u.k.z.n. wymienia katalog przychodów KZN, dokonując wyodrębnienia jako osobnej puli dochodów z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Przedmiotowe źródła można zakwalifikować do kilku grup.

Pierwszą z nich stanowią środki pochodzące z budżetu państwa – są to dotacje podmiotowe oraz dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności KZN oraz dotacje celowe, które mogą być udzielane do wysokości określanej corocznie w ustawie budżetowej, przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów związanych bezpośrednio z wnoszeniem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu jako aport do spółek, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. oraz do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego. Ta grupa przychodów stanowi podstawowe i proporcjonalnie najistotniejsze źródło finansowania KZN, co prowadzi do konstatacji, że KZN na aktualnym etapie działania wymaga znacznego subsydiowania. Zamieszczona poniżej tabela nr 1 przedstawia informację o wysokości środków z budżetu Państwa przekazanych na utrzymanie KZN w latach 2019-2024.[204]

Tabela nr 1 – Źródła finasowania KZN – środki z budżetu Państwa

Środki z budżetu państwa	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
	w tysiącach złotych					
Dotacje i subwencje ogółem, z tego:	**11 185**	**0**	**46 401**	**23 591**	**41 890**	**31 386**
a. podmiotowa	7 708	0	7 459	11 985	18 394	18 239
b. przedmiotowa	0	0	0	0	0	0
c. celowa	3 388	0	38 054	11 606	23 496	13 147
d. na inwestycje i zakupy inwestycyjne	89	0	888	0	0	0
Środki od innych jednostek SFP	0	14 684	0	0	0	0

Źródło:
Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za lata 2019-2024:
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok [dostęp: 2025-10-19]

Drugą grupę źródeł powinny stanowić środki pochodzące z budżetu UE oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niemniej jednak analiza sprawozdań z wykonania rocznego planu finansowego wskazuje, że KZN nie uzyskiwał przychodów z tych źródeł.

[204] W chwili sporządzania tabeli nie opublikowano jeszcze sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za rok 2025.

Trzecia grupa źródeł finansowania KZN to przychody z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu.

Tabela nr 2 – Przychody z działalności w zakresie gospodarowania Zasobem

Przychody KZN	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
	w tysiącach złotych					
Przychody ogółem, w tym m.in.:	**11 595**	**15 357**	**46 201**	**29 652**	**42 677**	**34 540**
Środki z budżetu Państwa	11 096	14 684	45 513	23 591	41 890	31 386
Przychody z prowadzonej działalności,	161	407	459	5 714	513	405
Przychody pozostałe	338	266	229	347	274	2 749

Źródło:
Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za lata 2019-2024:
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok [dostęp: 2025-10-19]

Wśród przychodów z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu wymienia się przychody uzyskane ze zbycia nieruchomości z Zasobu oraz inne przychody z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, np. czynsze z tytułu dzierżawy gruntów.

Przychody z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu w latach 2019-2021 stanowiły znikomą część przychodów KZN, co świadczy o niskiej efektywności w zarządzaniu Zasobem. Jednorazowy wzrost przychodów odnotowano w 2022 roku w związku z dokonaniem w tym właśnie roku sprzedaży nieruchomości. W latach 2023-2024 wysokość przychodów wróciła do poziomu porównywalnego z rokiem 2021 z lekką tendencją spadkową. Dzięki sprzedaży nieruchomości w miejscowości Moszna Wieś[205] za cenę 113 022 000 zł wynik finansowy KZN za 2025 r. będzie znacząco dodatni.

Czwarta grupa obejmuje przychody o różnym i marginalnym, w skali przychodów KZN, charakterze: przychody z tytułu odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt, dobrowolne wpłaty, zapisy i darowizny, przychody ze sprzedaży mienia własnego KZN oraz inne przychody z działalności KZN, przykładowo kary umowne, naliczane np. na podstawie art. 52 ust. 8 pkt 5 u.k.z.n. W praktyce jedynym istotnym w tej grupie przychodem są odpisy amortyzacyjne.

[205] Należy wskazać, że ogłoszony na dzień 28 października 2025 r. przetarg na sprzedaż nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. zakończył się wynikiem pozytywnym, a w dniu 14 stycznia 2026 r. doszło do zawarcia umowy sprzedaży, dzięki czemu KZN odnotuje znaczący wpływ środków, gdyż cena nieruchomości została ustalona na kwotę 113 022 000 zł brutto, przy cenie wywoławczej 89 700 000 zł – informacja Prezesa KZN o zbyciu nieruchomości, źródło: https://kzn.bip.gov.pl/informacja-o-zbyciu-nieruchomosci/informacja-o-zbyciu-nieruchomosci-moszna-wies.html, [dostęp: 2026-01-21].

1.6.5. Fundusze własne Krajowego Zasobu Nieruchomości

KZN tworzy cztery fundusze własne: statutowy, zasobowy, rezerwowy i Fundusz Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN.

Fundusz statutowy służy odzwierciedleniu wartości netto środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz innych składników aktywów, stanowiących wyposażenie KZN na dzień rozpoczęcia przez niego działalności.

Fundusz zasobowy odzwierciedla z kolei wartość nieruchomości powierzonych KZN przez Skarb Państwa i przekazanych w trybie określonym w ustawie oraz nieruchomości nabytych przez KZN na rzecz Skarbu Państwa, a także innych aktywów z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu. Fundusz ten ulega zmianom wskutek szeregu zdarzeń gospodarczych. I tak ulega on zwiększeniu o: skutki aktualizacji wartości aktywów znajdujących odzwierciedlenie w funduszu zasobowym, wartość inwestycji i zakupów środków trwałych sfinansowanych z dotacji z budżetu państwa, jak również wartość rozwiązanych odpisów z tytułu trwałej utraty wartości składników mienia, wobec którego KZN wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku ustania przyczyny, dla której ich dokonano. Fundusz zasobowy ulega natomiast zmniejszeniu o wartość mienia, wobec którego KZN wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa, zbytego lub przekazanego (odpłatnie lub nieodpłatnie), bądź zlikwidowanego, skutki aktualizacji wartości aktywów znajdujących odzwierciedlenie w funduszu zasobowym, umorzenia składników majątkowych zaliczonych do aktywów trwałych, jak również wartość odpisów z tytułu trwałej utraty wartości składników tego mienia. Fundusz rezerwowy zwiększa się o wartość zysku netto lub zmniejsza się o wartość straty netto.

Ostatni z funduszy to utworzony z dniem 19 stycznia 2021 r.[206] Fundusz Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN, który gromadzi środki KZN stanowiące 60% dochodów ze zbycia nieruchomości oraz 40% przychodów KZN z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu oraz przychody z tytułu odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt i inne przychody z działalności KZN, w tym związane z karami umownymi. Stan wymienionych funduszy przedstawiono w tabeli nr 3 z podziałem na poszczególne rodzaje.

[206] Artykuł 48 ust. 1 pkt 4 dodany przez art. 20 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa z dniem 19 stycznia 2021 r.

Tabela nr 3 – Stan funduszy według podziału na rodzaje

Rodzaj funduszu	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	w tysiącach złotych						
Statutowy	1 131	1 093	1 043	1 790	1 444	1 148	1 005
Zasobowy	102 826	466 949	498 681	750 347	803 608	996 606	1 035 584
Rezerwowy	0	0	0	4 940	883	2 047	540
Fundusz SIM	-	-	-	1	3 268	3 448	2 852

Źródło:
Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona drogą elektroniczną przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień w dniu 29 lipca 2025 r.

Powołana powyżej nowelizacja ustawy o KZN przewidywała rozszerzenie możliwości działania podejmowanego przez KZN w ramach gospodarowania Zasobem o tworzenie i przystępowanie do istniejących towarzystw budownictwa społecznego i wnoszenie do nich wkładów niepieniężnych w postaci nieruchomości. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazywano, że pozyskanie gruntu może być niewystarczające i nie zapewni źródeł finansowania inwestycji, dlatego przewidziano utworzenie w ramach KZN specjalnego funduszu – Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN. Głównym źródłem przychodów Funduszu uczyniono wpłaty KZN pochodzące z gospodarowania Zasobem. Decyzję w sprawie podziału wyniku finansowego KZN za dany rok obrotowy podejmuje minister rozwoju regionalnego po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego oraz analizie propozycji podziału przedstawionej przez Prezesa KZN.

1.6.6. Przeznaczenie środków Krajowego Zasobu Nieruchomości

Ustawodawca wyodrębnia dwie grupy środków, którymi dysponuje KZN. Pierwszą z nich przeznacza się na wykonywanie zadań tego podmiotu, określonych w art. 5 ust. 1 u.k.z.n., natomiast drugą – na sfinansowanie funkcjonowania samego KZN.

Zamieszczona poniżej tabela nr 4 prezentuje wydatki KZN z podziałem na koszty realizacji zadań oraz funkcjonowania tego podmiotu w latach 2019-2024, z wyszczególnieniem środków na kluczowe grupy kosztów (koszty pracownicze – wynagrodzenia i składki, ale także bieżące wydatki na utrzymanie bazy lokalowej) według sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za kolejne lata.

Tabela nr 4 – Koszty działalności KZN

Koszty	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	w tysiącach złotych					
KOSZTY OGÓŁEM	**9 389**	**12 113**	**50 259**	**28 488**	**44 184**	**31 271**
Koszty realizacji zadań	1 811	3 514	39 863	15 694	24 828	13 071
Koszty funkcjonowania, w tym:	7 578	8 574	10 395	12 794	19 356	18 254
a. amortyzacja	622	279	478	674	724	219
b. materiały i energia	205	140	253	258	470	312
c. usługi obce	1 011	1 041	1 857	1 416	2 305	2 402
d. wynagrodzenia	4 586	5 780	6 379	8 594	12 295	11 909
e. świadczenia na rzecz osób fizycznych	191	160	145	212	424	318
f. składki na ZUS, Fundusz Pracy	713	933	1 055	1 463	2 250	2 262
g. podatki	42	57	4	3	3	60
h. pozostałe koszty funkcjonowania	225	84	225	174	885	772

Źródło:
Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za lata 2019-2024:
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok [dostęp: 2025-10-19]

Tabela nr 5 – Zestawienie przychodów i kosztów działalności KZN (plan/wykonanie – P/W)

Wyszczególnienie	Rok 2019		Rok 2020		Rok 2021		Rok 2022		Rok 2023		Rok 2024	
	P	W	P	W	P	W	P	W	P	W	P	W
	w tysiącach złotych											
PRZYCHODY OGÓŁEM	**50 572**	**11 595**	**28 600**	**15 357**	**55 800**	**46 201**	**76 340**	**29 652**	**76 320**	**42 677**	**70 150**	**34 540**
1. Przychody z działalności, w tym:	0	161	13 000	407	200	459	20 300	5 714	15 320	513	14 150	405
Przychody z gospodarowania Zasobem	0	112	13 000	315	200	459	20 300	5 714	15 320	513	14 150	405
2. Dotacje i subwencje ogółem:	50 000	11 185	0	0	55 000	46 401	55 000	23 591	60 000	41 890	55 000	31 386
a. podmiotowa	10 795	7 708	0	0	15 000	7 459	15 000	11 985	20 000	18 394	15 000	18 239
b. przedmiotowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c. celowa	38 705	3 388	0	0	40 000	38 054	40 000	11 606	40 000	23 497	40 000	13 147
d. na inwestycje i zakupy inwestycyjne	500	89	0	0	1 000	888	0	0	0	0	0	0
3. Środki otrzymane z UE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Środki od innych JSFP	0	0	15 000	14 684	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Pozostałe przychody	1 072	338	600	266	600	229	1 040	347	1 000	274	1 000	2 749
KOSZTY OGÓŁEM	**50 572**	**9 389**	**28 497**	**12 113**	**55 768**	**50 259**	**76 435**	**28 488**	**75 409**	**44 184**	**70 146**	**31 271**
1. Koszty funkcjonowania, w tym:	11 867	7 578	13 497	8 574	15 768	10 395	16 095	12 794	21 593	19 350	25 681	18 254
a. amortyzacja	1 072	622	600	279	600	478	1 000	674	1 000	724	1 000	219
b. materiały i energia	720	205	300	140	552	253	700	258	1 960	470	780	312
c. usługi obce	3 652	1 011	4 000	1 041	5 641	1 857	1 967	1 416	3 516	2 305	3 260	2 402
d. wynagrodzenia	5 083	4 586	7 126	5 780	7 126	6 379	9 720	8 594	11 276	12 295	10 978	11 113
e. składki na ZUS, Fundusz Pracy	990	713	1 261	933	1 351	1 055	2 096	1 463	2 587	2 250	3 162	2 262
2. Koszty realizacji zadań	38 705	1 811	15 000	3 514	40 000	39 863	60 300	15 694	53 816	21 828	44 465	13 017
3. Obsługa RFRM	0	0	0	0	0	0	40	40	0	0	0	0
WYNIK BRUTTO	**0**	**2 206**	**103**	**3 244**	**32**	**-4 058**	**- 95**	**1 164**	**911**	**-1 507**	**4**	**3 269**
WYNIK NETTO	**0**	**2 076**	**103**	**3 244**	**32**	**-4 058**	**-95**	**1 164**	**911**	**-1 507**	**4**	**3 269**

Źródło:
Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za lata 2019-2024:
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok,
https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok [dostęp: 2025-10-19]

W tabeli nr 5 zaprezentowano z kolei zestawienie przychodów i kosztów działalności KZN (plan/wykonanie) w latach 2019-2024 celem zobrazowania struktury finansowej działalności tego podmiotu.

Z analizy tabel nr 4 i 5 wynika, że koszty funkcjonowania KZN znacząco przekraczają wydatki na realizację zadań i jedynie w latach 2021-2022 ten trend uległ pozytywnej zmianie. Niemniej jednak koszty utrzymania KZN, w szczególności wydatki na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne, są niewspółmiernie wysokie, a ujawnione nieprawidłowości w zarządzaniu przedmiotową instytucją prowadzą do wniosku, że konieczne jest dokonanie gruntownej weryfikacji sposobu zarządzania i wydatkowania środków publicznych na funkcjonowanie tego podmiotu[207]. Wyraźnie widoczna jest dysproporcja pomiędzy dochodami pozyskiwanymi z gospodarowania Zasobem a kosztami funkcjonowania KZN, co świadczy o nieefektywnym wydatkowaniu środków publicznych oraz braku nadzoru ze strony właściwych ministrów. Znamienna jest także rozbieżność pomiędzy planowanymi a wykonywanymi przychodami i kosztami (tabela nr 5), która potwierdza nieefektywność w wykonywaniu zadań przez KZN i brak nadzoru w planowaniu budżetowym w poszczególnych latach.

Wśród finansowanych zadań KZN ustawodawca wymienia w ramach otwartego katalogu takie czynności jak: nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, podnoszenie walorów gospodarczych nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, pokrycie kosztów realizacji uzbrojenia technicznego nieruchomości przekazanych do KZN lub nabytych przez KZN na rzecz Skarbu Państwa, czy też finansowanie lub współfinansowanie realizacji uzbrojenia technicznego służącego nieruchomościom przeznaczonym na cele mieszkaniowego zasobu gminy lub budownictwa czynszowego.

W przepisie art. 49 ust. 1 u.k.z.n. wskazano także na grupę zadań o charakterze korporacyjnym, takich jak pokrycie kosztów tworzenia spółek[208], przystępowania

[207] Z dniem 31 grudnia 2023 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej odwołała dotychczasowego Prezesa KZN, wskazując jako podstawę odwołania niegospodarność oraz kontrowersyjne zachowania wobec pracowników.
[208] Społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz spółek, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n.

do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego[209], a także obejmowania udziałów lub akcji w tych dwóch ostatnich typach spółek. Pojęcie objęcia udziałów lub akcji należy rozumieć jako objęcie nowych jednostek uczestnictwa w spółce bądź na etapie jej tworzenia, bądź w efekcie podwyższenia kapitału zakładowego spółki w drodze utworzenia lub emisji nowych jednostek uczestnictwa. Nasuwa się jednak pytanie, czy dopuszczalne byłoby przeznaczenie środków KZN na dokonanie czynności prawnej, której celem jest nabycie udziałów lub akcji przez KZN na rzecz Skarbu Państwa od wspólnika lub akcjonariusza społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego? Mając na uwadze *ratio legis* przepisu, jakim jest przeznaczanie środków finansowych na realizację zadań KZN określonych w art. 5 ust. 1 u.k.z.n., nabycie istniejących udziałów lub akcji służące temu samemu celowi jak obejmowanie nowych jednostek uczestnictwa, byłoby dopuszczalne[210].

Jako odrębny cel finasowania wskazano dofinansowanie Funduszu Dopłat[211] oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów[212], z zastrzeżeniem, że środki gromadzone na Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN przeznacza się wyłącznie na realizację zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n., tj. wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego.

Ustawodawca wprowadził natomiast dodatkowe warunki dotyczące przekazania przez KZN kapitału do spółki celowej, utworzonej zgodnie z art. 7 u.k.z.n. Oprócz przewidzianego w ust. 1 tego przepisu wniesienia do takiej spółki aportu w postaci nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, dopuszczono także możliwość wniesienia wkładu pieniężnego, jednak obwarowanego niżej opisanymi warunkami. Przekazanie kapitału do spółki celowej po pierwsze musi wynikać z planu finansowego lub być zgodne z tym planem, a po drugie – musi służyć określonemu w art. 49 ust. 4 u.k.z.n. celowi – realizacji: inwestycji mieszkaniowej, w wyniku której powstaną lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, działań

[209] Tworzonych w formach, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, tj. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.
[210] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...)*, s. 148.
[211] Fundusz Dopłat działa na podstawie rozdziału 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1352.
[212] Fundusz Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej działa na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1419.

rewitalizacyjnych, inwestycji przeciwpowodziowej[213], miejscowego planu odbudowy[214], finansowaniu lub współfinansowaniu realizacji uzbrojenia technicznego, w tym uzbrojenia technicznego służącego nieruchomościom przeznaczonym na cele mieszkaniowego zasobu gminy lub budownictwa czynszowego lub zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.k.z.n., w szczególności w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 47 u.k.z.n. w związku z art. 49b ust. 1 u.k.z.n. KZN jest uprawniony do zaciągania kredytów i pożyczek do wysokości środków ujętych w planie finansowym KZN. Zaciągnięcie zobowiązania jest przedmiotem analizy pod kątem celowości i gospodarności przez Radę Nadzorczą KZN (zatwierdzającą wniosek Prezesa KZN dotyczący zaciągnięcia kredytów i pożyczek o wartości poniżej 4 000 000 zł) lub ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – wyrażającego zgodę na zaciągnięcie kredytów i pożyczek o wartości co najmniej 4 000 000 zł.

Prezes KZN może wykorzystywać mienie Zasobu do ustanawiania zabezpieczeń (szczególnie hipotek) dla zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN zaciąganych w celu pełnego pokrycia wydatków własnych. Ustanowienie takiego zabezpieczenia w myśl art. 66a ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jednak w tym miejscu należy zasygnalizować, że istnieje wymagająca sprostowania rozbieżność pomiędzy tym właśnie przepisem a art. 35 pkt 4 u.k.z.n., szerzej opisana w rozdziale 4 i zakończeniu pracy w ramach wniosków *de lege ferenda*.

[213] W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 274.
[214] O którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołów, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1094.

Rozdział 2

Zasób nieruchomości Skarbu Państwa

2.1. Zasób w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. w strukturze zasobów nieruchomości

Krajowy Zasób Nieruchomości jest jednym z wielu podmiotów gospodarujących nieruchomościami stanowiącymi przedmiot własności lub prawa użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Podmiot ten gospodaruje wyselekcjonowaną grupą nieruchomości skarbowych przekazanych lub nabytych w trybie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, tworzących Zasób w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. Zasób w rozumieniu powołanego powyżej przepisu stanowi zatem wycinek obszernego zbioru nieruchomości, których cechą wspólną jest stan własnościowy – stanowią przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Zbiór nieruchomości skarbowych nie jest jednak zbiorem jednolitym, poza wspólnym mianownikiem, jakim jest ich status własnościowy, różnią się one charakterem i przeznaczeniem, które decydują o sposobie gospodarowania i wyborze podmiotu, który w imieniu Skarbu Państwa wykonywać będzie uprawnienia właściciela lub wieczystego użytkowania nieruchomości, co w kolei implikować będzie przyjęcie określonego modelu wykonywania tychże uprawnień.

Aby w pełni scharakteryzować mechanizm tworzenia i charakter Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. nieodzowne wydaje się sięgnięcie do podstawowych założeń dotyczących pojęcia zasobu nieruchomości w ujęciu prawnym i funkcjonalnym, a następnie przybliżenie mechanizmu wyodrębniania osobnych zasobów nieruchomości w oparciu o kryterium podmiotowe lub przedmiotowe. Kolejnym krokiem w rozważaniach nad pojęciem Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. będzie przedstawienie z szerokiej perspektywy charakterystyki zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, poprzez opis genezy i ewolucji tego pojęcia, a następnie prezentację współczesnej klasyfikacji zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, jak również podstawowych zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, co pozwoli na wskazanie cech wspólnych i odrębności Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n., który z kolei zostanie poddany kompleksowej analizie w rozdziale 3 niniejszej pracy.

Następnym etapem rozważań będzie zaprezentowanie rysu historycznego i współczesnych modeli wykonywania uprawnień właścicielskich przez Skarb Państwa wobec nieruchomości, powiązanej z szeroką analizą statusu, struktury i zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości jako państwowej osoby prawnej, będącej przedmiotem rozdziału 1 niniejszej pracy.

2.2. Pojęcie zasobu nieruchomości w ujęciu prawnym i funkcjonalnym

Pojęcie zasobu zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 2 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem pod pojęciem zasobu nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego odpowiednio Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Tak skonstruowana definicja legalna pojęcia zasobu nieruchomości może sugerować, że jest on konglomeratem nieruchomości stanowiących własność, bądź przedmiot użytkowania wieczystego zarówno Skarbu Państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, jednakże konkluzja taka nie jest trafna w konfrontacji z brzmieniem tytułu rozdziału 2 oraz art. 20 u.g.n. Nie istnieje bowiem, jak literalnie wynika z art. 4 pkt 2 u.g.n., jeden zasób nieruchomości, a odrębne zasoby nieruchomości: zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz tworzone przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli –- gminne, powiatowe oraz wojewódzkie zasoby nieruchomości. Wspólną cechą łączącą wymienione powyżej podmioty jest przymiot publiczności – wszystkie bowiem one są kwalifikowane jako podmioty publiczne realizujące zadania o charakterze publicznym.

Definiując pojęcie zasobu nieruchomości z funkcjonalnego punktu widzenia można określić go jako nieposiadającą struktury organizacyjnej wydzieloną masę majątkową, tworzoną przez nieruchomości – czyli zgodnie z definicją ujętą w art. 46 § 1 k.c. – części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Dokonując jednak wykładni celowościowej art. 4 pkt 2 u.g.n. należy skonstatować, że w skład poszczególnych zasobów nieruchomości wchodzą nie tyle konkretne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., co określone prawa do tych nieruchomości, będące składnikami mienia poszczególnych podmiotów publicznych[215].

Czynnikiem decydującym o przypisaniu nieruchomości do właściwego zasobu jest rodzaj posiadanego prawa do nieruchomości – ustawodawca wskazuje na dwa tytuły: prawo własności lub prawo wieczystego użytkowania nieruchomości, przy czym oddanie nieruchomości stanowiącej przedmiot własności w użytkowanie wieczyste wyłącza nieruchomość z zasobu nieruchomości właściciela. Ustawodawca wykluczył zatem z zasobu nieruchomości, którymi podmiot dysponuje na podstawie odmiennych tytułów prawnych:

[215] B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 126.

innych praw rzeczowych[216] bądź stosunków obligacyjnych, czy też pozostające w samoistnym posiadaniu podmiotu[217].

2.3. Wyodrębnienie zasobu nieruchomości według kryterium podmiotowego

Podstawowym podziałem zasobów nieruchomości opartym na kryterium podmiotowym jest podział na zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz zasoby poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw).

Wyodrębnienie zasobów nieruchomości, będących środkami o znaczącej wartości i podstawowym znaczeniu w kontekście gospodarczym, ma nie tylko na względzie stosunki własnościowe – ale przede wszystkim znaczenie organizacyjne i funkcjonalne. Dysponujący zasobem nieruchomości podmiot publiczny realizuje określone zadania o charakterze publicznym, stąd skład zasobów nieruchomości poszczególnych podmiotów jest zróżnicowany[218], co szczególnie widoczne jest w przypadku zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, który służy realizacji zróżnicowanych zadań publicznych i powierzony jest wielu dysponentom o różnorodnej strukturze organizacyjnej[219].

Genezy pojęcia zasobu w odniesieniu do nieruchomości należących do podmiotu publicznego dopatrywać się można w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[220], zgodnie z którym gospodarka gruntami polegała na działaniu mającym na celu zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego racjonalne wykorzystanie gruntów z zachowaniem przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w szczególności gospodarka gruntami miała polegać na tworzeniu zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi zwanych „zasobami gruntów"[221], jak również rozdziale 2 tej ustawy zatytułowanym „Zasoby gruntów". Zasób gruntów tworzony miał być przez gminę na podstawie uchwały jej organu stanowiącego na cele zabudowy miast i wsi z przeznaczeniem

[216] Tytułem przykładu –- ograniczonych praw rzeczowych –- zdarzają się bowiem przypadki, gdy gmina nabywa jako spadkobierca ustawowy własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, wówczas dysponuje ona prawem do lokalu, który nie wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości.

[217] Niejednokrotnie prowadzącym do zasiedzenia prawa własności nieruchomości w konsekwencji decyzji o przejęciu w zarząd państwowy – Sąd Najwyższy uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, przesądził, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia.

[218] G. Woźniak, *Gospodarowanie nieruchomościami przez władze publiczne w Rzeczpospolitej Polskiej,* [w:] *Nieruchomości, Zagadnienia prawne,* (red.) H. Kisilowska, Warszawa 2007, s. 100.

[219] Mogą to być organy administracji publicznej i państwowe jednostki organizacyjne: państwowe osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

[220] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127), w dalszej części pracy oznaczona skrótem u.g.g.w.w.

[221] Przepis ten utracił moc na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. nr 79, poz. 464) z dniem 5 grudnia 1990 r.

na realizację zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem budowli i urządzeń na obszarach przeznaczonych na te cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[222].

Wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadziło zinstytucjonalizowanie zasobów, którego celem miało być zapewnienie właściwszej ochrony nieruchomościom wchodzącym w ich skład[223].

Jak już wcześniej zasygnalizowano pojęcie zasobu nieruchomości zdefiniowano w art. 4 pkt 2 u.g.n., statuując to pojęcie w znaczeniu prawnym. Zgodnie z powołanym w poprzednim zdaniu przepisem pod pojęciem zasobu nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności: Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego odpowiednio: Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Katalog publicznych zasobów nieruchomości zawiera natomiast art. 20 u.g.n., który wymienia następujące zasoby nieruchomości: zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminne zasoby nieruchomości, powiatowe zasoby nieruchomości oraz wojewódzkie zasoby nieruchomości.

W istocie zatem mamy do czynienia z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, który na gruncie art. 20 u.g.n. stanowi teoretycznie jednolitą strukturę w skali kraju oraz z poszczególnymi zasobami nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego w ilości analogicznej do liczby tych jednostek.

Definicje poszczególnych rodzajów zasobów zostały zamieszczone w kolejnych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami – i tak – zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dotyczy art. 21 u.g.n., gminnego zasobu nieruchomości – art. 24 u.g.n., powiatowego zasobu nieruchomości – art. 25a u.g.n., natomiast wojewódzkiego zasobu nieruchomości – art. 25b u.g.n.

Charakterystyka zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zostanie obszerniej zaprezentowana w dalszej części tego rozdziału, w tym miejscu natomiast zasygnalizowane zostaną kluczowe zagadnienia dotyczące zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.

I tak zgodnie z art. 24 ust. 1 u.g.n. do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

---

[222] Zob.: art. 11 ust. 1 u.g.g.w.w.

[223] W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 157.

W pierwotnym brzmieniu art. 24 ust. 1 u.g.n.[224] definiował nieco inaczej gminny zasób nieruchomości niż obecnie, wskazując, że stanowią go nieruchomości, które w dniu wejścia w życie ustawy stanowiły własność gminy i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania, w tym nieruchomości nabyte na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W porównaniu z aktualnie obowiązującą definicją gminnego zasobu nieruchomości pierwotnie nie wchodziły w jego skład nieruchomości oddane w trwały zarząd lub użytkowanie. Zdanie drugie przepisu stanowiło, że do zasobu należą także nieruchomości nabyte po dniu wejścia w życie ustawy w jeden z dziewięciu wymienionych w przepisie sposobów, stanowiących *de facto* katalog możliwych przypadków nabycia nieruchomości przez gminę, choć niekompletny – pominięto przykładowo dziedziczenie, zasiedzenie, nabycie na podstawie orzeczeń sądowych o zniesieniu współwłasności i działy spadku[225]. Taka konstrukcja definicji zasobu była krytykowana jako zbyt kazuistyczna i nieprzystająca do wymogów współczesnej techniki legislacyjnej, tym bardziej że katalog sposobów nabycia mienia przez gminę zawierał art. 44 u.s.g.

Przepis art. 24 ust. 2 u.g.n. wskazuje cele, na jakie mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości, definiując je jako cele rozwojowe gmin i zorganizowaną działalność inwestycyjną, a w szczególności realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych[226]. Niemniej jednak, w literaturze zwracano uwagę, że powołany przepis nie może być interpretowany jako samodzielna norma, gdyż zawężałby uprawnienia przysługujące gminie jako właścicielowi nieruchomości na podstawie art. 140 k.c., czy też jako wieczystemu użytkownikowi – na podstawie art. 233 k.c.[227] Ponadto wskazuje się, że cele te wymienione zostały przykładowo i możliwe jest także wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości na inne cele[228].

---

[224] Przepis art. 24 w aktualnie obowiązującym brzmieniu został wprowadzony z dniem 22 września 2004 r. na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 141 z 2004 r., poz. 1492.

[225] J. Szachułowicz*, Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie innych ustaw*, druk sejmowy nr 1421, s. 10.

[226] W rozumieniu art. 6 u.g.n.

[227] J. Szachułowicz, *Komentarz do art. 24,* [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami Komentarz,* Warszawa 2002, s. 90.

[228] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 24* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk, LEX/el. 2023, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587725056/732808/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-07-16].

Stosownie do dyspozycji art. 24 ust. 3 u.g.n. podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy jednak mieć na uwadze, że gminne zasoby nieruchomości zostały utworzone z zasobów istniejących w chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin stanowiły w praktyce podstawę do dalszego powiększania istniejących już zasobów[229].

Definicję powiatowego zasobu nieruchomości zawiera art. 25a u.g.n., zgodnie z którym do powiatowego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu.

Analogicznie, jak w przypadku definicji gminnego zasobu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 25a u.g.n. definiował powiatowy zasób nieruchomości przez pryzmat trybu nabycia tworzących go nieruchomości, wymieniając osiem sposobów nabycia. Z uwagi na krytykę takiej konstrukcji przepisu, opartą o analogiczne argumenty, jak w przypadku art. 24 ust. 1 u.g.n., tj. nadmierną kazuistykę i powielanie przepisu art. 47 u.s.p., przepis ten został zmieniony z dniem 22 września 2004 r. i otrzymał aktualnie obowiązujące brzmienie[230].

Wojewódzki zasób nieruchomości został zdefiniowany w art. 25c u.g.n. Należą do niego nieruchomości, które stanowią przedmiot własności województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego województwa. Również i w tym przypadku w pierwotnym brzmieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami posłużono się tę samą konstrukcją jak przy definicji gminnego zasobu nieruchomości, zatem art. 25c u.g.n. definiował powiatowy zasób nieruchomości przez pryzmat trybu nabycia tworzących go nieruchomości, wymieniając również osiem sposobów nabycia[231].

Przepisy art. 25a i art. 25c u.g.n. nie zawierają dyrektywy wyznaczającej cele, na jakie mogą być wykorzystywane powiatowe lub wojewódzkie zasoby nieruchomości, analogicznej do przepisu art. 24 ust. 2 u.g.n., *nota bene* nie stanowiącego wyczerpującej regulacji ustawowej kompleksowo określającej cele, na jakie przeznaczone mają być nieruchomości należące

[229] M. Możdżeń-Marcinkowski, *Komentarz do art. 24,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2015, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587659276/456716/ czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-07-04].
[230] Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
[231] Przepis otrzymał aktualnie obowiązujące brzmienie na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

do zasobu. Należy jednak podkreślić, że użyte przez ustawodawcę sformułowania: „cele rozwojowe gmin" czy „zorganizowana działalność inwestycyjna" są pojęciami niezdefiniowanymi prawnie, a przede wszystkim nie znajdują odzwierciedlenia w katalogu zadań własnych gminy sformułowanym w art. 7 u.g.n.

Wydaje się, że można je ewentualnie traktować jako wytyczne w kształtowaniu strategii działalności gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami, niemniej jednak biorąc pod uwagę, że katalog zadań własnych gminy został wyraźnie określony ustawowo, regulacja art. 24 ust. 2 u.g.n. wydaje się zbędna. Zdaniem J. Szachułowicza regulacja art. 24 ust. 2 u.g.n. nie ma charakteru normatywnego, gdyż w rzeczywistości niczego nie reguluje[232], skoro przepis ten pozostaje bez wpływu na sposób wykorzystania gminnych nieruchomości, pojawiają się postulaty jego wyeliminowania z porządku prawnego[233].

Artykuł 92 ustawy o samorządzie powiatowym[234] nie odsyła w kwestiach dotyczących mienia miasta na prawach powiatu do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[235], wydaje się zatem, że w zakresie mienia, jakie przysługuje miastu na prawach powiatu, należy stosować obie ustawy ustrojowe[236].

Skoro zatem ustawa o samorządzie gminnym będzie mieć zastosowanie do mienia komunalnego miasta na prawach powiatu, a ustawa o samorządzie powiatowym do mienia pozostającego w związku z działalnością miasta na prawach powiatu w zakresie zadań powiatowych[237], miasto na prawach powiatu będzie zatem nabywać nieruchomości zarówno na podstawie art. 44 u.s.g., jak i art. 47 u.s.p.

[232] J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami (...)*, s. 86.
[233] Tak Ł. Sanakiewicz, *Szczególne formy obrotu nieruchomościami publicznymi – zagadnienia prawne*, Rozprawa doktorska, Katowice 2015, s. 91.
[234] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107, w dalszej części pracy oznaczona skrótem u.s.p. lub określana jako „ustawa o samorządzie powiatowym".
[235] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, w dalszej części pracy oznaczona skrótem u.s.g. lub określana jako „ustawa o samorządzie gminnym".
[236] K. Żmuda-Matan, *Aspekty finansowe gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w miastach na prawach powiatu*, Sosnowiec 2017, s. 42.
[237] A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 190.

2.4. Wyodrębnienie zasobu nieruchomości według kryterium przedmiotowego

Dokonując próby wyodrębnienia zasobów nieruchomości w oparciu o kryterium przedmiotowe pomocne wydaje się przyjęcie założenia, że czynnikiem decydującym o przypisaniu nieruchomości do określonego zasobu jest jej przeznaczenie na realizację określonego typu zadań publicznych. Jako kryterium kwalifikacyjne można także wskazać wyodrębnienie organizacyjne, polegające na powierzeniu gospodarowania określonymi składnikami majątkowymi powołanemu w tym celu podmiotowi. Z opisanymi powyżej kryteriami koresponduje kryterium funkcjonalne, rozumiane jako określenie celu, w jakim składniki mienia powinny być wykorzystywane.

I tak w oparciu o kryterium przedmiotowe wyróżnić możemy szereg zasobów przeznaczonych na realizację zadań polegających na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, wskazując na następujące zasoby: publiczny zasób mieszkaniowy[238], mieszkaniowy zasób gminy[239], zasoby mieszkaniowe i internatowe pozostające w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego[240] oraz zasób mieszkaniowy, którym w imieniu AMW gospodaruje Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[241].

Kolejnym zasobem wyróżnionym ze względu na przeznaczenie nieruchomości, w tym wypadku na cele rolne, jest Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa[242]. W tym miejscu warto zauważyć, że jako odrębny zasób traktować należy również Państwowy Fundusz Ziemi[243], którego zasoby zasiliły Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

---

[238] Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.o.p.l. lub określanej jako „ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego", zasób ten obejmuje lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

[239] Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.o.p.l. obejmujący lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

[240] Przeznaczone dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zasoby mieszkaniowe i internatowe, o których mowa w rozdziale 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1270.

[241] W oparciu o regulacje zawarte w rozdziale 6 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

[242] Zdefiniowany w art. 12 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 826), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.g.n.r.s.p. lub określanej jako „ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa", jako mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2, przejęte w trybie wyżej wymienionej ustawy oraz mienie nabyte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (z wyjątkiem nabytego ze środków własnych KOWR).

[243] Utworzony na podstawie art. 3 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., nr 3, poz. 13), określonego w dalszej części pracy jako „dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej". Na marginesie warto wspomnieć, że ów dekret PKWN nadal obowiązuje i dotychczas nie zlikwidowano bytu prawnego, jakim jest Państwowy Fundusz Ziemi.

Stosując kryterium przedmiotowe o znaczeniu funkcjonalnym ukierunkowanym na ochronę zasobów naturalnych wyróżnić można przykładowo zasób nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących lasy, którym zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe[244], zasoby nieruchomości pozostających w obrębie parków narodowych[245], jak również stanowiące własność Skarbu Państwa wody morskie, a także grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi[246], którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Pojęciem zasobu nieruchomości posługuje się ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk[247], a zgodnie z art. 72 ust. 2 tej ustawy nieruchomości stanowiące mienie PAN tworzą zasób nieruchomości, służący realizacji zadań statutowych Akademii.

Najnowszą z regulacji ustawowych, posługującą się pojęciem zasobu nieruchomości, jest właśnie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy nieruchomości Skarbu Państwa przekazane w trybie ustawy tworzą Zasób, jednocześnie w art. 1 ust. 1 pkt 2 u.k.z.n. ustawodawca posłużył się terminem „Zasób Nieruchomości". Nieruchomościami wchodzącymi w skład tego zasobu gospodaruje Krajowy Zasób Nieruchomości realizując misję określoną w preambule ustawy poprzez realizację zadań określonych w art. 5 u.k.z.n.

Rozważania dotyczące wyodrębnienia zasobów nieruchomości podmiotów publicznych według kryterium przedmiotowego prowadzą do konkluzji, że względy funkcjonalne i organizacyjne stanowią podstawę do wyodrębnienia w praktyce szeregu zasobów nieruchomości, poddanych regulacjom ustawowym uwzględniającym charakter zadań publicznych realizowanych przez wspomniane podmioty i specyfikę ich działalności, zmierzającym do zapewnienia racjonalnego i zgodnego z zasadami prawidłowej gospodarki gospodarowania nieruchomościami należącymi do wyżej wymienionych zasobów.

[244] Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 567), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.o.l. lub określanej jako „ustawa o lasach".
[245] Tworzonych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1478), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.o.p. lub określanej jako „ustawa o ochronie przyrody".
[246] W tym kontekście warto wspomnieć, że z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 u.g.n, wyłączone zostały grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 960), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem p.w. lub określanej jako „Prawo wodne" oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 tej ustawy oraz grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy, o której mowa w pkt 1.
[247] T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1796.

2.5. Charakterystyka zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

2.5.1. Geneza i ewolucja pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

Zasoby Skarbu Państwa nie tworzą jednolitej struktury, tak jak w przypadku zasobów jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa powierzone zostało szeregowi organów administracji publicznej i państwowych jednostek organizacyjnych, którym przypisano określone zadania realizowane w formie różnorodnych czynności prawnych, w tym także o charakterze rozporządzającym mieniem Skarbu Państwa, czy też nakładających na Skarb Państwa różnego rodzaju zobowiązania cywilnoprawne[248]. Spektrum aktów prawnych statuujących szczególne rozwiązania legislacyjne dla określonych typów nieruchomości Skarbu Państwa jest niezwykle szerokie, przepisy te jednak nie tworzą usystematyzowanego ani spójnego zbioru, co rodzi szereg problemów interpretacyjnych, a niejednokrotnie negatywnie wpływa na efektywność gospodarowania nieruchomościami.

Taki stan rzeczy wynika z mnogości i różnorodności nieruchomości, które przed przełomem ustrojowym w 1989 r. stanowiły własność państwową. Przedmiotowe nieruchomości wykorzystywane były nie tylko do realizacji zadań publicznych we współczesnym rozumieniu, ale także do prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa państwowe. W tej puli znajdowały się także nieruchomości rolne i leśne, jak również znaczna ilość nieruchomości niezagospodarowanych.

Z uwagi na uwarunkowania ustrojowe i gospodarcze w okresie powojennym na szeroką skalę dochodziło do przejmowania składników majątkowych na podstawie aktów nacjonalizacyjnych czy też aktów upaństwowienia. W okresie powojennym zostało wydanych ponad 20 aktów prawnych, na podstawie których dokonano nacjonalizacji mienia służącego do prowadzenia produkcji rolnej lub działalności gospodarczej, wśród których jako najistotniejsze z punktu widzenia skali nacjonalizacji wskazać można: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1994 r. o przejęciu niektórych lasów[249] oraz ustawę z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi przemysłu[250].

---

[248] Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne,* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 318.

[249] Dz. U. nr 15, poz. 82.

[250] Dz. U. nr 3, poz. 17, określanej w dalszej części pracy jako „ustawa o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi przemysłu".

Porządkowanie i grupowanie nieruchomości w wyodrębnione zasoby było konsekwencją kształtowania się nowych zrębów ustrojowych państwa, zakładających odejście od wyrażonej pierwotnie w art. 128 k.c.[251] zasady jedności mienia państwowego w kierunku zasady podzielności mienia państwowego przysługującego Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym[252], czego wyrazem było zniesienie zasady, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego. Kolejnym krokiem w działaniach legislacyjnych było zmodyfikowanie art. 44 k.c. poprzez odejście od definicji posługującej się pojęciem mienia ogólnonarodowego i dodanie art. 44^1 k.c., definiującego pojęcie mienia państwowego[253]. Zgodnie z art. 44^1 § 1 k.c. własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym, a zgodnie z § 2 uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój.

W procesie systematyzowania i organizacji gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w pierwszej kolejności wykrystalizowały się zasoby gruntów leśnych i rolnych. I tak gospodarowanie lasami państwowymi na podstawie art. 32 u.o.l. powierzono Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe" – państwowej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, stanowiącej *statio fisci* Skarbu Państwa. Z kolei gospodarowanie gruntami rolnymi na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa[254], która posiadała osobowość prawną.

Bardziej skomplikowana okazała się być sytuacja gruntów o innym charakterze niż rolne i leśne. Gospodarka gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa[255] z dniem 5 grudnia 1990 r. została powierzona właściwym wojewodom i rejonowym organom rządowej administracji ogólnej[256]. Następnie w związku wprowadzeniem kolejnej reformy administracyjnej i wdrożeniem z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowej struktury jednostek

[251] Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. nr 3, poz. 11.
[252] Z. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 21.
[253] Na podstawie art. 1 pkt 9-10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. nr 55, poz. 321), która w art. 1 pkt 23 uchyliła ostatecznie art. 128 k.c.
[254] Zastąpiona na podstawie art. 18 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 423) przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 294) i ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 624) – Agencja Nieruchomości Rolnych z dniem 1 września 2017 r. została połączona z Agencją Rynku Rolnego i przekształcona w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.
[255] Na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która weszła w życie z dniem 5 grudnia 1990 r.
[256] Kierownikom urzędów rejonowych (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 32, poz. 176).

samorządu terytorialnego co do zasady gospodarkę gruntami Skarbu Państwa na podstawie art. 23 ust. 1 u.g.n. powierzono starostom, a w miastach na prawach powiatu – prezydentom miast.

Wskazane powyżej regulacje ustawowe kształtują zręby gospodarowania najliczniejszymi i z gospodarczego punktu widzenia kluczowymi nieruchomościami Skarbu Państwa, niemniej jednak obok nich obowiązuje (bądź obowiązywało) szereg regulacji ustawowych o węższym zakresie[257], dotyczących szczególnych grup nieruchomości.

Wśród nich tytułem przykładu wskazać można przepisy dotyczące nieruchomości przeznaczonych na cele szeroko rozumianej obronności – ustawę dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego[258], zastąpioną z dniem 1 października 2015 r. ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego oraz ustawę z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej, na podstawie której powstała Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po przejęciu z dniem 1 października 2015 r. Agencji Mienia Wojskowego posługuje się nazwą: Agencja Mienia Wojskowego.

Kolejnym przykładem podlegającej na przestrzeni lat ewolucji regulacji szczególnej dotyczącej nieruchomości Skarbu Państwa jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[259], zastąpiona z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

Z kolei przykładem stosunkowo nowej regulacji szczególnej dotyczącej nieruchomości Skarbu Państwa jest ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, na podstawie której powstaje wyodrębniony zasób nieruchomości przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego, niezależnie od zasobów o charakterze mieszkaniowym należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie.

2.5.2. Klasyfikacja zasobów nieruchomości Skarbu Państwa

Próby usystematyzowania szerokiego spektrum nieruchomości Skarbu Państwa prowadzą do wyznaczenia czterech kryteriów wyodrębniania zasobów nieruchomości: prawnego, ewidencyjnego, finansowego i naturalnego[260].

I tak przy użyciu kryterium prawnego, wykorzystując aparat pojęciowy zastosowany w odrębnych ustawach ustala się jakiego rodzaju nieruchomości Skarbu Państwa są objęte pojęciem prawnym zasobu. Z kolei przy użyciu kryterium ewidencyjnego przyjąć należy, że zasób stanowi podstawowy element ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa.

[257] Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami (...),* s. 320.
[258] T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 712.
[259] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1121.
[260] Z. Pessel, *Nieruchomości (...)*, s. 23.

Przyjmując natomiast jako źródło selekcji znaczenie nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju ekologicznego wyróżnia się zasoby naturalne, w tym lasy, wody i kopaliny. Według kryterium finansowo-księgowego zasób traktuje się jako fundusz zasobowy w przypadku państwowych osób prawnych.

2.5.3. Zasób nieruchomości w znaczeniu prawnym

Pojęcie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w znaczeniu prawnym występuje aktualnie w trzech aktach prawnych: ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

Zdefiniowanie pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu tej pierwszej z ustaw wymaga łącznej interpretacji trzech przepisów – art. 4 pkt 2 u.g.n. zawierającego definicję zasobu nieruchomości, art. 20 pkt 1 u.g.n. wyznaczającego jako jeden z zasobów nieruchomości publicznych zasób nieruchomości Skarbu Państwa i art. 21 u.g.n., precyzującego skład tego zasobu, według ogólnej reguły systematyzacyjnej przewidzianej w art. 4 pkt 2 u.g.n. Zgodnie zatem z art. 21 u.g.n. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami[261] definicja pojęcia zasobu nieruchomości była znacznie bardziej rozbudowana – zasób nieruchomości Skarbu Państwa obejmował nieruchomości, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stanowiły własność Skarbu Państwa i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania[262], a także nieruchomości, które po dniu wejścia w życie ustawy zostały nabyte przez kierownika urzędu rejonowego[263] w drodze umowy, na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, zostały nabyte w drodze wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa, stały się własnością Skarbu Państwa w drodze zamiany lub darowizny albo co do których Skarb Państwa uzyskał w tym trybie prawo użytkowania wieczystego, stanowiły własność Skarbu Państwa i w stosunku do których wygasło

[261] Obowiązującym do dnia 22 września 2004 r., zmienionym na mocy art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.
[262] Utworzyły one zasób z mocy ustawy według stanu na dzień 1 stycznia 1998 r.
[263] Art. 21 pkt 1 u.g.n. z dniem 1 stycznia 1999 r został zmieniony przez art. 137 pkt 11 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 106, poz. 668) poprzez usunięcie postanowienia: „przez kierownika urzędu rejonowego".

po tym dniu prawo użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub użytkowania, pozostały po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych państwowych osobach prawnych oraz zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych, stały się własnością Skarbu Państwa wskutek zrzeczenia się lub zostały przejęte lub nabyte na własność Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów prawnych[264].

Definicji tej zarzucano zbytnią kazuistyczność, analogicznie jak w przypadku definicji zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, co stało się asumptem do zmiany przepisu, który od dnia 22 września 2004 r. obowiązuje w obecnym kształcie. Nowelizacja przewidywała również uwzględnianie w zasobie nieruchomości oddanych w trwały zarząd państwowych jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Mimo jak najbardziej słusznej z punktu widzenia techniki legislacyjnej zmiany art. 21 u.g.n. na podstawie powoływanej już wcześniej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw i usunięcia z definicji zasobu wskazanych w jego pierwotnym brzmieniu podstaw nabycia nieruchomości, nie sposób oddzielić zasobu nieruchomości od podstaw jego nabycia.

Przed transformacją ustrojową mienie państwowe składało się z różnorakich nieruchomości, a najliczniejszy zasób stanowiły nieruchomości rolne oraz nierolnicze ujęte w ewidencji państwowych jednostek organizacyjnych w formie funduszy[265], stanowiące własność państwa, a oddane przedmiotowym jednostkom w zarząd. Mimo upływu ponad trzydziestu lat część tego mienia nadal pozostaje własnością Skarbu Państwa, tworząc obecnie jego zasoby.

Opisując proces krystalizowania się pojęcia i zakresu przedmiotowego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie można pominąć przepisu art. 228 u.g.n. Zgodnie z nim w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

Z uwagi na trwający już ponad trzydzieści lat i nadal niezakończony proces komunalizacji nieruchomości przepis ten jest przyczyną szeregu problemów o charakterze praktycznym. Pewność, że nieruchomość stała się własnością jednostki samorządu

[264] Nabywanych po dniu 1 stycznia 1998 r. i powiększających pierwotnie utworzony zasób.
[265] Z. Pessel, *Nieruchomości (...)*, s. 29-30.

terytorialnego, daje ostateczna decyzja komunalizacja. Dopóki decyzja potwierdzająca nabycie przez gminę własności nieruchomości z mocy prawa nie zostanie wydana, to w praktyce nie ma podstawy, aby wyłączyć taką nieruchomość z zasobu Skarbu Państwa[266], zatem starostowie traktują taką nieruchomość jako pozostającą w zasobie, ponosząc ze środków Skarbu Państwa koszty jej utrzymania[267], ale także odprowadzają do budżetu Państwa pozyskane z niej pożytki.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że choć nabycie przez gminę własności nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. następuje z mocy prawa, a przewidziana w art. 18 ust. 1 decyzja administracyjna stwierdzająca to nabycie ma charakter deklaratoryjny, to tkwi w niej także element *sui generis* konstytutywny i dopóki decyzja ta nie zostanie wydana i nie stanie się ostateczna, dopóty właścicielem mienia (nieruchomości), o którym mowa w art. 5 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, pozostaje w obrocie cywilnoprawnym Skarb Państwa, a gmina nie może skutecznie powoływać się na swoje prawo własności ani wykonywać praw właścicielskich[268].

Stanowisko prezentowane konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi podstawę do sformułowania wniosku, że do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do podlegających komunalizacji nieruchomości wykonuje w imieniu Skarbu Państwa starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), który jest zobowiązany do ponoszenie kosztów ich utrzymania, w tym do zapłaty podatku od nieruchomości. Skarb Państwa wykonuje bowiem

---

[266] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 228* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk, LEX/el. 2023, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587725056/732808/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-07-16].

[267] W tym podatku od nieruchomości – kwestia ta była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z dnia 10 grudnia 2001 r. (OSA 6/01, ONSA 2002/3/94), stwierdził, iż nie jest możliwy do zaakceptowania pogląd, że w sytuacji, gdy nie została jeszcze wydana ostateczna decyzja komunalizacyjna i gmina nie jest, wobec tego, legitymowana do wypowiadania się na zewnątrz w stosunku do mienia podlegającego komunalizacji, nie ma osoby i organu właściwego do podejmowania czynności i zajęcia stanowiska w tym przedmiocie. Dopóki nie ma decyzji komunalizacyjnej, dopóty nie można mówić, że nieruchomość nie jest własnością Skarbu Państwa. Skarb Państwa zatem jest właściwy do podejmowania czynności właścicielskich. Podobne stwierdzenia zawarte są w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2009 r., I OSK 881/08, LEX nr 516012 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2008 r., I SA/Łd 1328/07, LEX nr 493171. W celu wykonywania uprawnień i obowiązków właścicielskich (w tym zapłaty podatku od nieruchomości) przez gminy, niezbędne jest zatem dopełnienie procedury nabycia przez nie mienia, określonej w ustawie komunalizacyjnej. W szczególności konieczne jest wydanie przez właściwego wojewodę decyzji, która umożliwia wpisanie gminy jako właściciela w księgach wieczystych i korzystanie przez nią z pełni uprawnień właścicielskich.

[268] Za uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/94. W tym samym duchu zapadły: uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNC 1993/12/209 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 94/94, OSNC 1995/1/9 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00, LEX nr 52649, z dnia 21 listopada 2002 r., III CKN 202/00, LEX nr 77053 i z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, LEX nr 157282.

swoje prawa właścicielskie przez określone podmioty, którym na mocy odrębnych ustaw przyznano prawo do jego reprezentowania w określonych sprawach.

Definicja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawarta w art. 21 u.g.n. podlega pewnej modyfikacji, wynikającej z art. 21a u.g.n. W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzą bowiem grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 p.w. oraz grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 p.w.

Podsumowując rozważania dotyczące zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu art. 21 u.g.n. nasuwa się spostrzeżenie – skoro ustawa o gospodarce nieruchomościami definiuje pojęcie zasobu i zasady gospodarowania nim, w jakiej relacji do tej ustawy pozostają inne regulacje ustawowe[269] posługujące się pojęciem zasobu nieruchomości i przewidujące odmienne od ustawy o gospodarce nieruchomościami regulacje dotyczące gospodarowania nieruchomościami. Odpowiedź na tak postawione pytanie przynosi Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 maja 2004 r.[270], zauważając, że jak wynika z jej art. 1 ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, co prowadzi do konkluzji, że dotyczy wszystkich nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa. Jednakże z art. 2 u.g.n. wynika, że nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, po czym w przykładowym wyliczeniu wymienia w pkt 3 ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach[271]. Zdaniem Sądu Najwyższego posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „nie narusza" sprzeciwia się przyjęciu, że chodzi o nadanie przepisom ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n. charakteru *lex specialis*, a przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami charakteru *lex*

[269] Tytułem przykładu ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.
[270] V CK 503/03, OSNC 2005/5/92.
[271] Jak również: ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278), ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1197), ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 561), ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2110), ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1234), ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 311), ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1464), ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego i jako najnowszą z regulacji – ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

generalis, ponieważ dla określenia takiej relacji między regulacjami zawartymi w różnych ustawach właściwe byłyby inne sformułowania. Ustawa o gospodarce nieruchomościami ma natomiast za zadanie pełnić funkcję uzupełniającą wobec pozostałych regulacji ustawowych, co oznacza, że ustawy stosuje się równolegle, przyznając jednak pierwszeństwo ustawie wymienionej w art. 2 u.g.n., a w nieuregulowanym w niej zakresie – zastosowanie znajdą przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pojęcie prawne zasobu zostało określone za pomocą następujących wyznaczników: składu zasobu oraz trybu i terminu utworzenia zasobu[272]. Zasób w rozumieniu tej ustawy obejmuje zatem stanowiące mienie Skarbu Państwa nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń oraz lasy niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości określonych powyżej.

Zasady gospodarowania obejmują opisane powyżej mienie znajdujące się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych oraz Państwowym Funduszu Ziemi. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 u.g.n.r.s.p. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa tworzy mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy i przejęte w jej trybie oraz mienie nabyte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa[273].

Pojęciem „Zasobu" posługuje się także ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, w art. 2 statuując definicję tak rozumianego zasobu – tworzą go nieruchomości przekazane w trybie ustawy oraz nabyte przez państwową osobę prawną – Krajowy Zasób Nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Komentatorzy ustawy zwracają uwagę, że Zasób w rozumieniu art. 2 ust. 1-2 u.k.z.n., nie jest zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu art. 21 u.g.n., ani zasobem, o którym mowa ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o lasach, czy też ustawy o Agencji Mienia Wojskowego[274].

[272] Określonego w art. 13-19 u.g.n.r.s.p. (bez uchylonych art. 15 i 17).
[273] Z zastrzeżeniem, że zgodnie z art. 5 ust. 4 u.g.n.r.s.p. mienie nabyte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ze środków własnych stanowi jego własność.
[274] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...)*, s. 8.

2.5.4. Zasób nieruchomości w znaczeniu ewidencyjnym

Zasady prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa określone zostały w rozdziale 8 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zgodnie z art. 42 u.z.z.m.p. mienie Skarbu Państwa podlega ewidencjonowaniu, a ewidencję mienia Skarbu Państwa prowadzi się z uwzględnieniem: właściwych dla danego podmiotu zasad ewidencji, określonych w ustawie o rachunkowości oraz zasad ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia, określonych w odrębnych przepisach, przy czym stan mienia Skarbu Państwa ustala się lub rejestruje na dzień 31 grudnia każdego roku. Przepisy art. 42 ust. 2 i 3 u.z.z.m.p. nie naruszają obowiązków jednostek organizacyjnych w zakresie prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa, wynikających z przepisów odrębnych.

Zadania z zakresu sporządzania ewidencji mienia Skarbu Państwa powierzono Prezesowi Prokuratorii Generalnej RP. Do jego zadań należy przygotowanie i przedłożenie Sejmowi corocznego sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa, jak również prowadzenie ewidencji podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa.

Sposób ewidencjonowania mienia skarbowego, w tym sposób prowadzenia zbiorczej ewidencji, o której mowa w art. 43 pkt 3 u.z.z.m.p., oraz związane z tym obowiązki jednostek organizacyjnych, którym powierzono to mienie określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa[275]. W myśl § 17 r.s.e.m.s.p. w ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa wyodrębnia się następujące grupy wyróżnionych rodzajowo składników mienia Skarbu Państwa:

1) rzeczowe aktywa trwałe,
2) finansowe i inne aktywa trwałe,
3) składniki majątku obrotowego,
4) inne składniki niemieszczące się w grupach wyróżnionych rodzajowo wymienionych powyżej.

W kontekście wyodrębnienia zasobu nieruchomości w pojęciu ewidencyjnym mieści się on w pierwszej grupie składników mienia (rzeczowe aktywa trwałe), wśród których wymienione zostały w szczególności: grunty, budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej, inne rzeczowe aktywa trwałe oraz środki trwałe w budowie.

[275] Dz. U. poz. 884, w dalszej części pracy oznaczone skrótem r.s.e.m.s.p. lub określane jako „rozporządzenie w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia SP".

Zgodnie z § 19 r.s.e.m.s.p. w ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa wyodrębnia się wydzielone na podstawie odrębnych przepisów składniki mienia Skarbu Państwa w formie majątków odrębnych, do których wyróżnia się następujące zasoby:

1) zasób majątkowy oddany w zarząd Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu – Lasy Państwowe;
2) zasób majątku powierzony Agencji Mienia Wojskowego, Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, Agencji Rezerw Materiałowych, Krajowemu Zasobowi Nieruchomości oraz innym państwowym jednostkom organizacyjnym;
3) zasób majątku w użytkowaniu innych państwowych jednostek organizacyjnych;
4) zasób nieruchomości Skarbu Państwa w gospodarowaniu odpowiednio: wojewodów, starostów, ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.

Przygotowywane i przedkładane przez Prezesa Prokuratorii Generalnej Sejmowi coroczne sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa są cennym opracowaniem obrazującym ilościowo stan powierzchni zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z uwzględnieniem charakteru nieruchomości gruntowych, jak również zachodzące zmiany w strukturze zasobu.

2.6. Zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.6.1. Pojęcie gospodarowania nieruchomościami

Próbując scharakteryzować zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w pierwszej kolejności należałoby zdefiniować pojęcie „gospodarowania nieruchomościami”. Pojęcie gospodarowania lub gospodarki nieruchomościami pojawia się w tytułach szeregu ustaw: o gospodarce nieruchomościami, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego, a także w ustawie o lasach jako tytuł rozdziału 6a regulującego kwestie dotyczące nieruchomości. Pojęcie to używane jest także w innych ustawach związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, gdzie mamy do czynienia z gospodarką nieruchomościami. Występuje ono w kontekście przepisów regulujących zarządzanie i dysponowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, które określają czynności organizacyjne oraz czynności prawne. W art. 2 u.g.n. ustawodawca posłużył się wyrazem „gospodarka" na oznaczenie „gospodarowania”, którego treść definiują zadania wymienione w art. 23 i 25 u.g.n.[276]

[276] J. Nadler, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 163.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady gospodarowania jako ogólne normy prawne, wynikające z przepisu ustawy lub ustalone w drodze wykładni systemowej, spełniające funkcję porządkującą system prawny gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa[277]. Wspomniane normy ogólne należy uznać za zasady prawne, stanowią bowiem one podstawę konstruowania innych norm prawnych i ustalania ich treści w drodze wykładni systemowej. Wpisują się one w derywacyjną koncepcję wykładni prawa, zakładającą, że zasady prawa mają szersze znaczenie, gdyż obejmują także niebudzące wątpliwości zasady zdefiniowane przez doktrynę[278].

Jako najistotniejsze z zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uznać należy: zasadę prawidłowej gospodarki nieruchomościami, zasadę jawności gospodarowania nieruchomościami oraz zasadę realizacji celów publicznych.

2.6.2. Zasada prawidłowej gospodarki

Zasady prawne gospodarowania nieruchomościami nie opierają się wyłącznie na zdefiniowanych pojęciach prawnych, ale odwołują się do ocen pozaprawnych, które mają postać norm o charakterze ogólnym, wynikających z zasad rzetelnego, inaczej mówiąc – racjonalnego postępowania.

W aktualnie obowiązujących przepisach brak jest definicji legalnej pojęcia zasad prawidłowej gospodarki, choć ustawodawca posługuje się nim w licznych przepisach polskiego systemu prawnego[279]. Ustawodawca posługuje się przedmiotową klauzulą generalną przy określeniu granic uprawnień do korzystania z praw majątkowych nie precyzując tego pojęcia, co prowadzić może do konkluzji, że dla praktyki wystarczyć powinno powszechne rozumienie tego sformułowania, a ewentualne wątpliwości pozostawiono pod rozwagę komentatorów i orzecznictwa.

Podejmując próbę zdefiniowania wspomnianego pojęcia w literaturze autorzy zwracają uwagę na szereg aspektów, które należy brać pod uwagę oceniając, na czym powinny polegać zasady prawidłowej gospodarki. I tak zasady prawidłowej gospodarki określono jako działania dobrego gospodarza, a nie „aktualnego administratora", a więc biernego wykonawcy nałożonych na niego zadań. Gospodarowanie nieruchomościami tylko wtedy będzie zgodne z zasadą prawidłowej gospodarki, jeśli jest legalne oraz celowe, przy czym obie te cechy muszą

[277] Z. Pessel, *Nieruchomości (...)*, s. 75.
[278] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2007, s. 40-45.
[279] Tytułem przykładu w art. 258 k.c. – określając relacje pomiędzy właścicielem rzeczy a użytkownikiem, czy też w art. 696 k.c. – określając granice wykonywania prawa dzierżawy.

występować w koniunkcji[280]. Zwraca się także uwagę, że gospodarowanie nimi powinno być efektywne z punktu widzenia oceny właściciela i z punktu widzenia interesu społecznego, co powinno sprowadzać się do osiągania maksymalnych korzyści i największej użyteczności społecznej przy małych nakładach pracy i środków finansowych, z wyłączeniem marnotrawstwa[281].

Bardzo trafnie zasady prawidłowej gospodarki scharakteryzował G. Bieniek, który rozumiał je jako reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, pozostające w zgodzie z przepisami działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zarazem racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia[282].

Ustalenie, jak należy rozumieć zasady prawidłowej gospodarki, pozostaje w sferze indywidualnej oceny podmiotu stosującego prawo, gdyż oceny zachowania zasady prawidłowej gospodarki często dokonuje się w kontekście ustalenia jej naruszenia lub niedopełnienia. Kontrola działań organów wymienionych w art. 11 u.g.n. prowadzić może do wskazania podstawowych naruszeń zasady prawidłowej gospodarki, niejako nakreślając negatyw tego pojęcia. Wśród ujawnionych nieprawidłowości organy kontrolne wskazywały m.in. niewykonanie ustawowego obowiązku założenia ewidencji nieruchomości, skutkujące brakiem wiedzy na temat pozostających w gospodarowaniu nieruchomości, prowadzenie ewidencji nieruchomości nierzetelnie, czy też zaniechanie opracowania planów wykorzystania zasobów nieruchomości, świadczące o braku strategii i przypadkowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Wśród nieprawidłowości wskazywano także naruszenia procedur zbywania nieruchomości, brak działań mających na celu zwiększenie dochodów z nieruchomości, brak działań mających na celu regulowanie stanu prawnego nieruchomości, nieudostępnianie nieruchomości do korzystania, brak działań windykacyjnych, czy też bierność wojewodów poprzez niewykorzystywanie przysługujących im instrumentów nadzoru w procesie gospodarowania nieruchomościami[283].

Kontrowersyjną kwestią są natomiast konsekwencje niezachowania zasad prawidłowej gospodarki przez zobowiązane do ich stosowania podmioty, bowiem art. 12 u.g.n. nie

---

[280] M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 367 i n.
[281] J. Szachułowicz, *Komentarz do art. 12*, [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka (...)*, s. 57.
[282] G. Bieniek, *Komentarz do art. 12,* [w:] S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, G. Bieniek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2010, https://sip.lex.pl/#/commentary/587534485/341309/bieniek-gerard-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-07-23].
[283] G. Bieniek, G. Matusik, *Komentarz do art. 12,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) S. Kalus, Warszawa 2012, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587397536/194976/kalus-stanislawa-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-07-30].

przewiduje żadnych sankcji za jego nieprzestrzeganie. Ewentualnej sankcji dopatrzyć można się w regulacjach ustrojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przewidujących odpowiedzialność organów wykonawczych w zakresie uzyskania absolutorium (w przypadku j.s.t.), bądź sformułowaniu przez organy kontrolne odpowiednich wniosków i zaleceń pokontrolnych, a w skrajnych wypadkach – doniesień do organów ścigania w kontekście naruszenia art. 231 Kodeksu karnego[284] Rozważenia wymaga także ocena ważności czynności dokonanej z naruszeniem art. 12 u.g.n. W tym zakresie interesujące stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 marca 2009 r.[285], wskazując, że zasady te nie tworzą imperatywnych norm powszechnie obowiązujących, a ich naruszenie nie powoduje nieważności przetargu, ani też umowy zawartej w następstwie jego przeprowadzenia.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 12 posługuje się sformułowaniem „zasady prawidłowej gospodarki", wskazując że osoby działające za Skarb Państwa są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Konstruowanie normy prawnej jako zasady prawnej, która nie jest wprost zdefiniowana w art. 12 u.g.n., wymaga analizy innych norm prawnych. W ustawie o gospodarce nieruchomościami przepisem konkretyzującym pojęcie „zasady prawidłowej gospodarki" jest art. 23, w którym wymienia się szereg czynności o charakterze faktycznym i prawnym, których wykonywanie służy realizacji zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami.

Czynności faktyczne, wśród których ustawodawca wymienia zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, mają służyć utrzymaniu nieruchomości w stanie niepogorszonym, niemniej jednak gospodarowanie nieruchomościami prowadzić powinno do pozyskiwania z nich pożytków, zatem wśród czynności do tego zmierzających wymieniono wydzierżawianie, wynajmowanie oraz oddawanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu oraz wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu i prowadzenie windykacji tych należności.

Gospodarowanie nieruchomościami obejmuje także czynności prawne zmierzające do ustalenia prawa własności, ewidencjonowania mienia zgodnie z katastrem nieruchomości, zapewnienia wyceny nieruchomości, składania wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej, jak również zbywania oraz nabywania, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

[284] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383, w dalszej części pracy oznaczona skrótem k.k. lub określana jako „Kodeks karny".
[285] II CSK 589/08, LEX nr 530697.

W zakresie prawidłowej gospodarki mieszczą się także czynności podejmowane w imieniu Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych ustanawianych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Do zasady prawidłowej gospodarki odwołuje się także art. 2 ust. 4 u.k.z.n. – Krajowy Zasób Nieruchomości jest obowiązany do gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu z zachowaniem szczególnej staranności oraz właśnie zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Norma ta koresponduje z art. 4 ust. 2 u.z.z.m.p., zgodnie z którym mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

2.6.3. Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ma charakter zasady prawnej i wynika bezpośrednio z normy zawartej w art. 35 u.g.n. Przepis ten został ujęty w Dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami pod tytułem „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego", co świadczy o jego istotnym znaczeniu dla spójności i transparentności systemu gospodarowania nieruchomościami skarbowymi.

Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie budzi wątpliwości w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się jej doniosłe znaczenie. I tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.[286] dokonując wykładni art. 35 i 39 u.g.n. słusznie podkreślił, że przy gospodarowaniu mieniem publicznym przez podmiot władzy publicznej, musi być zachowana zasada jawności postępowania, a jej naruszenie może powodować nieważność umowy.

Zasada jawności postępowania została recypowana do szeregu ustaw dotyczących gospodarki nieruchomościami skarbowymi, przy czym można wyróżnić dwa rodzaje recypowania tej zasady[287] – pierwszy polega na wprowadzeniu niezależnej regulacji w konkretnym akcie prawnym[288], drugi – na odesłaniu do przepisów ustawy o gospodarce

[286] III CK 562/2004, Biuletyn SN z 2005 r., nr 9, s. 11.
[287] Z. Pessel, *Nieruchomości (...)*, s. 84.
[288] Tytułem przykładu wskazać można art. 28 u.g.n.r.s.p. przewidujący obowiązek publikacji wykazu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przeznaczonych do sprzedaży, jak również art. 38 ust. 2 tej ustawy – przy wydzierżawianiu i najmie nieruchomości innych niż lokale mieszkalne.

nieruchomościami[289]. Norma prawna zawarta w art. 35 u.g.n. zawiera dwa elementy: adresata, którego obowiązkiem jest publikacja wykazu oraz dane o nieruchomości, które należy ujawnić w wykazie. W przypadku nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa adresatem normy, czyli właściwym organem zgodnie z art. 4 pkt 9 u.g.n. jest starosta – bądź stosownie do art. 4 pkt 9b u.g.n. – prezydent miasta na prawach powiatu. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 u.g.n.[290] oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n.[291], adresatem przedmiotowej normy jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Wykaz sporządzany i podawany do publicznej wiadomości przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, bądź prezydenta miasta na prawach powiatu dotyczy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę, a od dnia 1 stycznia 2017 r. również w użyczenie[292]. Podmiot ten jest zobowiązany przekazać wykaz wojewodzie, który zamieszcza go przez okres 21 dni na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej. Informację o zamieszczeniu wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 1a u.g.n. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie, najem lub dzierżawę, zatem nie ma takiego obowiązku w przypadku zawarcia umowy użyczenia. Wspomniany minister jest zobowiązany zamieścić wykaz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej przez okres 21 dni, a ponadto informację o zamieszczeniu tego wykazu podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie

[289] Przykładowo art. 86 u.a.m.w.
[290] Nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej.
[291] Nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 u.g.n., tj. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuratury Krajowej, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, jednakże w ostatnim przypadku z wyłączeniem rejonów oraz nieruchomości zajętych pod drogi publiczne lub przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych.
[292] *Nota bene* do tej daty wykaz sporządzano także przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Ustawodawca przewidział natomiast podyktowany względami praktycznymi wyjątek – nie ma obowiązku sporządzenia wykazu w wypadku oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy. Jednakże, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, istnienie obowiązek sporządzenia wykazu i podania go do publicznej wiadomości.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.g.n. wykaz powinien zawierać następujące dane: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości[293], powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości w przypadku sprzedaży, wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie oraz termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.g.n. Naturalnie w przypadku oddania w użyczenie część z wyżej wymienionych danych (dotycząca opłat) nie zostanie uwzględniona.

Zasada jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, bezpośrednio wyrażona w art. 35 u.g.n. w postaci obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do wybranych form obrotu w rozumieniu art. 13 ust. 1 u.g.n., znajduje także odzwierciedlenie w innych działaniach właściwych organów – w szczególności w obowiązku podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości – taki obowiązek wynika z art. 38 ust. 2 u.g.n., § 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów[294], § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego

[293] W praktyce, wobec braku katastru, ewidencji gruntów i budynków.

[294] T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2092, przetarg ogłasza organizator przetargu w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której położona jest nieruchomość, w siedzibie właściwej miejscowo izby rolniczej, właściwym miejscowo urzędzie gminy oraz swojej siedzibie co najmniej na 14 dni przed dniem rozpoczęcia przetargu, a w przypadku przetargu ograniczonego – co najmniej na 28 dni przed dniem jego rozpoczęcia.

oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych[295], czy też art. 53 ust. 1 i art. 54 u.k.z.n.[296]

Kończąc rozważania dotyczące roli i znaczenia wykazu nieruchomości nie sposób nie wspomnieć o bardzo istotnej zasadzie, znajdującej potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2002 r.[297], z którego sentencji wynika wprost, że do chwili sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomość pozostaje poza obrotem prawnym, jest więc niedostępna dla osób ubiegających się o jej nabycie, które nie mogą domagać się sprzedaży, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela.

2.6.4. Zasada realizacji celów publicznych

Treść zasady realizacji celów publicznych wyprowadzić można, przy użyciu wykładni systemowej, z przepisu art. 6 u.g.n., stanowiącego katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale także poprzez odwołanie w art. 6 pkt 10 u.g.n. – do innych ustaw. Nieruchomości Skarbu Państwa mają służyć realizacji celów publicznych, które rozumieć należy jako cele dotyczące ogółu społeczeństwa, służące zabezpieczeniu szerokiego spektrum potrzeb obywateli, w tym bezpieczeństwa energetycznego i dostawy mediów, obronności, transportu, usług społecznych czy też zrównoważonego wykorzystania i ochrony środowiska naturalnego oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

Trafnie wyjaśnił istotę pojęcia celu publicznego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 marca 2007 r.[298] stwierdzając w tezie powołanego wyroku: „Pojęcie celu publicznego, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zamierzenia inwestycyjne, wymagające uzyskania stosownej decyzji, posiadają „pierwiastek publiczny".

[295] Dz. U. nr 78 z 2007 r., poz. 532, ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie w siedzibie i zamieszczenie na stronach internetowych jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, którą kieruje sprzedający oraz zamieszczenie w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu.
[296] Prezes KZN ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej KZN przetarg na sprzedaż lub zawarcie umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych.
[297] I SA 632/02, LEX nr 156824.
[298] IV SA/Wa 2037/06, LEX nr 319149.

Z pojęciem celu publicznego wiąże się ogólniejsze pojęcie interesu publicznego, który należy wiązać z uświadomieniem zbiorowych potrzeb obywateli[299]. Można go odnieść do wielu niezindywidualizowanych interesów traktowanych jako wspólne, natomiast pojęcie to stanowi klauzulę generalną podlegającą ciągłej redefinicji i nieustannym nowym wartościowaniom, w czym przejawia się jego względność[300]. Interes publiczny dotyczy korzyści społeczeństwa i wyznaczają go czynniki polityczne, ekonomiczne i socjalne[301]. Należy podkreślić, że interes publiczny jest kategorią zbiorową, odnosząc się do sfery prawnej społeczności i obejmując uznane dobra czy wartości ponadindywidualne[302].

Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są po pierwsze zadania związane z szeroko rozumianym transportem (art. 6 pkt 1-1d u.g.n.), tj.: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie, wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; jak również wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie. Do celów publicznych należy także (art. 6 pkt 9c u.g.n.) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa.

Kolejną grupę w katalogu celów publicznych stanowią zadania dotyczące infrastruktury technicznej (art. 6 pkt 2-4b u.g.n.), tj. budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji

[299] J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 17.
[300] A. Banaszkiewicz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2005, t. LXV, s. 94-95; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 20-22.
[301] M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 24.
[302] A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 105.

wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej[303], jak również budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej[304].

Do celów publicznych związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego (art. 6 pkt 5-5a i 9-9a u.g.n.) należy także: opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego, jak również zakładanie i utrzymywanie cmentarzy oraz ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej.

Kolejny rodzaj celów publicznych stanowią zadania związane z zapewnieniem i utrzymywaniem bazy lokalowej dla szerokiego spektrum podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 6 pkt 6-6a u.g.n.), w tym: budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych oraz budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług.

Do celów publicznych ustawodawca zaliczył także zadania związane z szeroko rozumianą obronnością i bezpieczeństwem publicznym (art. 6 pkt 7 u.g.n.), tj. budowę, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, ochrony granicy państwowej lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym budowę i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich.

[303] W rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 498.

[304] W rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 264.

Wśród celów publicznych związanych z wykorzystaniem zasobów przyrodniczych (art. 6 pkt 8-8a u.g.n.) ustawodawca wskazał poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą; jak również poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Jako cele publiczne, dotyczące ochrony przyrody (art. 6 pkt 9b i 9d) ustawodawca wskazał ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, ale także wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Katalog celów publicznych zawarty w art. 6 u.g.n. nie jest jednak wyczerpujący, albowiem ustawodawca jako cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami poleca traktować także inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach[305].

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r.[306] trafnie zauważył, że: „nie każde zamierzenie, którego rezultat dałoby się zakwalifikować jako dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny, może być uznane za cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko takie, które mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n. lub zostało w innej ustawie uznane za cel publiczny."

Katalog celów publicznych musi więc być katalogiem zamkniętym, biorąc pod uwagę dalekosiężne konsekwencje uznania zamierzenia inwestycyjnego jako realizującego cel publiczny, w szczególności jako podstawy uzasadniającej wywłaszczenie nieruchomości, będące wyjątkiem od zasady konstytucyjnej ochrony prawa własności. Artykuł 6 u.g.n. i inne ustawy wskazujące *expressis verbis* cele publiczne zawierają zatem ich zamkniętą listę, która nie może zostać poszerzona w drodze wykładni[307].

Pojęcie inwestycji celu publicznego nie jest więc oparte na kryterium podmiotowym czy funkcjonalnym, ale na kryterium przedmiotowym, na co wskazuje Naczelny Sąd

---

[305] Zob.: art. 13e ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1156), art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, (t.j. Dz. U z 2024 r., poz. 1199), czy też art. 3 ust. 2 wzbudzającej poważne kontrowersje społeczne ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1390.

[306] II OSK 1179/16, LEX nr 2462975, źródło: https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522556671/1/ii-osk-1179-16-zakwalifikowanie-zamierzenia-jako-celu-publicznego-w-rozumieniu-art-6-u-g-n-wyrok...?keyword= Lex%20nr%202462975&cm=SFIRST [dostęp: 2023-08-10].

[307] Tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 maja 2011 r., III SA/Wa 2602/10, LEX nr 821114.

Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2008 r.[308] Inwestycje celu publicznego nie są realizowane wyłącznie przez podmioty publiczne, bowiem w przypadku powierzenia realizacji zadania publicznego podmiotowi prywatnemu również taki podmiot może być adresatem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego[309]. Elementem koniecznym nie jest zaangażowanie środków publicznych[310], gdyż inwestycja celu publicznego może być finansowana zarówno ze środków publicznych, jaki i prywatnych – warunkiem *sine qua non* jest, aby były to cele zawarte w katalogu ujętym w art. 6 u.g.n.[311].

Reasumując, podmioty, do których należy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, powinny w swoim działaniu kierować się opisanymi powyżej podstawowymi zasadami: prawidłowej gospodarki nieruchomościami, jawności gospodarowania nieruchomościami oraz realizacji celów publicznych. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca z zasadami prawidłowej gospodarki łączy powinność zachowania szczególnej staranności. Takim sformułowaniem posługuje się w art. 4 ust. 2 u.z.z.m.p., jak również w art. 2 ust. 4 u.k.z.n., zgodnie z którym Krajowy Zasób Nieruchomości jest obowiązany do gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu z zachowaniem szczególnej staranności oraz zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

Ustawa nie definiuje pojęcia szczególnej staranności ani nie wskazuje kryteriów, za pomocą których można by określić poziom tej staranności[312]. Pojęciem szczególnej staranności posługuje się natomiast art. 50 ust. 1 u.s.g., a dotyczące tego przepisu orzecznictwo i dorobek doktryny mogą służyć pomocą przy interpretacji powołanych powyżej przepisów odnoszących się do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, jako że wymóg zachowania szczególnej staranności ma służyć temu samemu celowi – ochronie mienia publicznego, czy to skarbowego, czy też samorządowego.

Pojęcie szczególnej staranności powinno być rozumiane jako wyższa staranność niż należyta, która w rozumieniu art. 355 § 1 k.c. oznacza staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Z kolei w myśl § 2 tego przepisu należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu

[308] II OSK 548/07, LEX nr 503449.
[309] M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „CASUS", 2003, nr 2, s. 6.
[310] E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 6,* [w:] L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, https://sip.lex.pl/#/commentary/587644628/442068/klat-gorska-elzbieta-klat-wertelecka-lidia-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-16].
[311] Tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 570/10, LEX nr 758967.
[312] J. Jagoda, *Zasady zarządzania mieniem samorządowym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 53, s. 224.

zawodowego charakteru tej działalności. Szczególna staranność powinna być nie tylko większa niż należyta, ale również wyższa od staranności wymaganej od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą.

Podejmując próbę oceny zachowania należytej staranności dokonuje się obiektywizacji i generalizacji modelu postępowania, którego można oczekiwać od podmiotu zobligowanego do jej zachowania w określonych stosunkach[313]. Konieczne jest zatem prawidłowe ustalenie zarówno rodzaju stosunków, w obrębie których działa zobowiązany, jak również wymagań o charakterze ogólnym, jakie stawiane są ich uczestnikom.

W literaturze określa się obrazowo ten rodzaj staranności jako staranność „dobrego gospodarza"[314], którego rolę ma pełnić właściwy organ, zatem w przypadku art. 2 ust. 4 u.k.z.n. – KZN, a art. 4 ust. 2 u.z.z.m.p. – podmiot zarządzający mieniem państwowym.

Brak szczególnej staranności może uzasadniać odpowiedzialność o różnym charakterze: za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, majątkową za wyrządzoną w mieniu szkodę, czy też w ostateczności także i karną. Działalność osób zarządzających mieniem publicznym oceniana jest z uwzględnieniem kryterium dochowania takiego poziomu staranności, zatem w doktrynie wskakuje się, że zarzut niedołożenia szczególnej staranności może być postawiony nawet wówczas, gdy danej osobie można przypisać drobne nieusprawiedliwione niedbalstwo[315].

Należy jednak zwrócić uwagę, że w działalności podmiotów zarządzających mieniem publicznym nie sposób pominąć konieczności podejmowania decyzji zawierających pewien element ryzyka. Interesującej oceny tej okoliczność dokonał Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 17 maja 1995 r.[316] skonstatował, że „uchwała rady gminy upoważniająca zarząd gminy do nabywania i zbywania akcji na giełdzie papierów wartościowych w granicach kwot określonych w uchwale budżetowej nie może być oceniana jako naruszająca przepis art. 50 u.s.g. tylko na tej zasadzie, że operacje giełdowe połączone są z określonym stopniem ryzyka". Ryzyko to nie może być większe niż w przeciętnych stosunkach gospodarczych, podjęte działanie nie powinno mieć na celu jedynie maksymalizacji zysku, ponieważ cel ten zasadniczo nie może uzasadniać działalności osób uczestniczących

[313] J. Jagoda, *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587718905/645610/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzie-gminnym-komentarz-wyd-iii?keyword=generalizacji&cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-17].
[314] J. Dominowska, *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) R. Hauser, Warszawa 2011, s. 569.
[315] A. Szewc, *Komentarz do art. 50,* [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 336–337.
[316] SA/Wr 275/95, ONSA 1996/3, poz. 113.

w zarządzaniu mieniem komunalnym[317]. Zachowanie szczególnej staranności nie może wymagać zastosowania ponadnormatywnych ograniczeń w zarządzaniu mieniem, zatem jeżeli żaden przepis nie wymaga wyboru kontrahenta w drodze przetargu, to zawarcie umowy bez tego trybu nie stanowi automatycznie naruszenia art. 50 u.s.g.[318]

2.7. Modele wykonywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa

2.7.1. Skarb Państwa jako osoba prawna

Wyjątkowa pozycja Skarbu Państwa jako osoby prawnej i zróżnicowany charakter nieruchomości, które wchodzą w skład zasobu, wymagają dostosowanych konstrukcji prawnych, na których ustawodawca oparł modele wykonywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

W świetle art. 33 k.c. osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Skarb Państwa jest specyficzną osobą prawną – nieposiadającą siedziby ani organów w rozumieniu art. 38 k.c.[319], zgodnie z którym osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Skoro w Kodeksie cywilnym nie przewidziano przepisu regulującego zasady reprezentacji Skarbu Państwa, przyjmowano w praktyce, że Skarb Państwa uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym poprzez organy państwowych jednostek organizacyjnych i za ich pośrednictwem realizuje uprawnienia właścicielskie wobec nieruchomości.

2.7.2. Ewolucja konstrukcji prawnej zarządu nieruchomościami

Nakreślając kontekst historyczny należy przypomnieć, że w okresie powojennym mienie państwowe niepodzielnie należało do państwa, które było wyłącznym właścicielem całego mienia państwowego i zachowywało do tego mienia pełnię uprawnień właścicielskich niezależnie od tego, w kogo zarządzie mienie to się znajdowało. Zasadę powyższą ujęto art. 128 § 1 k.c., który w brzmieniu obowiązującym od wejścia w życie, czyli 1 stycznia 1965 r. do 1 lutego 1989 r. stanowił, że własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie państwu, a państwowe osoby prawne wykonywały jedynie w imieniu własnym w stosunku do

[317] K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 50,* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2022, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587896984/694424?tocHit=1&cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-17].
[318] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1564/17, LEX nr 2705146.
[319] G. Bieniek, H. Pietrzykowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 17-19.

zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia wynikające z własności państwowej[320].

Wskutek nowelizacji art. 128 k.c., dokonanej na podstawie art. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny[321], przepis ten otrzymał brzmienie: „Własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym" i w takim brzmieniu przepis obowiązywał do dnia 30 września 1990 r. Równolegle dokonano radykalnej zmiany art. 44 k.c. i wydzielenia odrębnego przepisu art. 44^1 k.c., co oznaczało zniesienie dotychczas obowiązującej reguły, zgodnie z którą jedynie Skarbowi Państwa mogła przysługiwać własność mienia państwowego, a państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych, w tym i nieruchomości na własność. Zmiana art. 128 k.c. dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. nie spowodowała jednak – z mocy przepisów Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych – przekształcenia przysługujących państwowym osobom prawnym uprawnień do części mienia ogólnonarodowego, pozostających w ich zarządzie w dniu wejścia w życie wymienionej ustawy, a przekształcenie zarządu – w odniesieniu do budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych gruntach – w prawo własności, nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a co do innych składników majątkowych (przekształcenie w prawo własności) nastąpiło na podstawie ustaw określających ustrój majątkowy państwowych osób prawnych[322].

Odrębność tę potwierdzały również przepisy art. 33 i 34 k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 1990 r.[323], których uzupełnieniem stał się art. 40 § 1 k.c., zgodnie z którym Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, a zgodnie z § 2 tego przepisu w razie nieodpłatnego przejęcia, na podstawie obowiązujących ustaw, określonego składnika mienia od państwowej osoby prawnej na rzecz Skarbu Państwa, ten ostatni odpowiada solidarnie z osobą prawną za zobowiązania powstałe w okresie, gdy składnik stanowił własność danej osoby prawnej, do wysokości wartości tego składnika ustalonej według stanu z chwili przejęcia, a według cen z chwili zapłaty.

---

[320] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 199,* [w:] *Ustawa o gospodarce (...)*, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587725022/732773/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-18].

[321] Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 3, poz. 11).

[322] Wyjaśnienie tej fundamentalnej kwestii zostało zawarte w mającej moc zasady prawnej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, OSNCP 1991/10–12, poz. 119.

[323] Art. 128 k.c. uchylony został przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. nr 55, poz. 321) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 października 1990 r.

W konsekwencji opisanych powyżej ustrojowych zmian legislacyjnych państwowa osoba prawna, która nabyła nieruchomość po dniu 1 lutego 1989 r. w drodze umowy cywilnoprawnej, stawała się właścicielem tej nieruchomości, co znalazło potwierdzenie w art. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która przestała obowiązywać na mocy art. 241 pkt 2 u.g.n., wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami w dniu 1 stycznia 1998 r.[324]

Wykonywanie uprawnień właścicielskich wobec nieruchomości Skarbu Państwa aż do 1990 r. co do zasady opierało się na konstrukcji prawnej zarządu (choć także i użytkowania), która to konstrukcja przeszła dwutorową transformację – w przypadku państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – w trwały zarząd, a w przypadku państwowych osób prawnych – w prawo użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków.

Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa regulowały przepisy rozdziału 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która została uchylona na podstawie art. 241 pkt 1 u.g.n. wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła instytucję trwałego zarządu nieruchomością, co spowodowało konieczność wprowadzenia przepisu przejściowego, który odnosiłby się do instytucji zarządu funkcjonującego pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. I tak przepis art. 199 ust. 2 u.g.n., rozstrzyga, że zarząd nieruchomości stanowiących własność Skarbu, sprawowany przez jednostki organizacyjne na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, przekształcił się z tym dniem w trwały zarząd tych nieruchomości.

W konsekwencji takiego rozwiązania nabyty przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami zarząd nadal istniał, jednakże stosowało się do niego przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące trwałego zarządu. Przekształcenie zarządu w trwały zarząd nie oznaczało nabycia prawa trwałego zarządu z mocy prawa – przekształceniu ulegało bowiem prawo już istniejące.

[324] Aktualnie obowiązujący art. 199 u.g.n. stanowi powtórzenie art. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. w brzmieniu: „Nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 3, poz. 11), stanowią od chwili nabycia własność tych osób.”.

Ze względu na to, że przekształcenie zarządu w trwały zarząd, o którym mowa w art. 199 ust. 2 u.g.n., nastąpiło z mocy prawa, zbędne było wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących tego przekształcenia[325].

Z kolei podstawą przekształcenia prawa zarządu wobec państwowych osób prawnych stanowił art. 2 powoływanej już wcześniej ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. I tak grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stały się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem prawa użytkowania wieczystego. Rozwiązanie to nie znajdowało zastosowania do gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, a z kolei uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych do będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa regulowała odrębna ustawa.

Konsekwencją powstania prawa wieczystego użytkowania nieruchomości było jednoczesne nabycie z mocy prawa własności budynków i innych urządzeń oraz lokali, będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych, a które znajdowały się na tych gruntach. Nabycie prawa własności przez państwowe osoby prawne następowało odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych. Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, stwierdzał w drodze decyzji w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – wojewoda, a w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy – zarząd gminy.

Przedmiotem zarządu jako formy władania gruntami prowadzącej do uwłaszczenia poprzez nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntu w analizowanym trybie mogła być wyłącznie nieruchomość, a nie udział Skarbu Państwa w jej współwłasności, co potwierdziła linia orzecznicza zapoczątkowana uchwałą Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 28 października 1993 r.[326], w której wyrażono następującą tezę: „Decyzja stwierdzająca nabycie przez państwową osobę prawną prawa wieczystego użytkowania gruntów oraz własności budynków – na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) – nie może być podstawą wpisu w księdze wieczystej w sytuacji, gdy grunty te w dniu 5 grudnia 1990 r.

[325] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 199*, [w:] *Ustawa o gospodarce (...)*.
[326] III CZP 81/93, OSNC 1994/2/27.

stanowiły współwłasność Skarbu Państwa (gminy) i innych osób”[327]. Należy jednak zasygnalizować, że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 1 lutego 1994 r.[328] w punkcie drugim dopuścił możliwość komunalizacji nieruchomości w częściach ułamkowych, co prowadziło do rozbieżności w działaniach organów administracji publicznej wydających decyzje deklaratoryjne potwierdzające nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa.

Weryfikacja istnienia prawa zarządu na dzień 5 grudnia 1990 r. przysługującego państwowej osobie prawnej następowała w toku postępowania administracyjnego, które prowadzić miało do potwierdzenia nabycia przez uprawnionego użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, lokali i innych urządzeń[329]. W toku postępowania ustalano, jakie zdarzenie prawne było podstawą powstania zarządu, który miał źródło w konkretnym akcie prawnym np. decyzji administracyjnej czy akcie erekcyjnym państwowej osoby prawnej[330].

Na marginesie warto wspomnieć, że na mocy wspomnianej powyżej ustawy z dnia 29 września 1990 r. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), jak również budynki i inne urządzenia oraz lokale, znajdujące się na gruntach, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w użytkowaniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, pozostawały nadal w użytkowaniu tych osób i jednostek. W stosunku do użytkowania stosowało się przepisy dotyczące zarządu. Kwestia ta została następnie uregulowana w art. 210 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w użytkowaniu osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz znajdujące się na tych gruntach budynki, inne urządzenia i lokale pozostają nadal w użytkowaniu tych osób i jednostek, a do takiego użytkowania stosuje się odpowiednio

[327] Stanowisko takie konsekwentnie utrzymano w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZP 82/07, OSNC 10/08/112.
[328] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r. dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, Dz. U. z 1994 r., nr 18, poz. 69.
[329] G. Bieniek, *Uwłaszczenie,* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369302396/293224/bieniek-gerard-gdesz-miroslaw-rudnicki-stanislaw-nieruchomosci-problematyka-prawna?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-20].
[330] Stanowisko orzecznictwa w tym zakresie nie było jednolite – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lutego 1992 r., ONSA 2/92/39, uznał, że zarząd nie mógł powstać w sposób dorozumiany, natomiast pogląd co do możliwości objęcia zarządu nieruchomości przez czynności faktyczne wyraził Sąd Najwyższy w wydanym w dniu 9 kwietnia 1992 r. wyroku w sprawie III ARN 15/92.

przepisy dotyczące trwałego zarządu. Także do użytkowania ustanowionego w drodze decyzji przed dniem 1 stycznia 1998 r. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące trwałego zarządu.

Proces uwłaszczenia w przypadku państwowych instytucji kultury[331] obejmował nabycie z mocy prawa, z dniem ich wpisu do rejestru instytucji kultury, użytkowania wieczystego gruntów, którymi zarządzały w dniu 5 grudnia 1990 r. oraz własności położonych na nich budynków, innych urządzeń i lokali, pod warunkiem jednak, że w dniu 1 stycznia 1998 r. nadal zarządzały tymi gruntami[332].

Ze społecznego punktu widzenia istotne znaczenie miał z kolei proces przekształcenia prawa użytkowania, które przysługiwało spółdzielni, związkowi spółdzielczemu i innym osobom prawnym, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami gruntu, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy. Podmiotom przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków i innych urządzeń oraz lokali w drodze bezprzetargowej. Przeniesienie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następowało odpłatnie, chyba że obiekty te zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni lub ich związków, co z reguły miało miejsce.

2.7.3. Podstawy reprezentacji Skarbu Państwa w zarządzaniu mieniem

Współcześnie, ogólne podstawy materialnoprawnej reprezentacji Skarbu Państwa znajdują unormowanie w przepisach ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

I tak zgodnie z art. 5 ust. 1 u.z.z.m.p. organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek, kierując się zasadą prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa oraz mogą zbywać jego składniki. Wśród otwartego katalogu zadań ustawodawca wymienia czynności o charakterze technicznym, jak zabezpieczenie mienia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz zapewnienie ochrony tego mienia, a także działania związane z obrotem mieniem: zapewnienie wyceny mienia, wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za mienie udostępnione przed ich przejęciem oraz windykacja tych należności, a także czynności podejmowane w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na mieniu, o zapłatę należności za korzystanie z mienia, roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, stwierdzenie

[331] Które uzyskały osobowość prawną na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 87.
[332] Kwestię tę reguluje art. 202 u.g.n.

nabycia spadku, czy też stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie oraz wnioskowanie o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości bądź wpis w księdze wieczystej. Dokonując analizy przepisu art. 5 u.z.z.m.p. nasuwa się analogia do katalogu zadań starosty określonego w art. 23 ust. 1 u.g.n. Wśród zadań ustawodawca wymienia także współpracę z innymi organami, które na mocy przepisów odrębnych gospodarują mieniem oraz z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego, analogicznie jak czyni to w art. 23 ust. 1 pkt 6 u.g.n.

Konsekwencją utworzenia KZN było sprecyzowanie nowego zadania spoczywającego na państwowych osobach prawnych – mogą one zbywać nieruchomości w trybie bezprzetargowym według ceny odpowiadającej cenie rynkowej na rzecz Skarbu Państwa w celu włączenia do Zasobu, o którym mowa w ustawie o KZN.

Podstawowe kwestie dotyczące zasad reprezentacji Skarbu Państwa przewiduje art. 6 u.z.z.m.p. Skarb Państwa reprezentują organy administracji publicznej oraz inne organy lub podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Kierownicy jednostek reprezentują SP w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. Zarówno organy administracji publicznej, jak i kierownicy jednostek oraz inne organy lub podmioty uprawnione do reprezentowania SP mogą zlecać dokonywanie określonych czynności prawnych lub faktycznych lub rodzajów czynności prawnych lub faktycznych w zakresie ich właściwości, osobom fizycznym lub prawnym w oparciu o pełnomocnictwo.

W zakresie odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ władzy publicznej, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, natomiast w sprawach roszczeń z innych tytułów – przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się roszczenie. W przypadku dokonania czynności prawnych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 103 § 1 i 2 k.c. regulujący skutki działania tzw. fałszywego pełnomocnika (*falsus procurator).* Zawarcie umowy z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa powoduje, że czynność prawna jest niezupełna (*negotium claudicans*) i jej ważność zależy od potwierdzenia przez właściwie umocowany podmiot reprezentujący Skarb Państwa[333].

[333] S. Rudnicki, R. Trzaskowski, *Komentarz do art. 103* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część Ogólna*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2014, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587568564/366004/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-ksiega-pierwsza-czesc-ogolna?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-20].

2.7.4. Współczesne modele wykonywania praw właścicielskich wobec mienia Skarbu Państwa

Dokonany po 1990 r. podział mienia państwowego w oparciu o kryterium przeznaczenia nieruchomości pozwolił na wyodrębnienie dwóch wiodących zasobów nieruchomości Skarbu Państwa: Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa niebędących nieruchomościami rolnymi, wprowadzając nową konstrukcję ustawowego powiernictwa nieruchomości rolnych oraz ustawowego wykonywania zadań administracji rządowej w zakresie nieruchomości innych niż rolne[334].

Współcześnie możemy wyróżnić cztery zasadnicze modele wykonywania prawa własności wobec nieruchomości Skarbu Państwa:

1) powiernictwo ustawowe przez państwowe osoby prawne,
2) przedstawicielstwo ustawowe wykonywane przez starostę,
3) trwały zarząd na rzecz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,
4) ustawowy zarząd na rzecz PGL Lasy Państwowe.

2.7.4.1. Powiernictwo ustawowe

Pierwszym z modeli wykonywania prawa własności wobec nieruchomości Skarbu Państwa jest powiernictwo ustawowe wykonywane przez państwowe osoby prawne.

Konstrukcja powiernictwa znajduje zastosowanie zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym, niemniej jednak przyjmuje różną postać w europejskich systemach prawnych. I tak w prawie anglosaskim powiernictwo (*trust*) jest stosunkiem prawnym o charakterze prawnorzeczowym, w ramach którego właściciel rzeczy (*settlor, cestui que trust*) przenosi własność swojego prawa na powiernika (*trustee*). Ustanawiający trust wskazuje jego cel i osobę uprawnioną do świadczeń (beneficjenta). Właścicielem rzeczy pozostaje powiernik (trustee), natomiast beneficjentowi przysługuje tzw. *equitable ownership* – rozumiana jako pakiet uprawnień beneficjenta związanych z powierzonym *trustee* majątkiem, objętych ochroną przed wierzycielami powiernika[335].

W przypadku systemów prawnych europejskich państw kontynentalnych ich pierwowzoru dopatrywać się można instytucji w prawa rzymskiego – fiducji (*fiduciae cum amico ac creditore*).

Istotą tej konstrukcji prawnej jest przeniesienie własności rzeczy na drugą osobę z zastrzeżeniem obowiązku jej zwrotu powierzającemu lub osobie trzeciej. Odmianą

[334] Z. Pessel, *Nieruchomości* (…), s. 106.
[335] P. Stec, *O anglosaskim i kontynentalnym rozumieniu powiernictwa*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2003, vol. I, s. 12.

powiernictwa w jego wydaniu rzymskim jest *fiducia cum creditore*, która stanowiła pierwowzór współczesnej instytucji przewłaszczenia na zabezpieczenie. W ramach tej konstrukcji prawnej dłużnik przenosił własność rzeczy na drugą osobę z zastrzeżeniem jej zwrotu w przypadku spełnienia świadczenia.

W modelu francuskim powiernictwo polega na przeniesieniu własności rzeczy na rzecz powiernika, z jednoczesnym ograniczeniem możliwości rozporządzania rzeczą i zastrzeżeniem zwrotnego przeniesienia jej własności[336].

W przypadku trustu w rozumieniu niemieckiego prawa cywilnego powierzający przenosi prawo na powiernika, przy czym ustala się, że powiernik wykonuje je w interesie powierzającego. Rozróżnia się trust powierniczy (*Fiduziarische Treuhand*), w którym powiernik nabywa prawo własności rzeczy oraz trust wzmacniający (*Ermächtigungs-Treuhand*), w ramach którego nie dochodzi do przeniesienia majątku, a jedynie zostaje przyznane prawo do rozporządzania nim przez powiernika (§ 185 BGB)[337].

W obrocie prywatnym źródłem powiernictwa jest co do zasady umowa, natomiast nie jest wykluczone powstanie powiernictwa *ex lege*. Taka konstrukcja jest znana prawu niemieckiemu (*Treuhand Offentlicher Hand*), które określić można jako powiernictwo publicznoprawne powstające z mocy ustawy. Współczesnym przykładem takiego rozwiązania może być Urząd Powierniczy (*Treuhandanstalt*) działający na terytorium byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej w latach 1990-1995.

Polskie prawo prywatne nie reguluje instytucji powiernictwa jako umowy nazwanej, która może być kształtowana przez strony stosunku prawnego na zasadzie swobody umów wyrażonej w art. 353^1 k.c., natomiast w prawie publicznym oparte na modelu powiernictwa konstrukcje prawne przewidziane są w ustawach ustrojowych normujących działalność państwowych osób prawnych władających mieniem państwowym.

I tak jako pierwszą ze wspomnianych regulacji wskazać należy ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.g.n.r.s.p. Skarb Państwa powierza Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa[338] wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy. Chodzi zatem o mienie Skarbu Państwa w postaci nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego (z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych), inne nieruchomości

[336] Z. Pesel, *Nieruchomości* (…), s. 109.
[337] Źródło: https://www.international-probate-lawyer.com/glossar/def/treuhand.html [dostęp: 2023-08-25].
[338] Określanemu w dalszej części pracy „Krajowym Ośrodkiem" lub skrótem KOWR.

i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, jak również lasy niewydzielone geodezyjnie z wyżej wymienionych nieruchomości.

KOWR we własnym imieniu wykonuje prawa i obowiązki związane z powierzonymi składnikami mienia Skarbu Państwa w stosunku do osób trzecich, a także we własnym imieniu wykonuje związane z nimi obowiązki publicznoprawne. KOWR ponadto wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z powierzonym mieniem Skarbu Państwa po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych prawa i obowiązki.

W doktrynie przyjmuje się, że relacja pomiędzy Skarbem Państwa a KOWR opiera się na stosunku powiernictwa *ex lege*[339], natomiast brak zgodności co do kwestii, jakiej formule powiernictwa odpowiada rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę. Za najtrafniejsze wydaje się przyjęcie założenia, że KOWR ma charakter ustawowego powiernika *sensu largo*[340], dysponującego majątkiem Skarbu Państwa w sposób nieograniczony, z wyłączeniem pełnego władztwa Skarbu Państwa, który wprawdzie pozostaje właścicielem mienia przekazanego KOWR, jednakże jako odrębna osoba prawna traci możliwość zarządzania i dysponowania własnością rolną[341].

W ramach określonego w art. 5 u.g.n.r.s.p. ustawowego stosunku powiernictwa, KOWR uzyskał kompetencję do wykonywania we własnym imieniu praw Skarbu Państwa w odniesieniu do stanowiącego jego własność mienia należącego do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. KOWR, będący państwową osobą prawną, występuje w obrocie prawnym samodzielnie jako jego odrębny uczestnik[342].

---

[339] T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 50, tak również: M. Możdżeń-Marcinkowski, *Komentarz do art. 5* [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, (red.) P. Czechowski, WKP 2018, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587767902/565342/czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarowaniu-nieruchomosciami-rolnymi-skarbu-panstwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-25].

[340] Ł. Sanakiewicz, *Komentarz do art. 5,* [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LexisNexis 2014, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587385350/182790/ sanakiewicz-lukasz-ustawa-o-gospodarowaniu-nieruchomosciami-rolnymi-skarbu-panstwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-08-25].

[341] Takie rozumienie konstrukcji powiernictwa sformułowano wobec poprzedniczki prawnej KOWR – Agencji Nieruchomości Rolnych, a biorąc pod uwagę następstwo prawne pomiędzy przedmiotową Agencją a KOWR – rozważania te zachowują aktualność także wobec KOWR, zob.: P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 222-223.

[342] W uchwale 7 sędziów z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121, Sąd Najwyższy określił Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa jako instytucję powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występowała ona jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc „własną" odpowiedzialność za te działania.

Na okoliczność tę wskazuje się w orzecznictwie sądowym wnioskując, że skoro KOWR jest powiernikiem Skarbu Państwa w zakresie zarządu państwowymi nieruchomościami rolnymi, to w postępowaniach sądowych dotyczących tych nieruchomości legitymację procesową posiada wyłącznie KOWR, a nie Skarb Państwa, który nie ma przed sądem legitymacji biernej[343].

KOWR kontynuuje działalność Agencji Nieruchomości Rolnych, będącej z kolei następczynią Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa z uwzględnieniem regulacji zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została powołana na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, aby przejąć, zrestrukturyzować i sprywatyzować mienie po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, nieruchomości rolne Państwowego Funduszu Ziemi, a także inne mienie stanowiące własność Skarbu Państwa, a ponadto na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Agencja została zobowiązana do przejmowania na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych, wchodzących w skład gospodarstw rolnych, na wniosek właścicieli, którzy mają ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników.

Podsumowując rozważania na temat ustawowej konstrukcji powiernictwa, warto zwrócić uwagę na odrębność Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, który reprezentuje KOWR od zasobu stanowiącego własność KOWR jako państwowej osoby prawnej. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4 u.g.n.r.s.p. mienie nabyte przez KOWR z własnych środków stanowi jego własność, zatem KOWR realizuje zadania właścicielskie wobec dwóch zasobów nieruchomości – powierzonych i własnych.

Kolejnym przypadkiem powiernictwa ustawowego w wykonywaniu praw właścicielskich wobec mienia Skarbu Państwa jest Agencja Mienia Wojskowego[344]. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.a.m.w. Skarb Państwa powierza AMW wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność, a wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych, zajętych pod budowle i urządzenia związane z nieruchomościami, o których mowa powyżej, jak również uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli przedstawiona przez AMW propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji. Ponadto AMW powierzone zostało mienie Skarbu Państwa będące

[343] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2021 r., I CSKP 31/21, OSNC-ZD 2022/1/5.
[344] Oznaczonej w dalszej części pracy skrótem AMW.

do dnia przekazania w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych, niewykorzystywanego do realizacji ich zadań lub pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Analogicznie jak w przypadku powiernictwa realizowanego przez KOWR prawo własności lub inne prawa uzyskane z tytułu zbycia lub obciążenia prawem rzeczowym lub innym prawem mienia powierzonego AMW przysługuje Skarbowi Państwa. Agencja reprezentuje zatem Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, jak również publicznoprawnych[345]. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2021 r. podejmuje bardzo interesujące zagadnienie charakteru władztwa nad mieniem powierzonym Agencji (w szerszym kontekście – także i innym powiernikom ustawowym). Skarb Państwa nie działa wszakże przez organy, ale jego uprawnienia właścicielskie zostają przeniesione na AWM *ex lege*, zatem do władania mieniem uprawniona jest w pełnym zakresie uprawnień właścicielskich, w tym rozporządzania prawem własności, wyłącznie AMW.

Skarb Państwa, pomimo że pozostaje właścicielem mienia, to nie jest w stanie władać tym mieniem jak właściciel, ani też w inny sposób, a wszelkie czynności faktyczne i prawne wobec tego mienia może wykonywać wyłącznie AMW. Na mocy art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 u.a.m.w. podmiotem władającym rzeczą jak właściciel jest AMW, powstaje natomiast pytanie, czy przedmiotowa agencja pozostaje w posiadaniu rzeczy czy też jest jej dzierżycielem? Wprawdzie brzmienie art. 338 k.c. „Kto rzeczą faktycznie włada za kogo innego, jest dzierżycielem" może sugerować podobieństwo do relacji pomiędzy Skarbem Państwa a powiernikiem ustawowym, to jednak ustawowy sposób ukształtowania relacji pomiędzy AMW a Skarbem Państwa pozwala na odrębną ocenę istoty władania mieniem przez Agencję. Zakres uprawnień powiernika ustawowego, uprawnionego do wykonywania w pełnym zakresie prawa własności, w tym do rozporządzania rzeczą, jak i oddania jej w posiadanie zależne na podstawie stosunków rzeczowych lub zobowiązaniowych, odpowiada charakterowi posiadania samoistnego i jest bezdyskusyjnie szerszy w porównaniu z uprawnieniami dzierżyciela, który włada faktycznie rzeczą za i dla kogo innego, zatem jego władztwo opiera się na elemencie fizycznego dysponowania rzeczą. Dzierżenie może wynikać z istniejącego między posiadaczem

[345] Na mocy art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 u.a.m.w. podmiotem władającym rzeczą jak właściciel jest AMW, który to podmiot wykonuje akty posiadania, zatem jest także podatnikiem podatku od nieruchomości – zob.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 kwietnia 2017 r., I SA/Rz 141/17, LEX nr 2294077, jak również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 895/21, ONSAiWSA 2021/4/67.

a dzierżycielem rzeczy stosunku prawnego, ale istnienie takiego stosunku nie jest konieczną przesłanką dzierżenia, gdyż za dzierżyciela uznawana jest także osoba prowadząca cudzą sprawę bez zlecenia. W przypadku powiernictwa ustawowego, źródłem uprawnienia AMW do posiadania rzeczy jest przepis ustawy, a nie umowny stosunek prawny.

Kolejnym przykładem powiernictwa ustawowego jest relacja pomiędzy Skarbem Państwa a Krajowym Zasobem Nieruchomości. Przedmiotową relację precyzuje art. 4 ust. 4 u.k.z.n., zgodnie z którym Skarb Państwa powierza KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n., oraz nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.k.z.n. Zastosowane w konstrukcji normy prawnej zawartej w art. 4 ust. 4 u.k.z.n. odwołanie do art. 1 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. i art. 2 ust. 2 u.k.z.n. prowadzi do wniosku, że zbiór nieruchomości powierzonych KZN powinien zawierać:

1) nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa, w tym powierzone Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego, a które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz stanowiące przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, którymi gospodarują właściwe organy (art. 1 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n.);
2) nieruchomości nabyte przez KZN na rzecz Skarbu Państwa (art. 2 ust. 2 u.k.z.n.).

O ile w przypadku drugiej grupy nieruchomości ich ustalenie nie stwarza problemu, to w przypadku pierwszej grupy opis sposobu wyselekcjonowania nieruchomości powierzonych KZN jest bardziej skomplikowany.

Definiując pojęcie właściwego organu w art. 3 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n. ustawodawca wymienia: starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, Dyrektora Generalnego KOWR lub Prezesa AMW. Pominięcie w zbiorze powierzonych nieruchomości, tych które zostały oddane w użytkowanie wieczyste, jest spójne z rozumieniem pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przewidzianym w art. 21 u.g.n. Wątpliwość budzi natomiast użycie sformułowań: „powierzone Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego” oraz „którymi gospodarują właściwe organy”. Literalna wykładnia przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że pojedyncza nieruchomość może być jednocześnie powierzona dwóm podmiotom, przykładowo: KOWR i KZN, a można przypuszczać, że nie taka była intencja ustawodawcy. Wydaje się, że trafniejsze byłoby zastosowanie w art. 4 ust. 4 u.k.z.n. zamiast odesłania do art. 1 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. odesłania do art. 2 ust. 1 u.k.z.n., co byłoby także spójne z drugim odwołaniem do art. 2 ust. 2 u.k.z.n.

Zgodnie z normą prawną sformułowaną w art. 4 ust. 5 u.k.z.n. obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa KZN wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne (w tym podatkowe). Zatem KZN z chwilą objęcia we władanie rzeczy wstępuje w prawa i obowiązki związane z jej własnością (przedmiotem wieczystego użytkowania) i występuje w obrocie prawnym jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot.

O ile w przypadku art. 4 ust. 4 i ust. 5 u.k.z.n. KZN działa jako powiernik Skarbu Państwa w oparciu o powiernictwo ustawowe, to w zakresie określonym w art. 4 ust. 4a u.k.z.n. działa on jako przedstawiciel ustawowy Skarbu Państwa[346]. KZN występuje jako przedstawiciel ustawowy Skarbu Państwa w chwili złożenia oświadczenia o utworzeniu lub przystąpieniu do spółki celowej, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego, a następnie wykonuje prawa i obowiązki z udziałów lub akcji wyżej wymienionych podmiotów w imieniu Skarbu Państwa.

Opisując relację o charakterze powierniczym pomiędzy Skarbem Państwa a KOWR, AMW czy KZN nie sposób pominąć zasygnalizowania wspólnej cechy łączącej wymienione podmioty – są one państwowymi osobami prawnymi, w tym dwie pierwsze – agencjami wykonawczymi w rozumieniu art. 9 pkt 5 u.f.p. oraz art. 3 ust. 1 u.z.z.m.p. Konstrukcja państwowej osoby prawnej sięga częściowo do modelu organizacyjnego korporacyjnej osoby prawnej, poprzez przyjęcie schematu działania opartego na powołaniu organu zarządzającego (w tym wypadku jednoosobowego w osobie dyrektora/prezesa) oraz organu nadzorczego, wręcz noszącego nazwę rady nadzorczej.

2.7.4.2. Przedstawicielstwo ustawowe wykonywane przez starostę

Drugim z prezentowanych modeli wykonywania praw właścicielskich w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa jest przedstawicielstwo ustawowe starosty (a zgodnie z art. 4 ust. $9b^1$ u.g.n. w miastach na prawach powiatu – prezydenta miasta). Artykuł 11 ust. 1 u.g.n. określa generalną zasadę reprezentowania Skarbu Państwa przez starostę w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Starosta choć nie jest wprawdzie organem Skarbu Państwa, jednak reprezentując Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami powinien być traktowany jako *statio fisci* Skarbu Państwa[347]. Rola *statio fisci* Skarbu Państwa przypada staroście przy podejmowaniu czynności cywilnoprawnych, ale nie

[346] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...),* s. 17.
[347] Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2008 r., II OSK 1610/08, LEX nr 568999.

wolno zapominać, że starosta działa także jako organ administracji publicznej, wydając decyzje administracyjne, podlegające reżimowi określonemu w postępowaniu administracyjnym[348].

Generalna zasada domniemania kompetencji starosty w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa podlega jednak wyłączeniu w przypadkach przewidzianych zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i innych ustawach, przewidujących kompetencję innego organu w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa w czynnościach prawnych dotyczących nieruchomości. I tak przykładowo do kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa należy wyposażenie państwowej osoby prawnej w nieruchomości (art. 51, 52 i 53 u.g.n.), czy też przejęcie praw do nieruchomości i przekazanie ich innej państwowej osobie prawnej (art. 55a u.g.n.), jak również zagospodarowanie nieruchomości pozostałych po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej (art. 57 ust. 1-3 u.g.n.), a także wyposażenie fundacji lub dokonanie darowizny nieruchomości skarbowej na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną lub leczniczą (art. 59 u.g.n.). Z kolei do kompetencji ministra właściwego do spraw aktywów państwowych należy wnoszenie nieruchomości jako aportu do spółki (art. 58 u.g.n.), a minister właściwy do spraw zagranicznych jest właściwy w sprawach przekazywania nieruchomości przedstawicielstwom dyplomatycznym (art. 61 u.g.n.).

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują także ograniczenia w samodzielnym wykonywaniu uprawnień właścicielskich przez starostę poprzez wprowadzenie konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody innego organu administracji rządowej – przede wszystkim wojewody – na dokonanie określonej czynności prawnej. Wśród wymagających zgody wojewody wymienia się czynności przewidziane w niżej wymienionych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, t.j.:

- art. 13 ust. 2a i 2b – darowiznę nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz odstąpienie od obowiązku odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie darowizny;
- art. 14 ust. 1 i 5 – sprzedaż nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego po cenie niższej niż jej wartość rynkowa lub oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste j.s.t. bez pobierania pierwszej opłaty;
- art. 14 ust. 2 i 5 – nieodpłatne obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz j.s.t.;

[348] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 843/00, LEX nr 52651.

- art. 14 ust. 3-5 – zamianę nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t.;
- art. 23 ust. 1 pkt 7 – nabycie i zbycie nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
- art. 23 ust. 1 pkt 7a – zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości z zasobu na okres powyżej 3 lat oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- art. 32 ust. 1a – zbycie nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego;
- art. 34 ust. 6 – przyznanie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości najemcom i dzierżawcom, gdy przedmiotem najmu lub dzierżawy jest budynek mieszkalny lub użytkowy;
- art. 37 ust. 3 – zwolnienie z obowiązku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu;
- art. 37 ust. 4 – zwolnienie z obowiązku zawarcia w drodze przetargu umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia na czas nieoznaczony lub oznaczony na czas dłuższy niż 3 lata;
- art. 46 ust. 4 – wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu;
- art. 68 ust. 1 – udzielenie bonifikaty od ceny ustalonej przy sprzedaży nieruchomości;
- art. 73 ust. 3 – oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste przed 1 stycznia 1998 r.;
- art. 84 ust. 3 – udzielenie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu.

Kompetencje starosty podlegają także ograniczeniu w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, w których jedną ze stron lub uczestników postępowania jest Skarb Państwa, a drugą stroną lub uczestnikiem postępowania jest powiat albo miasto na prawach powiatu. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 23 ust. 1e u.g.n., Skarb Państwa reprezentuje wojewoda.

Należy także pamiętać o funkcji nadzorczej sprawowanej przez wojewodę w oparciu o art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[349]. Wykorzystanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wojewoda realizuje poprzez wymienione w tym przepisie czynności, wśród których wskazano: zatwierdzanie sporządzanych przez starostów planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wraz z ich zmianami, jak również określanie stopnia szczegółowości planu wykorzystania

[349] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 428, w dalszej części pracy oznaczona skrótem: u.w.a.rz.w.

zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i inicjowanie zmiany obowiązującego planu wykorzystania zasobu nieruchomości skarbowych.

Do uprawnień nadzorczych wojewody należy także występowanie do starosty o sporządzenie wykazów: nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które mają być przedmiotem rozporządzenia, jak również wykazu postępowań sądowych, sądowoadministracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie.

Wojewoda posiada także dalej idące uprawnienie, przewidziane w art. 3 ust. 2aa u.w.a.rz.w., polegające na możliwości zastąpienia działania starosty. W wypadku, gdy w ocenie wojewody starosta nie podejmuje w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki działań określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami względem nieruchomości Skarbu Państwa w województwie albo nieruchomości będących przedmiotem zbycia lub udostępnienia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, może on zobowiązać w formie pisemnej starostę do podjęcia określonego działania w terminie nie krótszym niż 14 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, jednakże co istotne - w granicach przyznanych staroście środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. W przypadku niewykonania tego zobowiązania przez starostę w wyznaczonym terminie wojewoda może podjąć działanie określone w zobowiązaniu w imieniu Skarbu Państwa.

Przepis ten został wprowadzony na podstawie art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw[350]. Założeniem projektodawcy było stosowanie tego rozwiązania w ściśle reglamentowanych przypadkach, szczególnie w wypadku bezczynności starosty. W uzasadnieniu do powołanego powyżej projektu ustawy[351] wskazano, że przepis ma stanowić samodzielną podstawę prawną dla wojewody do podjęcia czynności w imieniu Skarbu Państwa, będzie bowiem *lex specialis* względem art. 11 ust. 1 u.g.n. określającego generalną kompetencję starosty do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Zdaniem projektodawcy wyposażenie wojewody w kompetencje do zastąpienia starosty nie narusza generalnej zasady jego właściwości w zakresie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, niemniej jednak nasuwa się refleksja, że przedmiotowe rozwiązanie stanowi instrument ograniczający samodzielność działania starostów. Zgodnie z treścią przepisu działania, o których w nim mowa, będą podejmowane w ramach dostępnych środków

[350] Dz. U. z 2021 r., poz. 1561.
[351] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1266, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1266 [dostęp: 2023-09-07].

na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami, które w praktyce są przyznawane starostom w znacznie mniejszym rozmiarze niż wynika to z faktycznych potrzeb, stąd pozorna bezczynność starostów przykładowo w kwestiach prowadzenia działań związanych z utrzymaniem we właściwym stanie technicznym obiektów budowlanych wynika z braku środków finansowych, a nie braku należytej staranności starostów.

Wzmocnieniu roli wojewodów w procesach gospodarowania nieruchomościami państwowymi[352] służyło także dodanie na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ust. 6 w art. 23 u.g.n., który miał na celu wyposażenie wojewody w szerokie kompetencje umożliwiające wystąpienie do różnych podmiotów władających nieruchomościami państwowymi (w tym bez tytułu prawnego) z żądaniem przekazania informacji o nieruchomościach, co jest niezbędne do praktycznego wykonywania zadań nałożonych przepisami ustawy na wojewodę.

Gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 23 ust. 1 u.g.n. polega w szczególności na podejmowaniu wymienionych w tym przepisie czynności faktycznych i prawnych.

W tym miejscu warto bliżej przyjrzeć się przewidzianemu w art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n. zadaniu obejmującemu ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości, które wiąże się z zadaniami wymienionymi w ust. 1a-1c tego przepisu. I tak zgodnie z ust. 1a starosta jest zobowiązany sporządzić roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazać je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy[353].

Z kolei zakres informacji zbieranych w ramach ewidencjonowania nieruchomości doprecyzowany został w ust. 1c, zgodnie z którym ewidencjonowanie nieruchomości obejmuje w szczególności następujące dane: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, a w przypadku braku księgi wieczystej – wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (bądź profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy),

[352] A. Ratajszczak, *Nowe zasady nadzoru wojewodów nad gospodarką nieruchomościami i obowiązki JST w tym zakresie*, LEX/el. 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/470163121/ratajszczak-artur-nowe-zasady-nadzoru-wojewodow-nad-gospodarka-nieruchomosciami-i-obowiazki-jst-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-09-07].

[353] Z kolei w ust. 1b doprecyzowano, że obowiązek ewidencjonowania, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n., dotyczy również nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. W tym miejscu należy zauważyć, że obowiązek ewidencjonowania nieruchomości pozostaje w faktycznym związku z zadaniem nałożonym na starostów przez art. 10 u.k.z.n., jakim jest sporządzanie wykazów nieruchomości Skarbu Państwa, zawierających szereg danych (oznaczenie, powierzchnia, przeznaczenie w planie miejscowym bądź w studium, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości lub o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych), które powinny znajdować się w ewidencji nieruchomości prowadzonej przez starostę.

Kolejnym obowiązkiem starosty wymienionym w art. 23 ust. 1da u.g.n. jest sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz przedłożenie go do zatwierdzenia wojewodzie najpóźniej na 2 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania aktualnego planu.

Nota bene zadanie dotyczące sporządzania planu wykorzystania nieruchomości podlegało w latach 2007-2021 gruntownym modyfikacjom. Po raz pierwszy obowiązek sporządzenia planu wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa nałożono na starostów poprzez wprowadzenie z dniem 22 października 2007 r. na mocy art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[354] w art. 23 u.g.n. ust. 1d. Plan wykorzystania zasobu miał być przygotowany na okres 3 lat i zawierać trzy części składowe:

1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste,
2) prognozę dotyczącą udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu wpływów osiąganych z układ z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP, jak również dotycząca aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP,
3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

[354] Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218.

Następnie z dniem 1 stycznia 2017 r. ust. 1d został uchylony przez art. 19 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym[355]. Jednocześnie dokonano zmiany art. 23 ust. 1 pkt 3 u.g.n. wprowadzając w miejsce zadania polegającego na sporządzaniu planu wykorzystania zasobu nowe zadanie – sporządzanie planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, która miała być przedkładana wojewodzie celem akceptacji co najmniej na 2 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu.

Starostowie nie byli jednak w stanie realizować tego zadania, bowiem nie została opracowana Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie zrealizował ustawowego obowiązku opracowania polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wynikającego z art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pomimo że dokument ten powinien zostać przygotowany i przedstawiony Radzie Ministrów do dnia 31 grudnia 2017 r.[356]

Kolejna nowelizacja[357] uchyliła z dniem 9 września 2021 r. pkt 3 w art. 23 ust. 1 u.g.n. dotyczący sporządzania planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a w jego miejsce ponownie wprowadzono sprawdzony w praktyce obowiązek sporządzania planu wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa poprzez dodanie w art. 23 u.g.n. ust. 1da i 1db. Aktualnie, jak miało to miejsce do dnia 31 grudnia 2016 r. starosta sporządza plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa opracowany na okres 3 lat. Plan przedkłada się do zatwierdzenia wojewodzie, który rozstrzygając o jego zatwierdzeniu, ma brać pod uwagę wyłącznie jego zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jest aktualnie bardziej rozbudowany, gdyż zawiera cztery elementy[358]:

1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości,

[355] Dz. U. z 2016 r., poz. 2260.
[356] Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem: *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych* (znak: GP.430.015.2019, nr ewidencyjny 168/2019/P/19/018/KGP), s. 8, źródło: https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/018/ KGP/ [dostęp: 2023-09-10].
[357] Artykuł 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.
[358] Nowym elementem jest sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem.

z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości;

2) sprawozdanie z realizacji aktualnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujące okres następujący po okresie objętym poprzednim sprawozdaniem;
3) prognozę dotyczącą:
   a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
   b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,
   c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,
   d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
4) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Przewidziane w art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. zadania starosty obejmują podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku oraz o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie. Należy zauważyć, że wyżej wymienione czynności dotyczą nie tylko nieruchomości wchodzących już w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ale także i takie, które stały się własnością Skarbu Państwa, jednak niezbędne jest podjęcie czynności w postępowaniu sądowym prowadzących do stwierdzenia nabycia ich własności (zasiedzenie, spadkobranie).

Starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej jako *statio fisci* Skarbu Państwa występuje w postępowaniach cywilnych o charakterze procesowym i nieprocesowym, w tym wieczystoksięgowych. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r.[359] wskazał, że art. 23 pkt 8 u.g.n. stanowi jedynie „normę precyzującą jedną z kompetencji starosty, jaką jest jego niepodlegające przekazaniu zarządcom nieruchomości uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach dotyczących nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis ten nie upoważnia natomiast do formułowania wniosku o ograniczeniu prawa reprezentowania Skarbu Państwa przez starostę w sprawach

[359] I CSK 462/07, LEX nr 424351.

sądowych wyłącznie do spraw w nim wymienionych i wyłączeniu z jego uprawnień występowania w sprawach dotyczących innych nieruchomości państwowych".

Trzeba natomiast wyraźnie zaznaczyć, że art. 23 pkt 8 i 9 u.g.n. nie stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa[360], która określa, w jakich postępowaniach Prokuratoria Generalna wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa.

Problematyka reprezentacji Skarbu Państwa w sferze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa była wielokrotnie przedmiotem analizy w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych.

I tak tytułem przykładu – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2000 r.[361] stwierdził, że w art. 11 u.g.n. ustanowiono przedstawicielstwo ustawowe Skarbu Państwa, co oznacza, że wszystkie czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami, zarówno faktyczne, jak i prawne związane z dokonywaniem obrotu i obciążeń, wchodzą w zakres umocowania ustawowego. Zdaniem Sądu z powołanego powyżej przepisu wynika, że starosta jest reprezentantem Skarbu Państwa, gdyż za Skarb Państwa wyraża wolę przedstawiciel, którym jest powołany do tego na podstawie przepisu ustawy starosta. W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2000 r.[362], w którym konkludował: „Starosta powiatu uzyskał status *statio fisci* Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości do gospodarowania tymi nieruchomościami, a więc podejmowania działań także w sferze cywilnoprawnej, na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami".

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 9 u.g.n. obowiązkiem starosty jest składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości skarbowych oraz wniosków o wpis Skarbu Państwa w księdze wieczystej. W związku z wieloletnimi zaniedbaniami[363] w zakładaniu ksiąg wieczystych i ujawnianiu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa ustawodawca postanowił zmobilizować starostów do intensywniejszego działania w tym zakresie poprzez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego[364]. Starostowie zostali zobowiązani

[360] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192.
[361] I SA 1060/99, LEX nr 75554.
[362] I CKN 843/2000, LEX nr 52651.
[363] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 5* [w:] *Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2011, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587312753/110193?tocHit=1 [dostęp: 2023-09-08].
[364] T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

do sporządzenia i przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województwa, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność lub własność jednostek samorządu terytorialnego, ale nie pozostają w posiadaniu ich właścicieli, oraz nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wspomniane wykazy stały się podstawą do sporządzenia przez wojewodów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej zestawień zbiorczych odpowiednio dla województwa i kraju. Przedmiotowe wykazy miały zawierać dane niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości, a jeżeli to ustalenie dawało podstawę do złożenia wniosku o wpis jako właściciela nieruchomości Skarbu Państwa, to starostowie mieli obowiązek w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy złożyć wnioski o dokonanie wpisu do księgi wieczystej, a w wypadku, gdy podstawą wpisu miało być orzeczenie sądowe, należało złożyć wnioski wieczystoksięgowe do właściwych sądów. Realizacja zadań przewidzianych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego stanowiła poważne wyzwanie organizacyjne dla starostów, którym nie wszyscy starostowie byli w stanie sprostać[365], jednakże w jej efekcie uzupełniono w znacznym stopniu zaległości w regulacji stanu prawnego nieruchomości skarbowych.

Niemniej jednak gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu stanowi dla tych podmiotów poważne wyzwanie organizacyjne, stąd też niejednokrotnie organy kontrolne formułowały zastrzeżenia wobec rzetelności tych działań[366]. Realizacja zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa jest czasochłonna, a przewidziany w art. 23 ust. 3 u.g.n. dochód powiatu przewidziany jako udział w wysokości 25% od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych

[365] Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem: *Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych,* KAP.430.019.2018, numer ewidencyjny 180/2018/P/18/003/KAP, s. 8, źródło: https://www.nik.gov.pl /kontrole/P/18/003/ [dostęp: 2023-09-10].

[366] Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem: *Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, LLO.430.004.2021, numer ewidencyjny 130/2021/P/21/077/LLO), s. 7-8, źródło: https://www.nik.gov.pl/ kontrole /P/21/077/LLO/ [dostęp: 2023-09-10], jak również powołane wcześniej wyniki kontroli NIK: numer ewidencyjny 168/2019/P/19/018/KGP oraz numer ewidencyjny 180/2018/P/18/003/KAP.

należności[367] nie stanowi satysfakcjonującej rekompensaty. Szereg obowiązków o charakterze formalnym: prowadzenie ewidencji zasobu, sporządzanie planu wykorzystania zasobu, sprawozdanie roczne z gospodarowania nieruchomościami zasobu, jak również sporządzanie szczegółowej dokumentacji związanej z obrotem nieruchomościami (zgodnie z art. 23a u.g.n.) i konieczność uzyskiwania zgody wojewody obwarowanej przedłożeniem szeregu dokumentów nawet w przypadku tak bagatelnych czynności jak zawieranie kolejnej umowy dzierżawy gruntu na czas oznaczony do 3 lat pod ogród przydomowy czy garaż powoduje, że starostowie i pracownicy starostw, bądź urzędów miast na prawach powiatu poświęcają niewspółmiernie wiele czasu na obsługę nieruchomości Skarbu Państwa kosztem wykonywania zadań właścicielskich w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu j.s.t.

Równie czasochłonne jest sporządzanie wykazów, o których mowa w art. 10 u.k.z.n., a biorąc pod uwagę, że dotacje przekazywane starostom na utrzymywanie nieruchomości Skarbu Państwa są niewystarczające w stosunku do potrzeb, starostom brakuje środków na zakup profesjonalnych narzędzi informatycznych, które zapewniłyby prowadzenie dokładnej i niezawodnej ewidencji. Środki finansowe przekazywane na gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa są częstokroć nieadekwatne do potrzeb, mimo reguły zawartej w art. 49 u.d.j.s.t., zgodnie z którą jednostka wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym na podstawie art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t., stanowiącego samodzielną podstawę dochodzenia roszczenia na drodze postępowania sądowego przed sądem powszechnym[368], w wypadku gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań[369].

[367] W przypadku niewymienionych w tym przepisie wpływów, np. z tytułu służebności czy wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości udział ten wynosi tylko 5%, zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. poz. 1572), oznaczonej w dalszej części pracy skrótem u.d.j.s.t.

[368] Analogicznie na kanwie art. 49 ust. 6 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356) orzekł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, LEX nr 1168537.

[369] M. Śladkowski, *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 5, s. 47-57, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/151350319/ sladkowski-mariusz-podstawy-prawne-sadowego-dochodzenia-przez-gmine-roszczen-z-tytulu-kosztow...?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-09-11].

Aktualny model gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów wymaga pogłębionej analizy i rozważenia dalszych kierunków jego realizacji. W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez starostów wchodzą w znaczącej części nieruchomości gruntowe o małej atrakcyjności, na których znajdują się garaże, ogrody, zabudowania gospodarcze, zatem dochód pozyskiwany z tytułu pożytków jest niewielki, a nakład na obsługę formalną i finansową – wysoki. W obrębie zasobu znajdują się także nieruchomości zabudowane nabywane w drodze postępowań spadkowych czy też budynki z mieszkaniami zakładowymi, w stosunku do których nie udało się nabyć prawa wieczystego użytkowania następcom prawnym przedsiębiorstw państwowych. Budynki te są przeważnie w znacznym stopniu zdekapitalizowane i wymagają poważnych nakładów finansowych. W interesie Skarbu Państwa nie leży utrzymywanie tak rozdrobnionego zasobu nieruchomości, zatem racjonalnym działaniem byłoby zintensyfikowanie przekazywania nieodpłatnie gminom nieruchomości, które służą celom mieszkaniowym, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.l. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zasadnym byłoby także przekazywanie gminom nieruchomości pełniących funkcje towarzyszące substancji mieszkaniowej, przeznaczonych na ogrody czy zabudowanych garażami.

Z drugiej jednak strony w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa znajdują się nieruchomości o dużym potencjale, wymagające jednak uzbrojenia w infrastrukturę celem umożliwienia ich wykorzystania na cele mieszkaniowe bądź gospodarcze. Działania starostów w kierunku ich zagospodarowania zazwyczaj koncentrują się na przygotowaniu ich do zbycia, niemniej jednak brak infrastruktury stanowi niejednokrotnie zbyt poważną przeszkodę w realizacji takich planów.

Mając zatem na uwadze zwiększenie efektywności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, szczególnie o dużym potencjale, trafnym kierunkiem wydaje się być powołanie Krajowego Zasobu Nieruchomości, który na podstawie otrzymywanych wykazów nieruchomości dokonuje ich weryfikacji celem wyselekcjonowania nieruchomości, które mogą być wykorzystywane na cele budownictwa mieszkaniowego, jak również nieruchomości o innym charakterze, które mogą zostać zbyte w trybie art. 65 u.k.z.n. w celu pozyskania środków finansowych służących realizacji zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości, określonych w art. 5 u.k.z.n.

2.7.4.3. Trwały zarząd

Trzecim z prezentowanych modeli wykonywania praw właścicielskich w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa jest trwały zarząd. Trwały zarząd stanowi jedną z przewidzianych w art. 18 u.g.n.[370] form władania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (zarówno państwowe, jak i komunalne).

Konstrukcję trwałego zarządu modelowo regulują przepisy rozdziału 5 działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami. W stosunku do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa możliwość oddania nieruchomości w trwały zarząd przewidują przepisy rozdziału 7 ustawy o gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przedmiotem oddania w trwały zarząd mogą być nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z podstawową zasadą wyrażoną w art. 43 ust. 5 u.g.n. nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, natomiast stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego – odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 49a u.g.n. dopuszczalne jest oddanie w trwały zarząd udziału we współwłasności lub użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym, a także oddanie w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych, z określeniem sposobu korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym, skoro ustawodawca nie wymienia go katalogu ograniczonych praw rzeczowych przewidzianym w tytule III księgi drugiej Kodeksu cywilnego (*numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych), niemniej jednak w art. 50 u.g.n. odsyła w sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Charakter obu wymienionych praw jest jednak inny, zatem *de facto* zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu do trwałego zarządu

[370] Ustawodawca wymienia także najem, dzierżawę oraz użyczenie nieruchomości.

można ograniczyć do następujących przepisów[371]: art. 254 k.c., zgodnie z którym oba prawa są niezbywalne, ewentualnie przepisów art. 258-260 k.c. dotyczących kwestii pożytków, ciężarów oraz nakładów związanych z przedmiotem użytkowania oraz art. 262 k.c., zgodnie z którym – przy odpowiednim stosowaniu – po wygaśnięciu zarządu na trwałym zarządcy, spoczywa obowiązek zwrotu właścicielowi rzeczy w takim stanie, w jakim powinna się znajdować stosownie do przepisów o wykonaniu użytkowania. Odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu jest w literaturze krytykowane jako niepraktyczne i wręcz nieuzasadnione[372]. Trwały zarząd nie ma także charakteru umowy zobowiązaniowej stanowiącej źródło uprawnienia do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną i stanowi swoiste prawo do gruntu państwowego, uprawniające do korzystania z niego i podlegające ochronie prawnej[373].

Trwały zarząd jest zatem administracyjnoprawnym prawem podmiotowym stanowiącym zespół uprawnień, jakie uzyskuje jednostka organizacyjna administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej względem nieruchomości będącej przedmiotem własności publicznej i w celu realizacji zadań publicznych[374].

W stosunkach z osobami trzecimi trwały zarządca jest uprawniony do składania oświadczeń woli i występuje jako strona, jednakże nie działa w imieniu własnym, lecz w imieniu reprezentowanego, zatem stroną umów cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości, zawieranych przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jest odpowiednio Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, będące właścicielem, względnie użytkownikiem wieczystym nieruchomości[375].

Trwały zarządca ma prawo do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Prawo to obejmuje w pierwszej kolejności uprawnienie do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia należącej do zakresu działania tego podmiotu działalności. Trwały zarządca jest

---

[371] A. Chełchowski, *Komentarz do art. 50,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2015, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587659307/456747/czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-09-11].

[372] W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2000, nr 1, s. 128.

[373] Tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, LEX nr 159015, źródło: https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520252711/1?directHit=true&directHitQuery=159015 [dostęp: 2023-09-11].

[374] K. Sobejko, *Charakter prawny (...)*, s. 83.

[375] P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369472995/390026/przybysz-piotr-instytucje-prawa-administracyjnego?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-09-13], także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., V CSK 551/12, LEX nr 1421823.

uprawniony ponadto do wykonywania, za zgodą organu nadzorującego, robót budowlanych[376], służących utrzymaniu w należytym stanie bądź inwestowaniu w pozostającą w trwałym zarządzie nieruchomość.

Trwały zarządca jest ponadto uprawniony do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie, jednak na czas nie dłuższy niż okres, na który został ustanowiony trwały zarząd. Zawierając każdą z wyżej wymienionych umów trwały zarządca jest zobowiązany dokonać zawiadomienia właściwego organu i organu nadzorującego (jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat), natomiast jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd konieczna jest zgoda wyżej wymienionych organów. Konieczność uzyskania zgody wspomnianych organów zachodzi również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość[377].

Trwały zarząd ustanawia się co do zasady na wniosek jednostki organizacyjnej[378] w drodze decyzji administracyjnej, która powinna zawierać elementy określone w art. 45 ust. 2 u.g.n. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji można nałożyć na trwałego zarządcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych w określonym w tej decyzji terminie.

Trwały zarząd można ustanowić na czas nieoznaczony lub czas oznaczony, a wygasa on z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo w konsekwencji wydania decyzji o jego wygaśnięciu. Organowi, który ustanowił trwały zarząd, przysługuje prawo do wydania z urzędu

---

[376] Należy jednak zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 418) – w art. 3 pkt 11 tej ustawy przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych – ustawodawca nie dostosował bowiem terminologii stosowanej w uchwalonym w 1994 r. Prawie budowlanym do wprowadzonego przepisami uchwalonej w 1997 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami instytucji trwałego zarządu.

[377] Analogiczne rozwiązanie przewidziano także w art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n. w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta.

[378] O tej reguły występują jednak wyjątki – tytułem przykładu: art. 17 ust. 3 u.g.n. przewiduje, że w razie nabycia nieruchomości przez jednostkę organizacyjną na własność lub w wieczyste użytkowanie Skarbu Państwa (analogicznie jednostki samorządu terytorialnego) wyżej wymieniona jednostka uzyskuje do nabytej nieruchomości trwały zarząd z mocy prawa z dniem jej nabycia, czy też bardzo istotny z punktu widzenia praktyki art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 889), w dalszej części pracy oznaczonej skrótem u.d.p. lub zwanej: „ustawą o drogach publicznych", zgodnie z którym jednostka organizacyjna będąca zarządem drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, a także art. 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, zgodnie z którym Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo właściwy zarząd drogi otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd odpowiednio nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna.

decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części w razie stwierdzenia, że nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją, bądź trwały zarządca nie zawiadomił właściwego organu o oddaniu nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo o użyczeniu lub nie uzyskał zgody, na wyżej wymienione czynności w trybie przewidzianym w art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n., w sytuacji gdy nieruchomość jest wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w decyzji, czy też w wypadku gdy sposób korzystania z nieruchomości pogarsza stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu, jak również kiedy przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym uległo zmianie, która nie pozwala na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a trwały zarządca nie ma możliwości zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości, bądź w najpowszechniejszej sytuacji – gdy nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.

Konsekwencją wygaśnięcia trwałego zarządu jest rozwiązanie umów: najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości po upływie 3 miesięcy od dnia wygaśnięcia trwałego zarządu, chyba że w okresie 3 miesięcy od dnia wygaśnięcia trwałego zarządu właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, albo jednostka organizacyjna, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd – w przypadku gdy nieruchomość została ponownie oddana w trwały zarząd, wstąpi w stosunek najmu, dzierżawy lub użyczenia tej nieruchomości. Nie tylko organ, który ustanowił trwały zarząd jest uprawniony do wydania decyzji o jego wygaśnięciu – zgodnie z art. 46a u.g.n. może to także uczynić z urzędu wojewoda lub minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Wygaśnięcie trwałego zarządu może także nastąpić na wniosek trwałego zarządcy, jeżeli nieruchomość lub jej część stała się dla niego zbędna. Złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną, a właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Ustawodawca przewidział sytuację wygaśnięcia trwałego zarządu w art. 24 u.k.z.n., zgodnie z którym trwały zarząd ustanowiony na nieruchomości przekazanej do zasobu KZN wygasa z dniem jej przekazania, a jego wygaśnięcie potwierdza właściwy organ w drodze decyzji. Kwestia ta zostanie szerzej opisana w dalszej części pracy.

Co do zasady likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości powoduje jego wygaśnięcie, jednakże jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej

następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, właściwy organ[379] orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej albo o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostek przejmujących zadania jednostki likwidowanej.

Reasumując, trwały zarząd stanowi publicznoprawną formę władania nieruchomością publiczną przez jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej, na podstawie której jest ona uprawniona do korzystania z nieruchomości publicznej.

2.7.4.4. Ustawowy zarząd na rzecz PGL Lasy Państwowe

Ostatnim z prezentowanych modeli wykonywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa jest ustawowy zarząd nieruchomościami leśnymi wykonywany przez PGL Lasy Państwowe.

Zgodnie z art. 4 ust. 1-2 u.o.l. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

Konstrukcja zarządu stosowana była szeroko jako obowiązująca forma władania nieruchomościami państwowymi przez państwowe osoby prawne pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Aktualnie formuła zarządu przewidziana w ustawie o lasach bliższa jest jednak konstrukcji trwałego zarządu, niemniej jednak z uwagi na specyficzny charakter nieruchomości leśnych ustawodawca nie zdecydował się na zastosowanie konstrukcji trwałego zarządu przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami jako podstawowej formy władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

PGL Lasy Państwowe jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej[380] nie jest właścicielem nieruchomości leśnych, lecz reprezentuje Skarb Państwa w zakresie wykonywania praw właścicielskich dotyczących pozostających w jej zarządzie nieruchomości, a podejmowane przez tę jednostkę czynności mają bezpośredni skutek dla

[379] Ewentualnie minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n.
[380] Jednocześnie PGL Lasy Państwowe nie jest ułomną osobą prawną w rozumieniu art. 33^1 k.c.

Skarbu Państwa, posiadającego osobowość prawną[381]. Ustawodawca zakreślając w art. 4 ust. 3 u.o.l. zakres sprawowanego przez Lasy Państwowe zarządu wskazał, że prowadzą one gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość.

Podstawą umocowania PGL Lasy Państwowe do reprezentacji Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia stanowi art. 32 u.o.l. W literaturze zwraca się jednak uwagę[382], że przepis ten stanowi pewne uproszczenie – o ile bowiem jest dopuszczalne reprezentowanie osoby prawnej przez inną osobę prawną[383], to za niedopuszczalne uważa się reprezentowanie osoby prawnej przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Stąd też w tym przypadku mamy do czynienia z reprezentowaniem Skarbu Państwa przez poszczególne osoby – Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (art. 33 ust. 3 u.o.l.), regionalnego dyrektora Lasów Państwowych (art. 34 pkt 1 i 8 u.o.l.), bądź nadleśniczych (art. 35 ust. 1 pkt 1 u.o.l.). Wśród wyliczonych w przepisach art. 33-35 u.o.l. kompetencji wyżej wymienionych osób *expressis verbis* wymieniona została reprezentacja Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, niemniej jednak w orzecznictwie zwraca się uwagę, że reprezentacja Skarbu Państwa dotyczy także postępowań administracyjnych dotyczących nieruchomości objętych zarządem[384].

[381] D. Danecka, W. Radecki*, Komentarz do art. 32,* [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz, wyd. III*, D. Danecka, W. Radecki, Warszawa 2021, https://sip.lex.pl/#/commentary/587670294/646557/danecka-daria-radecki-wojciech-ustawa-o-lasach-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-09-27].

[382] B. Rakoczy, *Komentarz do art. 32,* [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587295912/93352/rakoczy-bartosz-ustawa-o-lasach-komentarz?cm= URELATIONS [dostęp: 2023-09-27].

[383] B. Ziemianin, Z. Kuniewicz, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2007, s. 266.

[384] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 839/07, LEX nr 505883.

Rozdział 3

Kształtowanie Zasobu Nieruchomości przez Krajowy Zasób Nieruchomości

3.1. Wykazy nieruchomości sporządzane w trybie ustawy o KZN

Źródłem informacji służącym do dokonania wyboru nieruchomości, które mają tworzyć Zasób Nieruchomości w rozumieniu art. 1 pkt 2 u.k.z.n. są wykazy nieruchomości, sporządzane na podstawie art. 10 ust. 1 u.k.z.n. przez właściwe organy, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n. oraz spółki Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że zanim weszły w życie przepisy ustawy o KZN nie przewidziano podstaw prawnych do utworzenia tak jednolitej i obszernej bazy nieruchomości stanowiących przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, będącej kompleksowym i szczegółowym źródłem informacji o wspomnianych nieruchomościach. Choć niewątpliwe tworzenie wykazów stanowi wyzwanie organizacyjne dla starostów i innych podmiotów zobowiązanych do ich utworzenia, a następnie wojewodów, dokonujących ich weryfikacji – należy docenić zamysł ustawodawcy, służący uporządkowaniu struktury danych dotyczących nieruchomości skarbowych poprzez stworzenie jednolitej formuły prezentacji danych w formie elektronicznej, co z kolei pozwala Krajowemu Zasobowi Nieruchomości na dokonywanie selekcji nieruchomości pod względem ich racjonalnego zagospodarowania.

3.1.1. Podmioty zobowiązane do przekazania wykazów

W pierwotnym brzmieniu ustawy podmiotami zobowiązanymi do przekazywania wykazu były wyłącznie właściwe organy w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n., do których zaliczano starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego oraz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wskutek nowelizacji ustawy o KZN[385] z przedstawionego kręgu usunięto Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, mając na uwadze jednoczesne wprowadzenie w art. 1 ust. 4 u.k.z.n. wyłączenia stosowania ustawy w odniesieniu do nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Uznano bowiem, że inwestycje mieszkaniowe nie powinny być realizowane na zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe nieruchomościach leśnych, przyjmując, że mają one służyć prowadzeniu gospodarki leśnej, a nie być przeznaczane do zagospodarowania na cele mieszkaniowe. Specyfika gruntów leśnych, jak i trudności o charakterze formalnym, związane ze zmianą

[385] Na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

przeznaczenia gruntów z leśnych na przeznaczone do zabudowy, w tym konieczność wyłączenia ich z produkcji leśnej i poniesienia związanych z tym opłat, czy też zmiany aktów z zakresu planowania przestrzennego, uzasadniała przedmiotową zmianę.

Wspomnianą nowelizacją dokonano także rozszerzenia grupy podmiotów, które będą zasilały gruntami Zasób KZN, poprzez rozszerzenie tego kręgu o spółki Skarbu Państwa. Założeniem projektodawców było umożliwienie przekazywania pod budownictwo mieszkaniowe nieruchomości, które stanowią przedmiot własności spółek Skarbu Państwa lub stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i są przedmiotem użytkowania wieczystego tych spółek[386]. Projektodawcy w pierwszej kolejności wskazywali, że przekazanie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności lub użytkowania wieczystego przysługującego jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa, stanowi proporcjonalny środek realizacji rządowego programu „Mieszkanie+" i ma służyć pozyskaniu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 11a u.k.z.n. spółkami Skarbu Państwa są spółki, których wszystkie udziały albo akcje należą do: Skarbu Państwa (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa) lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, której wszystkie udziały albo akcje należą do Skarbu Państwa.

Wprowadzone rozwiązanie, zakładające możliwość przejęcia przez państwową osobę prawną – Krajowy Zasób Nieruchomości mienia stanowiącego własność lub przedmiot wieczystego użytkowania innych państwowych osób prawnych, wzbudza jednak kontrowersje nie tylko dotyczące racjonalności takiego działania, ale przede wszystkim jego konstytucyjności. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, którą wprowadzono wspomniane rozwiązanie, projektodawcy szeroko uzasadniali przesłanki kierujące wprowadzeniem takiego mechanizmu, wskazując na charakter mienia państwowego, którym dysponuje nie tylko Skarb Państwa, ale i szereg innych osób prawnych, których mienie jest *de facto* majątkiem państwa, ale z różnych względów wspomniane jednostki występują w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębne od Skarbu Państwa osoby prawne. Projektodawcy argumentowali, że państwo wyposaża wyżej wymienione jednostki w majątek, a Skarbowi Państwa przypadają zyski, przynoszone przez taką osobę prawną, natomiast po likwidacji jednostki organizacyjnej jej majątek „wraca" do Skarbu Państwa[387].

[386] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 5.
[387] J. Frąckowiak, *Osoby prawne,* [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, (red.) M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1062.

Konkludując, majątek państwa z cywilnoprawnego punktu widzenia nie musi być własnością Skarbu Państwa, lecz może być przedmiotem własności wyodrębnionych od Skarbu Państwa osób prawnych – niemniej jednak pozostaje on nadal majątkiem publicznym (państwowym) w rozumieniu gospodarczym, co oznacza, że z ekonomicznego, jak i zdaniem projektodawców konstytucyjnego punktu widzenia jest nadal majątkiem publicznym, a nie prywatnym, co uzasadnia większą swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad, którym poddana będzie kategoria mienia państwowego.

Uzasadnienia konstytucyjności wprowadzanego rozwiązania projektodawcy doszukiwali się w art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie oraz w art. 218 Konstytucji RP, który stanowi, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Jako argument na poparcie konstytucyjności wprowadzonego rozwiązania wskazywano również na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, posługującego się pojęciem publicznego podmiotu gospodarczego, definiowanego jako podmiot funkcjonujący w formie prywatnoprawnej, którego działalność opiera się na majątku publicznym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2001 r.[388] stwierdził, że „art. 216 ust. 2 Konstytucji uznać można za upoważnienie (a przynajmniej konstytucyjną akceptację) do bardzo głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych, a przepis ten powinien być interpretowany według reguły *a maiori ad minus*.”

Prowadzi to do tezy, że publiczne podmioty gospodarcze nie mogą być beneficjentami wolności i praw konstytucyjnych, bowiem są one adresowane do jednostek prywatnych, określając ich relacje z władzą publiczną. Działalność jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, tak jak i organów władzy publicznej, nie stanowi bezpośredniego sposobu realizacji praw lub wolności indywidualnych i podlegać musi innemu pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych reżimowi prawnemu[389]. Podmiot publiczny może prowadzić działalność gospodarczą, ale – na płaszczyźnie konstytucyjnej – nie można przyjąć,

[388] K 19/00, OTK 2001/4/82.
[389] Także: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2016 r., SK 35/14, OTK-A 2016/3, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK-A 2008/3/51.

że korzysta z wolności działalności gospodarczej dla własnej samorealizacji lub osiągania zysku rozumianego jako cel sam w sobie[390], jak czynią to podmioty prywatne.

Projektodawcy zwracali także uwagę na odmienność kształtowania gwarancji ochrony prawa własności prywatnej a jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa na gruncie konstytucyjnym[391], uzasadniając tym tezę, że nieruchomości stanowiące własność lub przedmiot użytkowania wieczystego państwowych osób prawnych mogą być przekazywane na rzecz Skarbu Państwa na podstawie szczególnych regulacji ustawowych, w domyśle – zakładających dominującą rolę Skarbu Państwa w kształtowaniu zasad przekazania nieruchomości, wobec braku podstaw do zastosowania konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności lub wieczystego użytkowania, analogicznych dla ochrony własności prywatnej.

W ocenie projektodawców przewidziane w art. 30 u.k.z.n. rozwiązanie, polegające na możliwości zaproponowania przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne i spółki Skarbu Państwa przekazania do Zasobu, a więc na własność Skarbu Państwa, nieruchomości, które nie są im niezbędne do realizacji ich zadań, uznano za niewystarczające, przypuszczalnie wobec braku zainteresowania ze strony wyżej wymienionych podmiotów uszczuplaniem posiadanego mienia.

Projektodawcy wskazywali, że w przypadku złożenia przez Prezesa KZN wniosku o przekazanie nieruchomości od spółki Skarbu Państwa, obligatoryjna będzie opinia ministra nadzorującego spółkę, dokonującego oceny faktycznej przydatności nieruchomości dla realizacji celów spółki. Natomiast w razie zaistnienia sporu przewidziano mechanizm quasi-arbitrażowy – spór miał być rozstrzygany przez Komisję Rozjemczą przy Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zaproponowane rozwiązania miały służyć zachowaniu równowagi stron i zapewnieniu obiektywnej oceny i wyważenia interesów stron.

Jako adekwatny ekwiwalent za jednostronne decydowanie o przejęciu do Zasobu nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa własności lub wieczystego użytkowania spółki Skarbu Państwa i powetowanie utraty składnika majątkowego projektodawcy uznali rekompensatę, która miała uwzględnić i należycie zabezpieczyć interes majątkowy spółki.

---

[390] M. Bernaczyk, *Sfera prywatna i publiczna jako paradygmat współczesnego prawa konstytucyjnego na przykładzie spółek (z udziałem) Skarbu Państwa prowadzących działalność gospodarczą,* DOI: 10.34616/23.19.148, Wrocław 2019, s. 41.

[391] L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 64 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, uwaga 17,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 591.

Wprowadzone rozwiązanie polegające na jednostronnym uprawnieniu Krajowego Zasobu Nieruchomości do przejęcia do Zasobu nieruchomości stanowiących własność lub przedmiot wieczystego użytkowania spółek Skarbu Państwa należy ocenić sceptycznie. W pierwszej kolejności wątpliwości budzi jednostronne uprawnienie jednej państwowej osoby prawnej do decydowania o przejęciu mienia innej państwowej osoby prawnej, świadczące o braku równowagi stron. Taki mechanizm oparty o instytucję wywłaszczenia pojawia się w przepisach innych ustaw[392], przykładowo w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych, jednak brak równowagi stron powinien być uzasadniony istotnym interesem publicznym, w tym niezbędnością konkretnej nieruchomości dla prowadzenia inwestycji celu publicznego, takich jak drogi, linie kolejowe, sieci przesyłowe. Przeznaczenie nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego, niewątpliwie pożądane z punktu widzenia realizacji zadania władz publicznych, jakim jest zgodnie z art. 75 Konstytucji RP prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, nie mieści się jednak w spektrum celów publicznych, przewidzianych w art. 6 u.g.n. bądź w przepisach ustaw szczególnych[393]. O ile wytypowanie nieruchomości, która podlegać będzie wywłaszczeniu na cele publiczne wynika z obiektywnych uwarunkowań technicznych, związanych z charakterem inwestycji (np. położenia na trasie projektowanej linii kolejowej, drogi, sieci przesyłowej, bądź w obrębie obszaru cieku wodnego w przypadku inwestycji przeciwpowodziowych), to w przypadku budownictwa mieszkaniowego rozważenie lokalizacji inwestycji nie jest obarczone takimi przesłankami. Krytycznie należy zatem ocenić rozwiązanie zakładające możliwość jednostronnego doprowadzenia do przejęcia prawa własności lub wieczystego użytkowania nieruchomości spółki Skarbu Państwa do Zasobu wbrew woli tej spółki, które *de facto* ma charakter wywłaszczenia. Nie uzasadnia takiego działania podnoszony przez projektodawców analizowanego rozwiązania argument potrzeby zaangażowania

[392] Tytułem przykładu: ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1747.

[393] Z pewnym zastrzeżeniem – zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 278), budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. pod warunkiem jednak, że jest wykonywana na obszarze Strefy oraz przewidziana w gminnym programie rewitalizacji w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a wyżej wymienionej ustawy.

nieruchomości spółek jako niezbędnego dla powiększenia zasobu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, jak również założenie, że przejmowane grunty są nieprzydatne dla działalności wspomnianych spółek[394]. Nawet w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne, stanowiącego przejaw najpoważniejszego ograniczenia prawa własności dopuszczalnego wyłącznie na zasadach określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, w pierwszej kolejności organ podejmuje rokowania celem nabycia nieruchomości na podstawie umowy[395], a dopiero w wypadku ich niepowodzenia – wydawana jest decyzja wywłaszczeniowa.

Niezależnie od sceptycznej oceny pod względem prawnym wprowadzanego rozwiązania, jego negatywna weryfikacja nastąpiła w praktyce – KZN dotychczas nie przejął żadnej nieruchomości od spółki Skarbu Państwa[396]. Rozwiązanie to nie jest stosowane w praktyce, co świadczy o jego nieprzydatności dla realizacji zadań KZN. Postulowanym rozwiązaniem byłoby zatem odejście od przymusowego mechanizmu przejęcia nieruchomości do Zasobu od spółek Skarbu Państwa na rzecz pozostawienia możliwości ich przekazania na zasadzie dobrowolności.

Na marginesie należy zauważyć, że w nowelizacji z dnia 13 czerwca 2019 r. dodano w art. 3 u.k.z.n. ustęp 4, w którym doprecyzowano, że pod pojęciem starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej należy także rozumieć prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Regulacja ta jest spójna z treścią art. 4 pkt 1 ppkt $9b^1$ u.g.n., zgodnie z którym pod pojęciem starosty należy rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu.

Krąg podmiotów zobowiązanych do przekazywania nieruchomości do Zasobu pozostał aktualny w opisanym powyżej kształcie, niemniej jednak rozwiązanie w postaci zasilenia Zasobu nieruchomościami stanowiącymi własność lub przedmiot wieczystego użytkowania spółek Skarbu Państwa w trybie ich jednostronnego przejęcia, wobec wątpliwości co do jego racjonalności i konstytucyjności, należy ocenić negatywnie.

3.1.2. Zawartość wykazów i ocena ich przydatności

Szczegółowy katalog danych prezentowanych w wykazie zawiera art. 10 ust. 2-7 u.k.z.n., natomiast formę graficzną wykazu, zawierającą wymagane ustawowo elementy określa rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie

[394] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 7.
[395] Procedura przewidziana w art. 114 ust. 2 u.g.n.
[396] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona przez Rzecznika Prasowego KZN Gabrielę Sowę drogą elektroniczną w dniu 23 sierpnia 2024 r.

wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[397]. Zastąpiło ono wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[398]. Z uzasadnienia do projektu nowego rozporządzenia[399] w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości wynika, że jego *ratio legis* była potrzeba wprowadzenia zmian dostosowujących, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw. Konieczność zmiany dotychczas obowiązującego rozporządzenia była implikowana wprowadzonymi w nowelizacji ustawy rozwiązaniami, a przede wszystkim wdrożeniem obowiązku przekazywania wykazów nieruchomości przez spółki Skarbu Państwa. Ponadto konieczna była modyfikacja wykazu w związku z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy o KZN w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Dokonano także modyfikacji zakresu prezentowanych danych poprzez ujmowanie w wykazach informacji o: podjętych uchwałach na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również o podstawie prawnej nabycia nieruchomości.

W pierwotnym kształcie ustawy o KZN wykazy obejmowały nieruchomości, których przeznaczenie na cele budownictwa mieszkaniowego było nieracjonalne ze względu na charakter i sposób wykorzystania wspomnianych nieruchomości. Aby usprawnić proces sporządzania i weryfikacji wykazów wyeliminowano obowiązek ujmowania w nich nieruchomości, których przejęcie do Zasobu z założenia byłoby niecelowe. W związku z tym w art. 10 u.k.z.n. dodano ustęp 1a, zgodnie z którym w wykazach nie zamieszcza się nieruchomości zajętych pod pas drogowy, pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi lub powierzchniowymi wodami stojącymi, zajętych pod infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe oraz przeznaczonych przez Pocztę Polską na prowadzenie działalności statutowej. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, mając na uwadze jego walory praktyczne.

Wykazy nieruchomości zawierają szereg, istotnych z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania, informacji o nieruchomościach, które można uporządkować przypisując

[397] Dz. U. poz. 2300.
[398] Dz. U. poz. 1764.
[399] Źródło: https://legislacja.gov.pl/projekt/12324501/katalog/12626061#12626061 [dostęp: 2024-03-24].

do następujących grup danych o charakterze: geodezyjnym, planistycznym, prawnym i gospodarczym.

Dane geodezyjne obejmują informacje o położeniu i oznaczeniu nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków, numerze księgi wieczystej oraz powierzchni nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków (art. 10 ust. 2 pkt 1-3 u.k.z.n.).

Z kolei dane planistyczne obejmują informację o przeznaczeniu nieruchomości ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w wypadku braku planu miejscowego – w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy[400], jak również o podjętych uchwałach na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[401], a także o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 10 ust. 1 pkt 4-4a u.k.z.n.).

Kolejną, bardzo szeroką grupę danych, stanowią informacje o stanie prawnym nieruchomości. Obejmują one szereg informacji wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n., które zgodnie z użytym w tym przepisie sformułowaniem „w szczególności" stanowią katalog otwarty, niemniej jednak weryfikowany ramami rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości.

Wśród danych o charakterze prawnym przewidziano informacje o ograniczonych prawach rzeczowych ustanowionych na nieruchomości, użytkowaniu wieczystym, a także umowach i porozumieniach dotyczących nieruchomości lub jej części, w tym umowach zawartych przez właściwy organ, wśród których kluczowe znaczenie mają umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia. W wykazie przedstawia się także informacje o zgłoszonych roszczeniach wobec nieruchomości lub jej części, w przypadku których właściwy organ

[400] W poprzednim stanie prawnym przy braku planu miejscowego w wykazie zamieszczano informacje zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów, na których położona jest nieruchomość. W związku z wejściem w życie z dniem 23 września 2023 r. ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), która wprowadza pojęcie planu ogólnego gminy jako aktu prawa miejscowego obejmującego gminę w granicach administracyjnych i jednocześnie usuwa z systemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, niezbędne stało się dokonanie zmiany odwołania do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na odwołanie do planu ogólnego gminy, co uczyniono na podstawie art. 41 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy.

[401] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1754. Wymóg zamieszczania informacji, o których mowa w pkt 4a został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

reprezentuje Skarb Państwa jako stronę lub jest świadkiem, lub posiada o nich informacje (art. 10 ust. 1 pkt 5 lit. a-d u.k.z.n.).

Wykaz zawiera również informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych, dotyczących nieruchomości lub sytuowanych na nich obiektów budowlanych[402] oraz postępowaniach sądowych dotyczących nieruchomości lub sytuowanych na nich obiektów budowlanych, w których właściwy organ reprezentuje Skarb Państwa jako stronę lub jest świadkiem, lub posiada o nich informacje. Ostatnią spośród danych o stanie prawnym stanowi informacja o podstawie prawnej nabycia nieruchomości, jeżeli podstawa nabycia jest znana podmiotowi sporządzającemu wykaz (art. 10 ust. 1 pkt 5 lit. e-g u.k.z.n.).

Kolejną grupą danych to dane o szeroko rozumianym charakterze gospodarczym, częstokroć decydujące o realnej możliwości wykorzystania nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego. Wśród nich wymieniono informacje o dotychczasowym sposobie zagospodarowania nieruchomości przede wszystkim pod względem oceny czy nieruchomość jest wykorzystywana na cele publiczne, a jeżeli jest – jakim celom służy (art. 10 ust. 1 pkt 6 u.k.z.n.).

Niemniej istotna jest informacja o ograniczeniach w korzystaniu z nieruchomości, które wynikać mogą zarówno z przepisów prawa, jak i indywidualnych rozstrzygnięć i decyzji administracyjnych. W wykazie zamieszcza się także informację o wydanych pozwoleniach na budowę lub na rozbiórkę, decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego albo projektu

[402] Postępowania te prowadzone są na podstawie przepisów m.in.: ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym i dotyczących lokalizacji linii kolejowej, ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1112), ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego i dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, a dotyczących lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz inwestycji towarzyszącej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1222), ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 311), a dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, a dotyczących pozwolenia na realizację takich inwestycji, ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, a dotyczących lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej, ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, a dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji w zakresie strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 285) i realizacji inwestycji w zakresie budowy tej drogi wodnej, ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz. U. poz. 990) i realizacji inwestycji w zakresie toru wodnego Świnoujście – Szczecin, ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1839).

zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, dotyczących zarówno całości jak i części nieruchomości, jak również zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych określonej grupy obiektów[403] (art. 10 ust. 1 pkt 7-8 u.k.z.n.).

Kolejny rodzaj danych stanowi informacja o istniejących na nieruchomości obiektach budowlanych: budowlach bądź budynkach, w tym budynkach, w których wyodrębniono lokale mieszkalne, a zatem powstały w nich wspólnoty mieszkaniowe (art. 10 ust. 1 pkt 8 u.k.z.n.).

Wykazy nieruchomości zawierają ponadto informacje o cechach nieruchomości, świadczących o ich specyficznym przeznaczeniu lub charakterze, które mogą znacząco wpływać na podjęcie decyzji o sposobie ich zagospodarowania (art. 10 ust. 3 pkt 1-3 u.k.z.n.). I tak, w wykazie zamieszcza się informację czy nieruchomość wymaga wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w przypadku gruntów stanowiących użytki rolne wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, bądź wymaga wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Na marginesie, konstrukcja przepisu zawiera pewną niespójność wobec art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[404], zgodnie z którym wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.l. oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. W art. 10 ust. 3 pkt 1 u.k.z.n. pominięto okoliczność, że w przypadku użytków rolnych pochodzenia organicznego wyłączenie z produkcji rolniczej jest wymagane także w przypadku użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI, jak również, gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.l. oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto w wykazie zamieszcza się informacje

[403] W wykazie zamieszcza się dane o zgłoszeniach dotyczących następujących typów obiektów:
a) wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b.), natomiast nie uwzględniono obiektów, o których mowa w pkt 1a, dodanym przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1986), zmieniającej ustawę Prawo budowlane z dniem 3 stycznia 2022 r., tj. wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m^2, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora;
b) sieci wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 2 p.b., tj. elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych, gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa;
c) wolnostojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m^2 (art. 29 ust. 1 pkt 3 p.b.).

[404] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 82, oznaczona dalej skrótem: u.o.g.r.l.

czy nieruchomości stanowią grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako grunty leśne zadrzewione i zakrzewione.

Wskazane powyżej informacje pozwalają na dokonanie wstępnej oceny perspektywy zagospodarowania nieruchomości, stanowiących grunty przeznaczone na cele leśne bądź rolnicze, w kontekście pełnionej przez nie roli przyrodniczej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potencjalnych kosztów opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej. O ile w przypadku gruntów przeznaczonych na cele rolnicze zmiana ich przeznaczenia i ich wykorzystanie na cele budownictwa mieszkaniowego, szczególnie na obszarach miejskich i w przypadku gruntów niższych klas bonitacyjnych (użytki rolne pochodzenia mineralnego klas IV-VI), może okazać się realne, tak w przypadku gruntów leśnych, zachowanie ich funkcji przyrodniczej powinno stanowić priorytet, tym bardziej, że wyłączenie gruntów z produkcji leśnej wiąże się z naliczeniem opłat z tytułu wyłączenia z produkcji leśnej i ewentualnie za odszkodowania przedwczesny wyrąb drzewostanu.

Dokonując kalkulacji kosztów ewentualnego wyłączenia z produkcji rolniczej lub leśnej, należy mieć na uwadze zwolnienia, które ustawodawca przewiduje w art. 12a u.o.g.r.l. w przypadku przeznaczenia gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego. Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego oraz do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego. Racjonalne rozplanowanie inwestycji może sprawić, że opłata za wyłączenie gruntu z produkcji może nie zostać naliczona, bądź jej wysokość nie będzie zbyt dotkliwa.

Kolejna informacja o nieruchomościach zamieszczana w wykazie, dotyczy objęcia nieruchomości decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczącą inwestycji celu publicznego (art. 10 ust. 3 pkt 4 u.k.z.n.), co prowadzi do negatywnej weryfikacji takiej nieruchomości jako potencjalnie kwalifikującej się do przejęcia do Zasobu wobec przeznaczenia jej na realizację innego celu publicznego.

W wykazie umieszcza się także informacje (art. 10 ust. 3 pkt 5 lit. a-d i g u.k.z.n.), czy nieruchomość jest położona na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na terenach osuwisk oraz terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w odległości od elektrowni wiatrowej, innej niż mikroinstalacja odnawialnego źródła energii, mniejszej niż dziesięciokrotność całkowitej wysokości tej elektrowni, w rozumieniu przepisów dotyczących lokalizacji i realizacji elektrowni wiatrowych, na obszarze parku narodowego, rezerwatu

przyrody, parku krajobrazowego, na obszarze chronionego krajobrazu lub na terenie obszaru Natura 2000, czy też w odległości mniejszej niż bezpieczna odległość od zakładu stwarzającego zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Taka informacja także skutkuje negatywną weryfikacją gruntu pod względem przeznaczenia jej pod budownictwo mieszkaniowe, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo braku możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowej na takim terenie. Wykaz zawiera także informacje o położeniu nieruchomości na obszarze rewitalizacji lub w jego sąsiedztwie lub na terenie specjalnej strefy ekonomicznej lub w jej sąsiedztwie (art. 10 ust. 3 pkt 5 lit. e-f u.k.z.n.), co wcale nie musi prowadzić do negatywnej weryfikacji kwestii przejęcia nieruchomości do Zasobu. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 65 ust. 1 u.k.z.n. KZN może sprzedawać i oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, nieprzeznaczone na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego, zatem przejęcie nieruchomości, które wprawdzie nie nadają się pod budownictwo mieszkaniowe, ale można je wykorzystać pod prowadzenie działalności gospodarczej, jest dopuszczalne i aktualnie KZN z takiej możliwości niejednokrotnie korzysta dokonując selekcji zgłaszanych przez prezydentów miast lub starostów do wojewodów celem uzyskania zgody na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa[405].

W wykazach nieruchomości zamieszcza się także informacje o tym, czy korzystanie z nieruchomości wiąże się z korzystaniem z pomocy finansowej pochodzącej ze środków finansowych Unii Europejskiej, aby wyeliminować przejęcie do Zasobu nieruchomości, na których realizowano inwestycje dotowane, aby uniknąć zagrożenia związanego z przerwaniem okresu trwałości projektu i koniecznością zwrotu dofinasowania.

Dodatkowe informacje wymagane są w wypadku wykazów sporządzanych przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, ze względu na specyfikę pozostających w ich zarządzie nieruchomości. I tak, zgodnie z art. 10 ust. 5 u.k.z.n. wykaz nieruchomości sporządzany przez Dyrektora Generalnego KOWR zawiera dodatkowo informacje o: umowach dzierżawy wraz z określeniem terminu zakończenia umowy oraz sposobie używania gruntu wraz z określeniem, czy na terenie znajdują się uprawy wieloletnie lub sady, co ma służyć uniknięciu żądania przejęcia do Zasobu

[405] Prezes KZN pismem z dnia DT.423.54.2022.JJa.14 z dnia 26 listopada 2022 r. zwrócił się do wojewodów o informowanie o wystąpieniach starostów o zgodę na sprzedaż nietruchomości, ujętych w wykazach, zatem w wypadku przygotowywania nieruchomości do sprzedaży przez starostę KZN otrzymuje informację o potencjalnie atrakcyjnej nieruchomości, którą może zbyć samodzielnie, pozbawiając w ten sposób powiaty możliwości uzyskania prowizji z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu w wysokości 25% ceny sprzedaży, zgodnie z art. 23 ust. 3 u.g.n.

nieruchomości, wobec których dzierżawcy poczynili nakłady inwestycyjne i istnieje ryzyko ewentualnych roszczeń odszkodowawczych z tytułu przedwczesnego rozwiązania stosunku dzierżawy.

Z kolei, w myśl art. 10 ust. 6 u.k.z.n., wykaz nieruchomości sporządzany przez Prezesa Agencji Mienia Wojskowego zawiera dodatkowo informacje o: położeniu nieruchomości na terenie zamkniętym lub w obszarze strefy ochronnej terenu zamkniętego (co wyklucza lub eliminuje potencjalną inwestycję mieszkaniową), bądź zrealizowaniu na nieruchomości inwestycji mieszkaniowych albo rozpoczęciu procesu realizacji takich inwestycji. Na marginesie, należy zauważyć, że w art. 10 ust. 6 u.k.z.n. mamy do czynienia z pewną nieścisłością – przepis stanowi, że wykaz nieruchomości sporządzany przez Prezesa AMW zawiera wymienione w lit. a-c informacje dodatkowe, oprócz informacji, o których mowa w ust. 2-5. Wydaje się, że odwołanie powinno ograniczyć się do ust. 2-4, gdyż ust. 5 art. 10 u.k.z.n. dotyczy wykazu sporządzanego przez Dyrektora Generalnego KOWR, a odwołanie do ust. 5 sugerować może, że wykaz sporządzany przez Prezesa AMW miałby zawierać informacje o umowach dzierżawy, czy też sposobie używania gruntu wraz z określeniem, czy na terenie znajdują się uprawy wieloletnie lub sady, co nie wydaje się racjonalne.

Natomiast w sytuacji, gdy nieruchomość jest przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (co oznacza, że stanowi własność jednostki samorządu terytorialnego) w wykazie należy ująć także informacje o ustalonym w umowie celu, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste, jak również o sposobie korzystania z nieruchomości.

3.1.3. Nieruchomości, których przekazanie do Zasobu jest niezasadne

Ujęte w wykazach nieruchomości Skarbu Państwa częstokroć służą realizacji zadań bądź prowadzeniu działalności gospodarczej i są niezbędne podmiotom, które nimi dysponują. Z tego też względu, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.k.z.n., podmiot sporządzający wykaz oznacza w nim nieruchomości, których przekazanie do KZN może znacząco utrudnić realizację jego zadań lub prowadzenie działalności gospodarczej. W razie oznaczenia w wykazie nieruchomości, której przekazanie do Zasobu jest niezasadne, podmiot sporządzający wykaz jest zobligowany przedstawić Prezesowi KZN dla każdej z nich stanowisko, w którym w szczególności określa negatywne skutki przekazania nieruchomości dla realizacji zadań lub prowadzenia działalności gospodarczej.

Ewentualnie podmiot może wskazać termin, po upływie którego nieruchomość może zostać przekazana do KZN lub warunki, po spełnieniu których nieruchomość może zostać

przekazana do Zasobu. Stanowisko w kwestii uznania niezasadności przekazania nieruchomości do Zasobu może być przedstawione również po przekazaniu wykazu nieruchomości, co jest o tyle istotne, że wykazy sporządzane są jeden raz w roku (do 31 stycznia danego roku), a potrzeba wskazania niezasadności przekazania nieruchomości do Zasobu może wszak pojawić się w innym czasie[406].

Mimo, że podmiot sporządzający wykaz wskazał, że przekazanie konkretnej nieruchomości do Zasobu jest niezasadne, Prezes KZN może jednak wystąpić o jej przekazanie. W takiej sytuacji, przed przekazaniem jej do Zasobu Prezes KZN jest zobligowany do przeprowadzenia procesu konsultacyjnego, który wygląda inaczej w przypadku nieruchomości pozostających w dyspozycji starostów oraz pozostałych podmiotów.

I tak w przypadku nieruchomości, którymi gospodaruje starosta, Prezes KZN występuje do wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości z wnioskiem o rozstrzygnięcie sprawy przekazania nieruchomości do Zasobu. Właściwy terytorialnie wojewoda posiada merytoryczną wiedzę o zasobie Skarbu Państwa w obszarze województwa, a ponadto stanowi organ wyższego stopnia wobec starosty, zatem uczynienie z niego podmiotu rozstrzygającego spór wydaje się działaniem racjonalnym. Niemniej jednak, należy zwrócić uwagę, że interesy wojewody i KZN są rozbieżne, bowiem w razie przejęcia nieruchomości do Zasobu KZN wojewoda traci potencjalne pożytki z nieruchomości, które zasilają budżet państwa, za którego realizację na obszarze województwa odpowiada. Mechanizm, przewidziany w art. 13a u.k.z.n. wprowadzony został do ustawy o KZN z dniem 15 sierpnia 2019 r.[407] W jego trybie wojewoda wydaje rozstrzygnięcie i przekazuje je zainteresowanym: Prezesowi KZN oraz właściwemu staroście. Jeżeli rozstrzygnięcie wojewody nakazuje przekazanie nieruchomości, KZN sporządza protokół zdawczo-odbiorczy, stanowiący podstawę przekazania nieruchomości do Zasobu, który w zastępstwie właściwego organu podpisuje wojewoda. Ustawodawca nie precyzuje, w jakiej formie ma zostać wydane rozstrzygnięcie, możemy natomiast domniemywać, że nie jest to forma decyzji, gdyż zgodnie art. 14 u.k.z.n. m.in. do wydania rozstrzygnięć, o których mowa w art. 13a nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[408]. Mając na uwadze praktykę stosowaną w pracy aparatu wykonawczego wojewody rozstrzygnięcie może przybrać postać

[406] Taką możliwość wprowadzono w drodze nowelizacji ustawy o KZN z dniem 15 sierpnia 2019 r.
[407] Przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[408] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935.

zarządzenia wojewody. Tym samym nie ma trybu odwoławczego od wydanego przez wojewodę rozstrzygnięcia, co różnicuje sytuację starostów i pozostałych podmiotów, którym przysługuje możliwość skorzystania z opisanego poniżej trybu rozjemczego.

Na marginesie należy zauważyć, że art. 13a u.k.z.n. zawiera w ostatnim zdaniu oczywistą omyłkę – ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania ust. 2, którego ten przepis nie zawiera. Możemy przypuszczać, że we wspomnianym odesłaniu powinien znaleźć się art. 13 ust. 2 u.k.z.n., dotyczący przekazania przez Prezesa KZN wymaganych dokumentów[409] organowi właściwemu do wydania rozstrzygnięcia, tj. wojewodzie.

Bardziej skomplikowany mechanizm zastosowano w przypadku innych niż starostowie podmiotów zobowiązanych do przekazania nieruchomości do Zasobu. Pierwszy etap postępowania ma charakter opiniodawczy – w przypadku przedstawienia stanowiska o niezasadności przekazania nieruchomości przed przystąpieniem do jej przejęcia do Zasobu Prezes KZN jest zobowiązany wystąpić z wnioskiem o sporządzenie opinii do wymienionych w art. 12 ust. 1 u.k.z.n. podmiotów. I tak w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa powierzonej: KOWR opinię sporządza minister właściwy do spraw rozwoju wsi, natomiast – AMW – Minister Obrony Narodowej.

W przypadku nieruchomości stanowiących własność lub przedmiot wieczystego użytkowania spółek Skarbu Państwa sytuacja wygląda następująco. W odniesieniu do nieruchomości ujętej w wykazie, sporządzonym przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa albo spółkę, w której wszystkie udziały albo akcje należą do Skarbu Państwa i jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, opinię sporządza podmiot uprawniony do wykonywania praw z udziałów albo akcji należących do Skarbu Państwa w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa albo spółce, w której wszystkie udziały albo akcje należą do Skarbu Państwa i jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Z kolei w odniesieniu do nieruchomości objętej wykazem sporządzonym przez spółkę, w której wszystkie udziały albo akcje należą do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa opinię sporządza podmiot uprawniony do wykonywania praw z udziałów albo akcji należących do Skarbu Państwa w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa.

W art. 12 ust. 4 u.k.z.n. zostało przewidziane wyłączenie etapu opiniowania przez organy nadzoru w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Prezesa Rady

[409] Przy odpowiednim zastosowaniu art. 13 ust. 2 u.k.z.n. byłyby to dokumenty wymienione w pkt 1-2 tego ustępu, tj. informacje zawarte w wykazie, a dotyczące objętej wnioskiem nieruchomości oraz stanowisko dołączane do wykazu na podstawie art. 11 u.k.z.n., natomiast pkt 3, dotyczący dołączenia opinii, o której mowa w art. 12 ust. 1 u.k.z.n. nie znajdzie zastosowania, ze względu na okoliczność, że opinia taka nie jest wymagana w przypadku nieruchomości ujętej w wykazie, sporządzanym przez starostę.

Ministrów, ponieważ byłoby to bezprzedmiotowe przy bezpośrednim nadzorze premiera, który zawsze będzie ostatecznie rozstrzygał sprawy sporne[410].

Co do strony technicznej opinie należy przekazać do Prezesa KZN w terminie 30 dni od dnia otrzymania jego wniosku. Według wcześniejszego brzmienia przepisu, obowiązującego do dnia 15 sierpnia 2019 r.[411], w przypadku niezajęcia stanowiska we wskazanym terminie, nieruchomości mogły zostać włączone do Zasobu. Pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy w takim przypadku należy pominąć rozstrzyganie sprawy przez Prezesa Rady Ministrów i bezpośrednio przystąpić do podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, co skutkowałoby włączeniem nieruchomości do Zasobu. W aktualnym stanie prawnym opinia jest elementem niezbędnym, gdyż w razie jej negatywnego charakteru lub jej braku otwiera się możliwość postępowania rozjemczego.

Na marginesie należy bowiem wspomnieć, że przed tą datą proces włączenia do Zasobu nieruchomości, której przekazanie w wykazie sporządzający go organ uznawał za niezasadne, wyglądał inaczej. W poprzednim stanie prawnym, jeżeli Prezes KZN zamierzał wystąpić z wnioskiem o przekazanie takiej nieruchomości do Zasobu był on zobowiązany zwrócić się do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa z wnioskiem o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sprawy przekazania do Zasobu nieruchomości (dotyczyło to nieruchomości będących we władaniu: Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych). W przypadku nieruchomości pozostających w zasobie Skarbu Państwa prowadzonym przez starostów/prezydentów miast na prawach powiatu Prezes KZN taki wniosek do Prezesa RM kierował za pośrednictwem właściwego terytorialnie wojewody.

Przedstawiając sprawę do rozstrzygnięcia przez Prezesa Rady Ministrów wspomniany minister przekazywał wykaz nieruchomości dotyczący tej nieruchomości, opinię o niezasadności przekazania wydaną przez Dyrektora Generalnego KOWR, Prezesa AMW lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz własne stanowisko w sprawie wraz z uzasadnieniem konieczności przekazania nieruchomości. W kolejnym etapie postępowania Prezes Rady Ministrów miał wydać merytoryczne rozstrzygnięcie, które powinno zostać przekazane wnioskującemu ministrowi i właściwemu organowi. W wypadku, gdy

[410] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 16.
[411] Dotyczącego innych niż starosta właściwych organów w rozumieniu ustawy (bez spółek SP, wówczas nienależących do kręgu podmiotów zobowiązanych do przekazania nieruchomości do Zasobu).

rozstrzygnięcie nakazywało przekazanie nieruchomości, stanowiło ono podstawę do sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego i przekazania nieruchomości w skład Zasobu.

W okresie, kiedy kompetencje do rozstrzygania kwestii spornych w zakresie przekazania nieruchomości do Zasobu przysługiwały Prezesowi Rady Ministrów, tj. do dnia 15 sierpnia 2019 r. w sprawie wydania rozstrzygnięcia w kwestii włączenia nieruchomości do Zasobu toczyły się cztery postępowania, jednak żadne z nich nie zakończyło się wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie przekazania do Zasobu KZN nieruchomości, uznanej przez podmiot sporządzający wykazy nieruchomości, jako ta, której przekazanie jest niezasadne. Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw do wniosków złożonych do Prezesa Rady Ministrów przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, na podstawie dotychczasowego art. 13 w zakresie przekazania nieruchomości do Zasobu, stosuje się przepisy ustawy o KZN w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Wobec powyższego wszystkie akta spraw, które wpłynęły do tego czasu do Prezesa Rady Ministrów, zostały przekazane do KZN, w którym wszczęto postępowania w omawianym zakresie[412].

Z dniem 15 sierpnia 2019 r. znowelizowano ustawę o KZN[413] i poddano rozstrzyganie potencjalnych sporów dotyczących odstąpienia od przejmowania do Zasobu nieruchomości wskazanych przez spółki Skarbu Państwa jako niezbędne do prowadzenia działalności bądź których przekazanie mogłoby znacząco utrudnić realizację ich zadań, podmiotowi o charakterze kolegialnym. Spory w tym zakresie aktualnie rozstrzyga na wniosek Prezesa KZN Komisja Rozjemcza przy Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej, powołana przez Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej[414]. Poddanie ewentualnych sporów Komisji Rozjemczej należy ocenić co do zasady pozytywnie, niemniej jednak potwierdzenie

[412] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 10 czerwca 2024 r. udzielona przez Radcę Wydziału Administracyjno-Projektowego w Centrum Informacyjnym Rządu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Beatę Żmijewską, uzupełniona w dniu 11 czerwca 2024 r.

[413] Na podstawie art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw nadano nowe brzmienie art. 13 u.k.z.n.

[414] Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest stałym sądem polubownym, o którym mowa w art. 26 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192. Sąd ten jest właściwy w sprawach sporów, w których jedną ze stron jest: Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa osoba prawna, osoba prawna z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej lub spółka kapitałowa z udziałem wymienionych podmiotów. Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym z udziałem organu administracji publicznej lub wskazanych wyżej podmiotów oraz w przypadku sporów wynikających z zamówienia publicznego z udziałem zamawiającego i wykonawcy, czyli każdej ze stron umowy o zamówienie publiczne, niezależnie od posiadanego statusu prawnego.

skuteczności tego rozwiązania wymagałoby sprawdzenia tego rozwiązania w praktyce, do czego jednak dotychczas nie doszło[415].

Komisja Rozjemcza przy Sądzie Polubownym jest nową instytucją, dedykowaną wyłącznie rozwiązywaniu sporów dotyczących przekazywania nieruchomości należących do spółek do Zasobu. W skład Komisji powinni wejść przedstawiciele: Prezesa Rady Ministrów, ministra nadzorującego spółkę SP, Prezesa Prokuratorii Generalnej, ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz właściwego miejscowo wojewody. Zdaniem projektodawców ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw skład Komisji i sposób jej powołania ma gwarantować bezstronne, uczciwe i rzetelne przeprowadzenie postępowania oraz rozstrzygnięcie sprawy[416]. Warunkiem *sine qua non* skierowania sprawy do Komisji Rozjemczej jest negatywna opinia podmiotu, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.k.z.n., w przedmiocie włączenia nieruchomości do Zasobu lub brak wspomnianej opinii.

Rozstrzygnięcie Komisji Rozjemczej przekazywane ma być Prezesowi KZN, właściwemu organowi albo spółce Skarbu Państwa. I w tym wypadku nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ani ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zatem rozstrzygnięcie nie będzie miało formy decyzji, lecz uchwały organu kolegialnego.

W przypadku rozstrzygnięcia nakazującego przekazanie nieruchomości, po stronie KZN spoczywać będzie sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego, stanowiącego podstawę przekazania nieruchomości do Zasobu, którego podpisanie przez właściwy organ albo spółkę Skarbu Państwa nie jest już wówczas konieczne. Niemniej jednak, ocena trafności przewidzianego rozwiązania wymaga okazji do zastosowania go w praktyce, co dotychczas nie miało jeszcze miejsca.

3.1.4. Tryb weryfikacji wykazów

Starostowie, sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia danego roku wykazy, w myśl art. 18 ust. 1 u.k.z.n., przekazują w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego wojewodom w formie elektronicznej. W razie wskazania w wykazie nieruchomości, których

[415] W latach 2019-2024 nie wpłynął żaden wniosek, który mógłby być przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję Rozjemczą przy Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej w trybie art. 13 u.k.z.n. – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 7 czerwca 2024 r. udzielona przez Sekretarza Generalnego Sądu Polubownego przy PGRP Piotra Nowaka.

[416] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 17.

przekazanie do Zasobu jest niezasadne, do wykazu dołącza się stanowisko w tej kwestii, zawierające elementy określone w art. 11 ust. 1 pkt 1-3 u.k.z.n. Stosownie do art. 18a ust. 2 u.k.z.n. w tym samym terminie bezpośrednio do KZN wykazy nieruchomości przekazują inne zobowiązane podmioty – Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezes Agencji Mienia Wojskowego oraz spółki Skarbu Państwa.

Zadaniem wojewody, przewidzianym w art. 18 ust. 2 u.k.z.n., jest sprawdzenie wykazów nieruchomości w terminie 60 dni od dnia ich otrzymania pod względem ich zgodności z wymaganiami określonymi w przepisach wykonawczych[417] oraz kompletności danych, w tym zawarcia stanowisk potwierdzających niezasadność przekazania nieruchomości. Po dokonaniu potwierdzenia zgodności i kompletności wykazu nieruchomości wojewoda przekazuje staroście, w formie pisemnej, informację o możliwości przekazania wykazu do KZN, wówczas starosta przekazuje zweryfikowany wykaz bezpośrednio do KZN. Prezes KZN, analogicznie jak wojewoda, ponownie dokonuje weryfikacji wykazów nieruchomości, czyniąc to w terminie 60 dni od dnia ich otrzymania.

Ustawodawca przewidział narzędzia, mające służyć dyscyplinowaniu starostów oraz pozostałych zobowiązanych podmiotów w terminowym i rzetelnym sporządzaniu wykazów. Jeżeli zatem starosta nie przekaże wojewodzie wykazu w terminie do 31 stycznia następnego roku, bądź w wypadku stwierdzenia, że wykaz jest niekompletny lub zawiera nieścisłości, wojewoda jest zobowiązany wezwać starostę odpowiednio – do przekazania wykazu albo uzupełnienia bądź poprawy wykazu, w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania, jednocześnie wskazując zakres niezgodności lub niekompletności wymagających korekty. Ustawodawca przewidział sankcję na okoliczność zaniechania przekazania bądź poprawy wykazu, mimo wezwania, o którym mowa powyżej – w formie kary pieniężnej[418]. Kara w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki[419] może zostać wymierzona przez wojewodę na podstawie decyzji, od której służy odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju

[417] Aktualnie jest to rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, określające obowiązujący wzór wykazu.

[418] Pierwotnie sankcję na nieprzekazanie lub nieuzupełnienie wykazu w terminie przewidywał art. 19 ust. 5 u.k.z.n. i dotyczył on zarówno starostów (karę nakładał wojewoda), jak i innych zobowiązanych: Dyrektora Generalnego KOWR, Prezesa AMW i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (karę nakładał Prezes KZN). Przepis ten został zmieniony na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, a art. 18 ust. 5 u.k.z.n., będący obecnie źródłem sankcji wobec starostów, otrzymał obowiązujące brzmienie na podstawie art. 1 pkt 15 wyżej wymienionej ustawy.

[419] Podobne rozwiązanie przewidziano w art. 35 ust. 6 p.b. – organ wyższego stopnia wymierza karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda w terminie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, z tą różnicą, że w tym przypadku nałożenie kary następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

regionalnego. Kara powinna zostać uiszczona w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, dochód z jej tytułu trafia do budżetu państwa, a w przypadku jej nieuiszczenia podlega ona egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Analogiczną procedurę przewidziano w art. 19 ust. 2 u.k.z.n. na okoliczność opóźnienia w przekazaniu wykazów bądź zaistnienia niezgodności lub niekompletności przekazywanych wykazów bezpośrednio do KZN, którego Prezes jest uprawniony do wezwania sporządzającego wykazy (właściwy organ lub spółkę Skarbu Państwa) do przekazania bądź korekty lub uzupełnienia wykazu w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania, wskazując jednocześnie zakres niezgodności lub niekompletności. I w tym przypadku przewidziano analogiczną sankcję – Prezes KZN może nałożyć karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego[420].

Sposób dyscyplinowania starostów do przekazywania bądź weryfikacji wykazów w postaci kary pieniężnej nie wydaje się adekwatnym narzędziem do zastosowania w relacji pomiędzy organami administracji publicznej, świadczy bowiem o braku zaufania i przedmiotowym traktowaniu starostów, na których nałożono szereg obowiązków związanych z przygotowaniem wykazów bez zapewnienia technicznego wsparcia i odpowiednich środków budżetowych. Ponadto w praktyce przewidziane rozwiązanie ustawowe jest stosowane sporadycznie – według informacji uzyskanej od wojewodów kara pieniężna naliczona została łącznie w trzech przypadkach. Wątpliwości co do racjonalności tego rozwiązania, a także epizodycznie jego stosowanie, świadczą o jego zbędności[421].

---

[420] Dotychczas nie odnotowano przypadku naliczenia kary z tytułu opóźnienia lub nieprawidłowości w przekazywania wykazu przez Prezesa KZN – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona przez Rzecznika Prasowego KZN Gabrielę Sowę drogą elektroniczną w dniu 23 sierpnia 2024 r.

[421] Kary pieniężne nakładane były na starostów incydentalnie – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 20 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Małopolskiego, pismo znak: WS-I.1331.76.2024.PZ (jeden przypadek); odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 20 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Świętokrzyskiego, pismo znak: SPN.V.1331.12.2024 (dwa przypadki); odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 24 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, pismo znak: WIN-III.1331.11.2024.MK (wydano 1 decyzję w trybie art. 18 ust. 5 u.k.z.n., która została uchylona przez ówczesnego Ministra Inwestycji i Rozwoju, a postępowanie w tym zakresie umorzono), odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej – wiadomość e-mail z dnia 23 października 2024 r. udzielona w imieniu Wojewody Dolnośląskiego przez Arkadiusza Piwowarskiego (nałożono 2 kary pieniężne na starostów w 2017 r. i 2018 r., jednak na skutek odwołania decyzja z 2018 r. o nałożeniu kary została uchylona, a postępowanie umorzone przez Ministra Inwestycji i Rozwoju). Natomiast aż w 12 województwach nie odnotowano przypadku naliczenia kary z tytułu opóźnienia lub nieprawidłowości w przekazywaniu wykazu przez wojewodów – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 16 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Lubelskiego, pismo znak: GN-I.7533.11.2024.LO; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 16 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Podlaskiego, pismo znak: WG-II.1331.2.2024.MP; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 17 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Lubuskiego, pismo znak: N-I.1331.8.2024.KMac; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 17 września 2024

3.2. Włączanie nieruchomości do Zasobu

Zgodnie z art. 20 u.k.z.n. nieruchomości, ujęte w wykazach, co do zasady mogą zostać przekazane do Zasobu, z zastrzeżeniem poczynionym w art. 21 ust. 2 u.k.z.n, dotyczącym nieruchomości, co do których w wykazie zamieszczono informacje o zgłoszonych roszczeniach wobec nieruchomości lub jej części oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących ustalenia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również tych nieruchomości, z których korzystanie wiąże się z uzyskaniem pomocy finansowej pochodzącej ze środków finansowych Unii Europejskiej[422].

W wypadku zamiaru przejęcia do zasobu tylko części nieruchomości Prezes KZN jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie podziału nieruchomości, o którego zainicjowaniu – w przypadku nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, będących przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa – powiadamia właściwy organ tej jednostki lub spółkę Skarbu Państwa – w przypadku zamiaru podziału planowanej do przejęcia nieruchomości, stanowiącej jej własność lub przedmiot wieczystego użytkowania. Prezes KZN ponosi także koszty postępowania podziałowego, jak również składa wniosek o założenie księgi wieczystej dla powstałej w wyniku podziału nieruchomości. Inicjatywa w kwestii wyboru nieruchomości do przejęcia spoczywa w rękach Prezesa KZN, który wszczyna procedurę przekazania kierując wniosek do podmiotu gospodarującego mieniem Skarbu Państwa lub spółki Skarbu Państwa. Prezes KZN może zażądać przekazania do Zasobu nieruchomości, wobec której właściwy organ lub spółka Skarbu Państwa zgłosiły zastrzeżenie w wykazie, że jej przekazanie jest niezasadne w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.k.z.n., co implikuje procedurę przewidzianą w art. 12-14 u.k.z.n., szerzej opisaną w dalszej części tego rozdziału.

r. udzielona przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, pismo znak: GN-2.1331.24.2024.DM; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 19 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Opolskiego, pismo znak: IN.II.1331.23.2024.IK; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 23 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Pomorskiego, pismo znak: NSP-II.1331.8.2024.KW; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 23 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Łódzkiego, pismo znak: GN-II.1331.10.2024; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 24 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Podkarpackiego, pismo znak: N-I.1331.5.2024; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 24 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Mazowieckiego, pismo znak: SPN-IV.1331.30.2024.SO; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 26 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Wielkopolskiego, pismo znak: N-V.1331.2.2024.9; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 27 września 2024 r. udzielona przez Wojewodę Śląskiego, pismo znak: NW.1331.3.2024; odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 16 października 2024 r. udzielona przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, pismo znak: BW.II.1331.63.2024.

[422] Z jednym wyjątkiem – jeżeli jest to niezbędne do realizacji inwestycji mieszkaniowej i zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki.

3.2.1. Wniosek o przekazanie do Zasobu

Procedurę wszczyna składany na podstawie art. 21 ust. 1 u.k.z.n. wniosek Prezesa KZN o przekazanie nieruchomości do Zasobu, kierowany odpowiednio do właściwego organu lub spółki Skarbu Państwa, a od dnia jego doręczenia do dnia przekazania nieruchomości do Zasobu bądź ewentualnego wycofania wniosku, objęte nim nieruchomości nie mogą być przedmiotem czynności rozporządzających lub zobowiązujących. Dopuszczalne jednak jest uchylenie tego zakazu przez Prezesa KZN na wniosek właściwego organu lub spółki Skarbu Państwa. Nieprzedstawienie przez Prezesa KZN stanowiska w terminie 30 dni od dnia doręczenia wniosku jest traktowane jako milcząca zgoda na dokonanie wnioskowanej czynności. Dokonanie czynności rozporządzającej lub zobowiązującej z naruszeniem zakazu skutkuje jej nieważnością. Od generalnego zakazu dokonywania czynności, określonego w art. 21 ust. 4 u.k.z.n. przewidziano jednak wyjątek – zakaz nie ma zastosowania, jeżeli do dnia doręczenia wniosku o przekazanie nieruchomości został rozstrzygnięty przetarg na zagospodarowanie nieruchomości[423], sporządzony protokół uzgodnień lub została zawarta umowa przedwstępna, mające stanowić podstawę dokonania czynności rozporządzających lub zobowiązujących. Taki wyjątek należy ocenić pozytywnie, niemniej jednak należałoby rozważyć, czy w sytuacji, gdy właściwy organ czy spółka Skarbu Państwa prowadzą zaawansowane przygotowania do dokonania czynności rozporządzającej, przykładowo zbycia nieruchomości, przejęcie jej do Zasobu jest działaniem racjonalnym. Zaobserwować można bowiem praktykę, że KZN występuje o przekazanie do Zasobu nieruchomości, wobec których starostowie zwracają się do wojewody z wnioskiem o zgodę na dokonanie sprzedaży, nie tylko przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe[424]. Nieruchomości te zostały wcześniej wyselekcjonowane i przygotowane przez starostów do sprzedaży, niejednokrotnie dzięki inicjatywie podmiotów zainteresowanych ich nabyciem, co daje perspektywę ich skutecznego zbycia i pozyskania środków finansowych przez Skarb Państwa (75%) i powiat/miasto na prawach powiatu (25%). Przekazanie nieruchomości do Zasobu przerywa ten proces, natomiast niska skuteczność w przygotowaniu i zbywaniu nieruchomości przez KZN powoduje, że Skarb Państwa nie pozyskuje przychodów, których osiągnięcie było wysoce prawdopodobne.

[423] Ustawodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „przetarg na zagospodarowanie nieruchomości" – nasuwa się zatem pytanie, czy mowa o przetargu na sprzedaż nieruchomości, co korespondowałoby z kolejnymi wymienionymi czynnościami, tj. protokołem uzgodnień lub umową przedwstępną, niemniej jednak w zakresie pojęciowym tego sformułowania można rozważyć ujęcie innych umów dotyczących czasowego udostępnienia nieruchomości, np. dzierżawy czy najmu, a patrząc z szerszej perspektywy umów obejmujących roboty budowlane czy prace związane z faktycznym zagospodarowaniem terenu.

[424] Na podstawie cytowanego już wcześniej pisma Prezesa KZN z dnia DT.423.54.2022.JJa.14 z dnia 26 listopada 2022 r.

3.2.2. Protokół zdawczo-odbiorczy i protokół przejęcia nieruchomości

Podstawą przekazania przez właściwy organ nieruchomości do Zasobu jest sporządzany przez ten organ protokół zdawczo-odbiorczy, szczegółowo opisany w art. 22 u.k.z.n. Protokół ten, sporządzony według wzoru zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej KZN, zawiera szereg informacji, takich jak: numer księgi wieczystej, położenie, oznaczenie i powierzchnia nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków, wskazanie przeznaczenia nieruchomości. Ponadto protokół zawiera informacje o stanie prawnym nieruchomości, zgłoszonych roszczeniach wobec nieruchomości lub jej części oraz toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących nieruchomości, jak również informacje o dotychczasowym sposobie zagospodarowania i korzystania z nieruchomości. Do protokołu dołącza się spis dokumentów dotyczących nieruchomości, w tym wyciąg z księgi wieczystej, wypis z ewidencji gruntów i budynków, wypis i wyrys z planu miejscowego, bądź dokumenty księgowe, określające wartość nieruchomości. Nieruchomość zostaje przekazana do Zasobu z dniem podpisania przez właściwy organ i Prezesa KZN protokołu zdawczo-odbiorczego i z tym dniem Skarb Państwa powierza KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz. Protokół zdawczo-odbiorczy stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej KZN jako podmiotu wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec nieruchomości,

W przypadku przekazania nieruchomości do Zasobu przez spółki Skarbu Państwa, będące właścicielami bądź wieczystymi użytkownikami przekazywanych nieruchomości, postępowanie ma charakter dwuetapowy. W pierwszej kolejności spółka sporządza analogiczny, jak pozostałe podmioty, protokół zdawczo-odbiorczy, który po podpisaniu przez Prezesa KZN i spółkę stanowi podstawę do rozpoczęcia drugiego etapu procedury – sporządzenia protokołu przekazania nieruchomości w trybie przewidzianym w art. 22b u.k.z.n.

Protokół przekazania nieruchomości sporządzany jest na wniosek KZN i zawiera oświadczenie przedstawiciela KZN o przyjęciu nieruchomości do Zasobu, co skutkuje w myśl art. 22b ust. 4 u.k.z.n. przeniesieniem prawa własności lub wieczystego użytkowania na Skarb Państwa. Przedmiotowy protokół zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości według numeru księgi wieczystej i oznaczenie stron, zgodnie z treścią protokołu zdawczo-odbiorczego oraz postanowienia w zakresie przekazania prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa i powierzenia wykonywania tych praw KZN.

Z dniem podpisania protokołu przekazania nieruchomości nieruchomość zostaje przekazana do Zasobu, prawo własności i inne ustanowione na niej prawa rzeczowe przechodzą

na rzecz Skarbu Państwa, który powierza KZN wykonywanie tych praw. W wypadku przekazania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa przysługującego spółce Skarbu Państwa prawo to wskutek konfuzji wygasa, a istniejące obciążenia użytkowania wieczystego stają się obciążeniami nieruchomości.

Protokół przekazania nieruchomości spisuje się w formie aktu notarialnego. Wybór formy aktu notarialnego dla protokołu przekazania nieruchomości, zdaniem projektodawców ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw[425], którym wprowadzono art. 22b u.k.z.n., znajduje uzasadnienie w art. 104 ustawy Prawo o notariacie[426], dotyczącym protokołów spisywanych w celu stwierdzenia przebiegu pewnych czynności i zdarzeń wywołujących skutki prawne.

W literaturze wyróżnia się dwie kategorie czynności notarialnych[427]. Pierwsza z nich to czynności prawne, zawierające w swej treści oświadczenie woli jako składnik czynności prawnej. Druga kategoria czynności notarialnych nie zawiera oświadczenia woli, zatem nie mają one charakteru czynności prawnych[428]. Przepis art. 104 § 3 p.n. stanowi, że czynność notarialna (protokół sporządzony w formie aktu notarialnego) może również zawierać stwierdzenie przebiegu pewnych „zdarzeń wywołujących skutki prawne".

Dokonując jednak głębszej analizy art. 104 p.n. należy stwierdzić, że dotyczy on odmiennych czynności – w pierwszej kolejności – wymienionych wprost w tym przepisie walnych zgromadzeń osób prawnych (organizacji społecznych, stowarzyszeń, spółek), wymienionych z nazwy czynności typu protokół dziedziczenia lub protokołów związanych z zarządem sukcesyjnym. Druga grupa czynności, do której jak można przypuszczać odwoływali się projektodawcy, dotyczy stwierdzenia przebiegu pewnych czynności i zdarzeń wywołujących skutki prawne.

Należy jednak zwrócić uwagę, że protokół przekazania nieruchomości zawiera oświadczenie woli przedstawiciela KZN o przejęciu nieruchomości do Zasobu, zatem stanowi czynność prawną, chociaż o jednostronnym charakterze. Oświadczenie przedstawiciela KZN rodzi bowiem skutek prawnorzeczowy w postaci przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości, dotychczas przysługującego spółce Skarbu Państwa.

---

[425] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 19.

[426] Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1001), oznaczona dalej skrótem p.n. lub określana jako „Prawo o notariacie".

[427] R. Wrzecionek, *Czynność notarialna – próba sformułowania definicji* [w:] *Czynności notarialne w prawie spółek*, R. Wrzecionek, Warszawa 2008, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369191205/180100/wrzecionek-rafal-czynnosci-notarialne-w-prawie-spolek?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-05-27].

[428] Przykładem takiej czynności jest protokół z niestawiennictwa strony, o którym mowa w art. 104 § 3 p.n.

O ile w przypadku sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego pomiędzy KZN a właściwymi organami – starostą, Dyrektorem Generalnym KOWR czy Prezesem AMW dochodzi tylko do zmiany podmiotu wykonującego w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia właścicielskie, to w przypadku spisania protokołu przekazania nieruchomości dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości ze spółki Skarbu Państwa na Skarb Państwa, zatem czynność taka wywiera skutek rozporządzający.

Zastosowanie konstrukcji jednostronnego oświadczenia woli i nadanie jej formy protokołu należy ocenić negatywnie. Jak można przypuszczać, przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z obawy przed odmową dobrowolnego przekazania KZN nieruchomości przez spółkę Skarbu Państwa, niemniej jednak wykorzystywanie mechanizmu zbliżonego do wywłaszczenia w relacji pomiędzy Skarbem Państwa a spółką z jego udziałem nie jest rozwiązaniem właściwym w demokratycznym państwie prawa, o czym szerzej wspomniano w pkt 3.1.1. tego rozdziału. Przeniesienie prawa własności pomiędzy tymi podmiotami powinno odbywać się na podstawie czynności prawnej o charakterze dwustronnym, zakładającym zgodną wolę stron, np. w postaci umowy sprzedaży. Notariusz sporządzający akt notarialny, nie później niż w dniu jego sporządzenia, składa wniosek o wpis w księdze wieczystej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, co jest uważane za złożenie wniosku przez stronę czynności notarialnej[429].

3.2.3. Konsekwencje przekazania nieruchomości do Zasobu

Z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego bądź protokołu przekazania nieruchomości następuje przekazanie nieruchomości do Zasobu, co oznacza, że Skarb Państwa powierza KZN wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz. Z tym dniem KZN przejmuje konsekwentnie odpowiedzialność za nieruchomość, przejmuje zatem nie tylko prawa, ale i obowiązki właścicielskie w zakresie prawa budowlanego, czy też przepisów o utrzymaniu porządku i czystości.

W myśl art. 24 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. z dniem przekazania nieruchomości do Zasobu wygasa z mocy prawa trwały zarząd ustanowiony na przekazanej nieruchomości, co potwierdza właściwy organ w drodze decyzji o charakterze deklaratoryjnym. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 u.k.z.n. KZN wstępuje w ogół praw i obowiązków trwałego zarządcy, co wobec okoliczności wygaśnięcia trwałego zarządu z mocy prawa należałoby rozumieć jako wstąpienie w istniejące

[429] Odpowiednio stosuje się art. 92 § 4 i 4^1 p.n.

stosunki prawne, których stroną był trwały zarządca, takie jak umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia nieruchomości, ale również zobowiązania umowne dotyczące nieruchomości.

Wprawdzie zasada ta nie została wyrażona *implicite*, ale KZN wstępuje także w stosunki prawne, których stroną był właściwy organ lub spółka Skarbu Państwa. Wniosek taki można wyprowadzić z art. 24 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n., zgodnie z którym Prezes KZN może wypowiedzieć każdą umowę dotyczącą nieruchomości, w tym umowę najmu, dzierżawy lub użyczenia, z zachowaniem umownych okresów wypowiedzenia. W przypadku braku umownych okresów wypowiedzenia, możliwie jest wypowiedzenie wyżej wymienionych umów z zachowaniem okresów ustawowych, jeżeli wypowiedzenie umowy jest konieczne lub umożliwi wykorzystanie nieruchomości na cel mieszkaniowy lub realizację uzbrojenia technicznego niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania inwestycji mieszkaniowych.

Na marginesie należy zauważyć, że przepisy Kodeksu cywilnego nie przewidują ustawowego okresu wypowiedzenia umowy użyczenia, natomiast w przypadku umów najmu i dzierżawy zawartych na czas oznaczony, wypowiedzenie jest dopuszczalne tylko w wypadkach przewidzianych w umowie (art. 673 § 3 k.c.), co oznaczać może potencjalne trudności w rozwiązaniu takich umów. Sposób rozwiązania tego problemu przewidziano w art. 24 ust. 3 u.k.z.n., zgodnie z którym w przypadku, gdy nie określono okresu wypowiedzenia, wypowiedzenie następuje z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Mając na uwadze cykl wegetacyjny roślin uprawnych roczny okres wypowiedzenia ze skutkiem na koniec roku dzierżawnego przewidziano dla dzierżawionych nieruchomości rolnych wzorując się na regulacji przewidzianej w art. 704 k.c.

3.2.4. Rekompensata za przekazanie nieruchomości

Jako ekwiwalent za przejęcie nieruchomości do Zasobu spółce Skarbu Państwa przysługuje rekompensata, której wysokość i sposób wypłaty stosownie do art. 24a ust. 2 u.k.z.n. Prezes KZN uzgadnia ze spółką, która przekazała nieruchomość. Rekompensata nie jest elementem czynności przekazania – w pierwszej kolejności dochodzi bowiem do przejęcia nieruchomości i zmiany jej właściciela, a ustalenie rekompensaty ma charakter następczy.

Zgodnie z art. 24a ust. 3 u.k.z.n. ustalenia wysokości rekompensaty z tytułu przekazania nieruchomości dokonuje się na podstawie wartości rynkowej nieruchomości określonej w sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego operacie szacunkowym, według stanu i przeznaczenia nieruchomości oraz jej wartości w dniu przekazania nieruchomości do Zasobu. Zarówno koszty sporządzenia operatu szacunkowego, jak i wypłaty samej rekompensaty, ponosi KZN. Ustawodawca w art. 24a ust. 1 u.k.z.n. przewiduje, że wysokość i sposób wypłaty

rekompensaty z tytułu przekazania nieruchomości do Zasobu Prezes KZN uzgadnia ze spółką Skarbu Państwa, która przekazała nieruchomość. Sugerowałoby to możliwość prowadzenia negocjacji zarówno co do wysokości rekompensaty, jak i sposobu jej zapłaty. Z drugiej jednak strony w art. 24a ust. 3 u.k.z.n. jednoznacznie wskazano, że wysokość rekompensaty ustala się na podstawie wartości rynkowej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, według stanu i przeznaczenia nieruchomości oraz jej wartości w dniu przekazania nieruchomości do Zasobu[430]. Użycie sformułowania „ustala się" zgodnie z jego literalnym brzmieniem oznacza przyjęcie rekompensaty wyliczonej przez rzeczoznawcę majątkowego, co wyklucza prowadzenie negocjacji co do samej wysokości rekompensaty. Ewentualnym przedmiotem negocjacji stron może być kwestia sposobu zapłaty rekompensaty, szczególnie wskazania terminu zapłaty lub ewentualnej płatności ratalnej. Termin „uzgodnienie" ma zatem charakter formalny i nie może być rozumiany jako negocjacje co do wysokości rekompensaty, skoro przepis art. 24a ust. 2 u.k.z.n. stanowi jednoznacznie, że rekompensatę ustala się na podstawie wartości rynkowej ustalonej w operacie szacunkowym.

Spółka Skarbu Państwa może jednak podjąć próbę zakwestionowania w ten sposób ustalonej rekompensaty, przedkładając sporządzony na własne zlecenie operat szacunkowy określający wartość rynkową nieruchomości. Taka sytuacja implikować może wszczęcie przewidzianej w art. 157 u.g.n. procedury oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, która może doprowadzić do weryfikacji operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego. Niemniej jednak, w razie braku porozumienia co do wysokości rekompensaty zgodnie z art. 24a ust. 4 u.k.z.n. w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania nieruchomości do Zasobu, jej wysokość i sposób zapłaty są ustalane przez wojewodę w drodze decyzji.

Od decyzji w sprawie określenia wysokości rekompensaty nie przysługuje odwołanie, ustawodawca przewidział jednak możliwość wniesienia przez stronę niezadowoloną z wysokości rekompensaty (zarówno KZN, jak i spółkę) powództwa do sądu powszechnego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o ustaleniu rekompensaty. Wniesienie takiego powództwa nie wstrzymuje jednak wykonania decyzji. Nie jest także dopuszczalne zabezpieczenie powództwa, gdyż zgodnie z art. 749 k.p.c. zabezpieczenie roszczeń pieniężnych przeciwko Skarbowi Państwa jest niedopuszczalne. W sytuacji, gdy wysokość rekompensaty

[430] Na marginesie warto wspomnieć, że przy ustalaniu rekompensaty uwzględnia się także wartość użytkowania wieczystego, które wygaśnie w wyniku przekazania nieruchomości, zatem rzeczoznawca w operacie szacunkowym określi wartość użytkowania wieczystego oraz wartość związanego z tym użytkowaniem prawa własności budynków.

ustalona wskutek wyroku sądu będzie wyższa niż wynikająca z decyzji wojewody, Prezes KZN będzie zobowiązany do dopłaty różnicy. W przeciwnym wypadku, zdaniem komentatorów ustawy – Mariusza T. Kłody i Aleksandry Sikorskiej-Lewandowskiej[431], spółka Skarbu Państwa powinna zwrócić nadpłatę wraz z odsetkami. Należałoby jednak zastanowić się, czy w takim postępowaniu nie powinna znaleźć zastosowania reguła *reformationis in peius*, znana zarówno postępowaniu cywilnemu, jak i administracyjnemu w odniesieniu do słabszej strony postępowania, tj. spółki Skarbu Państwa. Rekompensata z jednej strony przypomina odszkodowanie w postępowaniu wywłaszczeniowym, gdyż jest efektem jednostronnej czynności organu, jakim jest Prezes KZN, a w braku porozumienia stron – ustala ją organ administracji publicznej, tj. wojewoda w drodze decyzji. Z drugiej jednak strony rekompensata ma charakter cywilnoprawny, bowiem może ona stanowić przedmiot powództwa cywilnego. Mamy zatem do czynienia z hybrydowym modelem postępowania, noszącym znamiona czynności cywilnoprawnej z elementami władztwa administracyjnego, co niepotrzebnie komplikuje proces przekazania nieruchomości. Odstąpienie od przymusowego trybu przejęcia nieruchomości i przyjęcie dobrowolnego trybu przekazania nieruchomości opartego na umowie cywilnoprawnej byłoby rozwiązaniem mniej skomplikowanym, transparentnym i adekwatnym do standardów demokratycznego państwa prawa.

3.3. Wyłączenie nieruchomości z Zasobu

Włączenie nieruchomości do Zasobu nie jest procesem nieodwracalnym. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość wyłączenia nieruchomości z Zasobu w dwóch wariantach – w trybie przewidzianym w art. 26 u.k.z.n., który można określić jako działanie „z urzędu" i na wniosek (art. 27 u.k.z.n.).

I tak KZN może dokonać wyłączenia nieruchomości z Zasobu na podstawie dwóch niezależnych przesłanek – pierwsza z nich to zbędność nieruchomości dla realizacji zadań KZN, druga – zgłoszenie wobec niej roszczeń, implikujące jej nieprzydatność dla KZN w kontekście realizacji jego zadań. Wyłączenia nieruchomości z Zasobu dokonuje Prezes KZN, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego organu bądź spółki Skarbu Państwa.

W przypadku, gdy wyłączenie dotyczy nieruchomości przekazanej do Zasobu przez spółkę Skarbu Państwa, warunki przekazania oraz wysokość i sposób zwrotu rekompensaty podlegają uzgodnieniu w drodze umowy. Ustawodawca zdecydował się zatem na zastosowanie dwustronnej czynności prawnej w razie wyłączenia nieruchomości z Zasobu, choć uznał tę

[431] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...)*, s. 75-76.

formę jako nieadekwatną dla przejęcia nieruchomości do Zasobu. Spółka skarbowa nie ma zatem obowiązku przejęcia zwrotnego nieruchomości, uprzednio przejętej do Zasobu.

W sytuacji, gdy strony nie dojdą do porozumienia i nie zawrą umowy, o której mowa powyżej, Prezes KZN przekazuje nieruchomość do zasobu starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jak można przypuszczać, choć nie wyrażono tego *expressis verbis* w przepisie – właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

W przypadku braku porozumienia stron co do zawarcia umowy dotyczącej zwrotnego przekazania nieruchomości powstaje problem rozliczenia rekompensaty. Jeżeli zatem nie dojdzie do zawarcia umowy i nieruchomość zostanie przekazana do zasobu, którym gospodaruje starosta, KZN traci dwójnasób – po pierwsze pozbywa się nieruchomości, a po drugie – nie dysponuje instrumentem pozwalającym na odzyskanie rekompensaty. Wbrew pozorom, może jednak okazać się, że w sytuacji, gdy nieruchomość generuje poważne koszty, wyzbycie się nieruchomości będzie leżało w interesie KZN, natomiast ciężar utrzymania takiej nieruchomości spadnie na starostę, a pośrednio na zapewniającego środki na gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa wojewodę, będącego dysponentem budżetu państwa w tym zakresie.

Drugi tryb wyłączenia nieruchomości z Zasobu, przewidziany w art. 27 u.k.z.n., ma charakter wnioskowy. Z inicjatywą wyłączenia mogą wystąpić wojewodowie lub ministrowie. I tak o wyłączenie nieruchomości z Zasobu może wystąpić organ administracji rządowej: każdy minister lub wojewoda w związku z potrzebą wykorzystania tej nieruchomości na cel publiczny. Ustawodawca nie ogranicza konkretnych celów publicznych uzdatniających wyłączenie, zatem może być to każdy z celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n. lub przepisów szczególnych. Wniosek o wyłączenie nieruchomości z Zasobu może być także złożony przez następujących ministrów w celu realizacji wskazanych w przepisie potrzeb – Ministra Obrony Narodowej – na cele obronności i bezpieczeństwa państwa lub potrzeby mieszkaniowe żołnierzy, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi – na cele rolnicze oraz ministra właściwego do spraw transportu – na cele transportowe.

Według danych uzyskanych z KZN[432] dotychczas w trybie przewidzianym w art. 26 u.k.z.n. dokonano wyłączenia jednej nieruchomości z Zasobu, natomiast w trybie z art. 27 u.k.z.n. – 22 nieruchomości, co świadczy o racjonalnym podejściu KZN do zgłaszanych przez podmioty przekazujące argumentów uzasadniających wyłączenie.

[432] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona w dniu 22 lipca 2025 r. drogą elektroniczną przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień.

3.4. Aktualny stan Zasobu

Nieruchomości stanowiące Zasób KZN są przedmiotem własności Skarbu Państwa, tworzą zatem element szerokiego spektrum nieruchomości skarbowych. Celem zobrazowania skali tego zasobu poniżej w formie tabeli przedstawiono najaktualniejsze z dostępnych dane na temat powierzchni gruntów Skarbu Państwa w naszym kraju. Według danych na dzień 21 lipca 2025 r. aktualna powierzchnia Zasobu KZN wynosi 814,2156 ha. Porównując z areałem gruntów Skarbu Państwa[433] Zasób Nieruchomości KZN jest bardzo niewielki, co bez wątpienia wynika z odmiennego przeznaczenia dominującej części gruntów skarbowych (grunty pod wodami, użytki rolne i leśne, drogi), jednakże nawet w porównaniu z powierzchnią gruntów zabudowanych i zurbanizowanych jest to niewielki wycinek areału gruntowego.

Tabela nr 6 – Zestawienie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa ogółem

rodzaj	ogółem	użytki rolne	użytki leśne i grunty zadrzewione	grunty zabudowane i	tereny komunikacyjne	inne grunty	grunty pod wodami
grunty Skarbu Państwa (bez wieczystego użytkowania)							
miasto	620 766	68 954	349 588	12 293	36 407	17 892	135 633
wieś	8 876 394	1 222 068	6 777 446	15 931	138 524	194 748	527 677
ogółem	9 497 160	1 291 022	7 127 034	28 223	174 931	212 640	663 310
grunty Skarbu Państwa (z wieczystym użytkowaniem)							
miasto	136 020	11 066	15 343	68 933	30 172	6 789	3 717
wieś	379 973	76 382	161 645	27 763	61 319	27 533	25 330
ogółem	515 993	87 447	176 989	96 696	91 491	34 322	29 047
grunty Skarbu Państwa ogółem							
miasto	756 787	80 020	364 931	81 226	66 578	24 682	139 350
wieś	9 256 367	1 298 450	6 939 092	43 694	199 843	222 281	553 008
ogółem	10 013 153	1 378.470	7 304 022	124 920	266 422	246 963	692 357
udział gruntów Skarbu Państwa w powierzchni kraju [%]							
ogółem	31,92	7,39	76,73	14,12	27,49	44,67	88,04

Źródło:
1. Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2023 r., sporządzone przez Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa i przedstawione Sejmowi w dniu 18 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 936, s. 43, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?documentId= 871FBCC436F4A681C1258C0 B006986B7 [dostęp: 2025-10-19].
2. Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień drogą elektroniczną w dniu 22 lipca 2025 r.

[433] W zestawieniu ujęte grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, natomiast nie oddane w użytkowanie wieczyste, konsekwentnie opierając się na definicji Zasobu sformułowanej w art. 4 pkt 2 u.g.n.

Stan Zasobu KZN ulegał na przestrzeni lat 2018-2025 fluktuacji, wynikającej z przejmowania kolejnych nieruchomości do Zasobu oraz ich zbywaniu, w głównej mierze poprzez wnoszenie jako aportu do spółek.

W poszczególnych latach Zasób KZN obejmował[434]:

- 2018 r. – 37 nieruchomości o łącznej powierzchni 284,1849 ha;
- 2019 r. – 122 nieruchomości o powierzchni 886,4305 ha;
- 2020 r. – 136 nieruchomości o powierzchni 908,0965 ha,
- 2021 r. – 145 nieruchomości o łącznej powierzchni 935,9440 ha;
- 2022 r. – 165 nieruchomości o łącznej powierzchni 804,3302 ha;
- 2023 r. – 181 nieruchomości o łącznej powierzchni 816,5192 ha;
- 2024 r. – 181 nieruchomości o łącznej powierzchni 811,9690 ha;
- 2025 r. – 188 nieruchomości o łącznej powierzchni 814,2156 ha.

Widoczny jest znaczny wzrost w 2019 r. liczby nieruchomości przejętych do Zasobu, w którym liczba nieruchomości i ich areał wzrosły trzykrotnie. Można przypuszczać, że wynikało to z poddania pierwszych wykazów nieruchomości sporządzanych przez starostów oraz inne zobowiązane podmioty w latach 2018 i 2019 analizie, której wynikiem było w gruncie rzeczy utworzenie Zasobu KZN, który w następnych latach podlegał zmianom stanowiącym efekt gospodarowania nim, zarówno poprzez jego powiększanie w drodze przejmowania kolejnych nieruchomości, jak również przeznaczanie nieruchomości do zbycia poprzez wnoszenie ich jako aporty do spółek w związku ze zintensyfikowanymi od 2021 r. wysiłkami zmierzającymi do tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Na marginesie należy zauważyć, że wynikająca z pierwotnych założeń ustawodawcy rola KZN jako banku ziemi zbywanej inwestorom prywatnym celem realizacji budownictwa mieszkaniowego okazała się całkowicie nieudana, co szerzej zostanie poddane analizie w rozdziale 4 niniejszej pracy.

3.4.1. Analiza pod względem źródła przejmowanych nieruchomości

Rozkład nieruchomości znajdujących się w Zasobie KZN[435] (z podziałem według podmiotu przekazującego) przedstawia się następująco:

a) Agencja Mienia Wojskowego – 9 nieruchomości o pow. 54,4833 ha,

[434] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona przez Rzecznika Prasowego KZN Gabrielę Sowę drogą elektroniczną w dniu 23 sierpnia 2024 r. oraz uzupełniona przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień drogą elektroniczną w dniu 22 lipca 2025 r. – dane za lata 2018-2023 zostały podane według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku, natomiast w 2024 r. na dzień 19 sierpnia 2024 r. i za 2025 r. – na dzień 21 lipca 2025 r.

[435] Według stanu na dzień 21 lipca 2025 r. – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona drogą elektroniczną przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień w dniu 22 lipca 2025 r.

b) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – 114 nieruchomości o pow. 590,1990 ha,

c) starostowie – 64 nieruchomości o pow. 168,9605 ha,

d) jednostki samorządu terytorialnego – 1 nieruchomość o pow. 0,5719 ha.

Z przekazanych danych wynika, że w latach 2018-2025 nie KZN nie przejął żadnej nieruchomości od spółek Skarbu Państwa, jak również od PGL Lasy Państwowe. *Nota bene* wskutek nowelizacji art. 3 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n. z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, polegającej na pozbawieniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych charakteru właściwego organu w rozumieniu ustawy wyłączono możliwość przejęcia przez KZN nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.

Podstawowym źródłem zasilenia Zasobu KZN były nieruchomości przekazane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, które aktualnie stanowią 60,63% nieruchomości tworzących Zasób i 72,49% powierzchni Zasobu. Średnia powierzchnia przejętej od KOWR nieruchomości wynosiła 5,17 ha. co wskazuje na okoliczność, że przejmowane były nieruchomości o dużym areale, niejednokrotnie przekraczającym zapotrzebowanie na cele budownictwa mieszkaniowego.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. faktyczny stan Zasobu Własności Rolnej Skarb Państwa wynosił 1 301 794 ha[436], zatem grunty przekazane do Zasobu KZN stanowią nikłą część tego Zasobu. Dokonując natomiast analizy pod względem charakteru przejętych od KOWR gruntów należy zauważyć, że w zdecydowanej większości były to grunty przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego bądź w przypadku ich braku – w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa mieszkaniowego.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. w ogólnej powierzchni gruntów Zasobu WRSP pozostawało do rozdysponowania 146 494 ha. Z dokonanej przez jednostki terenowe KOWR według stanu na 31 grudnia 2024 r. szacunkowej oceny przydatności tych gruntów do różnych celów wynika, że 16% gruntów z tej puli określono jako kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych – zwłaszcza pod zalesienia i budownictwo, a także na cele rekreacji i związane z ochroną przyrody. Istnieje zatem potencjalna perspektywa dalszego

[436] Pełny stan Zasobu WRSP wynosił 1 326 974 ha. W ramach tej liczby wyodrębnia się grunty w dzierżawie –1 070 848 ha, w zarządzie – 16 818 ha, użytkowaniu wieczystym – 52 081 ha, dożywotnim użytkowaniu – 1 828 ha, bezumownym korzystaniu – 7 261 ha i grunty obce – 25 180 ha (tj. grunty, które pozostają w ewidencji Zasobu do czasu ich przekazania nabywcom), źródło: https://www.gov.pl/web/kowr /gospodarowanie-zasobem [dostęp: 2025-10-19].

zasilania Zasobu KZN nieruchomościami pochodzącymi z zasobu WRSP, niemniej jednak należy zauważyć, że przejmowanie gruntów przez KZN stanowi swoistą konkurencję wobec KOWR, który także jest w stanie nimi dysponować, szczególnie dokonując ich sprzedaży[437].

Drugim pod względem liczebności źródłem zasilenia Zasobu KZN były grunty Skarbu Państwa pozostające w gospodarowaniu właściwych terytorialnie starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu. Stanowią one aktualnie 34% przejętych nieruchomości (20,75 % powierzchni Zasobu). Średnia powierzchnia nieruchomości przejętej od starosty wynosiła 2,64 ha, co oznacza, że w tym trybie przejmowano nieruchomości proporcjonalnie mniejsze, wśród nich także nieruchomości nieprzeznaczone na cele mieszkaniowe, które można było zbyć w trybie art. 65 u.k.z.n.

Nieproporcjonalnie mniejszym źródłem zasilenia Zasobu była Agencja Mienia Wojskowego, z której zasobów pochodzi aktualnie 9 nieruchomości znajdujących się w zasobie o średniej powierzchni 6 ha, które we wszystkich przypadkach są przeznaczone w planie miejscowym bądź studium pod budownictwo mieszkaniowe wraz z towarzyszącymi funkcjami. I w tym przypadku pojawia się refleksja na temat konkurencyjnej wobec siebie pozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i KZN w kontekście pozyskiwania dochodów ze sprzedaży gruntów Skarbu Państwa. Aktualnie w Zasobie znajduje się jedna nieruchomość przekazana przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. Miasto Poznań, przeznaczona na cele budownictwa mieszkaniowego[438].

Reasumując, aktualnie głównym źródłem zasilenia Zasobu KZN jest zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, pozostający w gospodarowaniu KOWR, dysponujący nadal znacznym areałem gruntów o charakterze nierolniczym, których wykorzystanie na cele mieszkaniowe byłoby zasadne, a przede wszystkim możliwe z punktu widzenia kształtowania gospodarki przestrzennej.

Subsydiarnym źródłem pozyskania nieruchomości okazały się być zasoby pozostające w gospodarowaniu właściwych terytorialnie starostów, natomiast pozostałe źródła pozyskiwania nieruchomości w postaci Agencji Mienia Wojskowego oraz jednostek samorządu terytorialnego można uznać za marginalne, a w przypadku spółek Skarbu Państwa i Lasów Państwowych – jako całkowicie nieprzydatne.

---

[437] Średnia cena sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu WRSP uzyskana w I półroczu 2025 r. wyniosła 61 165 zł za 1 ha i jest wyższa o 22 % w stosunku do I półrocza 2024 r. W tym okresie zawarto 1 853 umowy sprzedaży gruntów o pow. 2 153 ha, czyli dokonano sprzedaży areału niemal trzykrotnie większego niż Zasób KZN, źródło: https://www.gov.pl/web/kowr /gospodarowanie-zasobem [dostęp: 2025-10-19].

[438] Wobec tej nieruchomości wydana została decyzja nr 686/15 z dnia 8 października 2015 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z lokalami usługowymi w parterze.

3.4.2. Analiza charakteru przejmowanych nieruchomości i ich przeznaczenia

Aktualnie, w skład Zasobu KZN wchodzi 188 nieruchomości o łącznej powierzchni 811,9690 ha. Poniżej przedstawiono zestawienie nieruchomości według poszczególnych województw zawierające informację o ich położeniu, powierzchni oraz przeznaczeniu zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, bądź w przypadkach braku planu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Poddając analizie przeznaczenie nieruchomości w gminnych dokumentach planistycznych nasuwa się konstatacja, że zdecydowana większość to nieruchomości przeznaczone na cele budownictwa mieszkaniowego, co jest spójne z misją Krajowego Zasobu Nieruchomości. Funkcji mieszkaniowej w niektórych przypadkach towarzyszą inne dodatkowe funkcje uzupełniające typu komunikacyjna, usługowa, czy też tereny zieleni. Odnotowano jednak kilkanaście przypadków przejęcia do Zasobu nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na całkowicie odmienne niż zabudowa mieszkaniowa funkcje, co nie koresponduje z celem, jakiemu służyć ma Zasób KZN. Powstaje pytanie – czy zostały one przejęte z zamiarem przygotowania ich na cele budownictwa mieszkaniowego poprzez odpowiednią zmianę planu miejscowego przez właściwą terytorialnie jednostką samorządu terytorialnego, czy też zamiarem jest ich zbycie w trybie przewidzianym w art. 65 u.k.z.n. i przeznaczenie uzyskanych środków na realizację zadań KZN.

Z prezentowanych danych wysnuć można wniosek, że liczba nieruchomości przejętych do Zasobu w poszczególnych województwach jest nierównomierna, a wręcz znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami wymagają rozważenia, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy. Naturalna wydaje się zależność pomiędzy wielkością poszczególnych województw, ich populacją oraz stopniem urbanizacji, niemniej jednak pod uwagę wziąć należy także rzeczywisty areał gruntów skarbowych w poszczególnych województwach, a przede wszystkim charakter nieruchomości i rodzaj ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Tabela nr 7 – Stan zasobu nieruchomości – województwo dolnośląskie

	Województwo dolnośląskie			
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	zgorzelecki	Bogatynia	0,3153	4.3MWU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
2	wołowski	Brzeg Dolny	1,6037	1MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
3	milicki	Cieszków	1,04	3MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
4	wałbrzyski	Jedlina-Zdrój	0,25	4.5MN/MW – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej/wielorodzinnej;
5	Jelenia Góra	Jelenia Góra	11,2779	MN1, MN2, MN3, MN4, MN5, MN6, MN8, MN9, MN10, MN11 - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MN-U1, MN-U2, MN-U3 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej / tereny zabudowy usługowej, U1, U2, U3 – tereny zabudowy usługowej, MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub niskiej wielorodzinnej; US1 – teren sportu i rekreacji, KDG – tereny dróg publicznych, KDW – tereny wewnętrznych dróg dojazdowych, KDWp – tereny wewnętrznego ciągu pieszego, KDpj – tereny wewnętrznej drogi pieszo-jezdnej;
6	karkonoski	Kopaniec gm. Stara Kamienica	2,68	1MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, 1KD-Z – tereny dróg publicznych klasy zbiorczej; MIII – strefa zabudowy zagrodowo-turystycznej;
7	Legnica	Legnica	0,5309	34MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
8	Legnica	Legnica	2,8288	1MW, U/2, 1MW, U/3 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 2ZP – teren zieleni parkowej, 5KDW – tereny dróg wewnętrznych;
9	Legnica	Legnica	8,6224	29 P, U – tereny produkcyjne, usługowe, 3KDD/3 – tereny ulic klasy dojazdowej;
10	Legnica	Legnica	0,6585	1PU – teren produkcyjno-usługowy;
11	lubiński	Lubin	70,3294	4ZP – teren zieleni urządzonej, 9KDW – tereny komunikacji – ulica dojazdowa wewnętrzna;
12	lubiński	Lubin	4,1937	6MN, 9MN, 10MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 1MN-U, 2MN-U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, ZP – teren zieleni, 2KDL – tereny dróg lokalnych, 7KR – tereny komunikacji drogowej wewnętrznej;
13	lubiński	Lubin	14,9389	US – teren usług sportu i rekreacji, ZP – teren zieleni urządzonej, 3KDZ - tereny dróg publicznych klasy zbiorczej;
14	lubiński	Lubin	0,5525	1MW/U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej;

15	zgorzelecki	Łagów gm. Zgorzelec	1,89	M/U1 – teren zabudowy mieszkaniowej z usługami, KDL1 – tereny dróg lokalnych, ZN6 – teren ekosystemów roślinno-wodnych; MP - tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zagrodowej oraz usług i produkcji niekolidujących z funkcją mieszkaniową;
16	zgorzelecki	Łagów gm. Zgorzelec	2,8551	M/U4 – teren zabudowy mieszkaniowej z usługami, U4 – teren zabudowy usługowej, KDL1 – tereny dróg lokalnych;
17	milicki	Milicz	1,202	D9MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z terenami zielonymi i zapleczem parkingowym;
18	milicki	Milicz	8,1774	68MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 69ZP – teren zieleni urządzonej;
19	trzebnicki	Prusice	6,7631	1MW, 2MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1US-ZP – tereny sportu i rekreacji, tereny ogrodów działkowych; MU - strefa uzupełnienia i kontynuacji zabudowy;
20	wrocławski	Siechnice	0,6056	7MWn – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o niskiej intensywności;
21	średzki	Szczepanów gm. Środa Śląska	0,981	MW/U1, MW/U2 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej;
22	średzki	Środa Śląska	0,2141	MWU37 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej;
23	średzki	Środa Śląska	2,812	MW35 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, KDW34 – tereny dróg wewnętrznych;
24	oleśnicki	Twardogóra	2,8935	Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra Nr 98/2024 z dnia 16.09.2024 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 2 budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz 21 budynkach jednorodzinnych w zabudowie szeregowej;
25	Wrocław	Wrocław	6,7827	1.MW1, 2.MW1, 3.MW3, 4.MW3 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 5.ZP2 – teren zieleni urządzonej;
26	Wrocław	Wrocław	1,2899	10MW-U/1 - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, 13U - teren usług, 16ZP/7 – teren zieleni parkowej;
27	Wrocław	Wrocław	0,6707	40MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 15U – teren usług społecznych;
28	Wrocław	Wrocław	0,6969	6MW5 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
29	Wrocław	Wrocław	0,4622	1MW/74 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
30	Wrocław	Wrocław	0,3114	2U-MW/3 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług;
31	Wrocław	Wrocław	0,4553	1MW/91 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
32	Wrocław	Wrocław	2,1532	5MW/2 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 7MW-MN/2 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej/ jednorodzinnej, 3KDW/3 – tereny dróg wewnętrznych, 17E/2 – stacja transformatorowa;

33	Wrocław	Wrocław	2,0527	3MW-U/1, 3MW-U/2, 3MW-U/3 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, 4MW3 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 12E – teren stacji transformatorowych, 4KDPR– tereny ciągów pieszo - rowerowych;
34	Wrocław	Wrocław	1,7798	1MW2, 2MW2 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
35	Wrocław	Wrocław	1,1658	4MW-U/2 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, 11ZP – teren zieleni urządzonej;
36	Wrocław	Wrocław	0,2732	3MW-U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami;
37	Wrocław	Wrocław	1,4537	3MW/2 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 2KDW/3, 2KDW/4 – tereny dróg wewnętrznych;
38	Wrocław	Wrocław	2,0209	4MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 11MW-U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, 24ZP/3 – teren zieleni parkowej, 4KDD/7 – tereny ulic dojazdowych, 3KDL/2 – tereny ulic lokalnych;
39	Wrocław	Wrocław	0,1614	3MW/2 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
40	wrocławski	Wysoka gm. Kobierzyce	2,1199	5MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
41	zgorzelecki	Zawidów	0,722	2.2MNU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
	Razem		**172,7875**	

Tabela nr 8 – Stan zasobu nieruchomości – województwo kujawsko-pomorskie

Województwo kujawsko-pomorskie				
Lp	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	Bydgoszcz	Bydgoszcz	1,4016	54.MN, 55.MN, 56. MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 207.KDW, 209KDW – tereny dróg wewnętrznych, 153.KDD – tereny drogi publicznej - klasy dojazdowej, 169.KPX – tereny wydzielonego ciągu pieszego;
2	toruński	Chełmża	2,6090	1MW-U, 2MW-U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług, 1KDD – tereny drogi dojazdowej;
3	Grudziądz	Grudziądz	0,7944	4MNW-U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami;
4	świecki	Grupa Plac gm. Dragacz	1,6081	Decyzja Wójta Gminy Dragacz Nr 16/2024 z dnia 03.04.2024 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 9 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (połączonych ze sobą maksymalnie po 3 segmenty) oraz budynku hydroforni; Strefa II – leśna, gdzie wszelkie działania powinny zmierzać w kierunku ochrony terenów leśnych oraz kształtowania i rozwoju funkcji mieszkaniowej;

5	żniński	Lubostroń gm. Łabiszyn	0,1567	Decyzja Burmistrza Łabiszyna z dnia 02.07.2024 r. o warunkach zabudowy dla zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego. D2 - jednostka polityki przestrzennej - dominująca funkcja - rolnictwo, funkcja uzupełniająca - mieszkaniowa, gospodarcza, związana z ochroną przyrody, rekreacyjno-wypoczynkowa;
6	żniński	Lubostroń gm. Łabiszyn	0,2034	Decyzja Burmistrza Łabiszyna z dnia 02.07.2024 r. o warunkach zabudowy dla zmiany zagospodarowania terenu podlegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z urządzeniami budowlanymi i niezbędną infrastrukturą D2- jednostka polityki przestrzennej - dominująca funkcja - rolnictwo, funkcja uzupełniająca - mieszkaniowa, gospodarcza, związana z ochroną przyrody, rekreacyjno-wypoczynkowa;
7	brodnicki	Osiek	0,6000	Decyzja Wójta Gminy Osiek Nr 24/2021 z dnia 02 sierpnia 2021 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych; Teren inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
8	grudziądzki	Radzyń Chełmiński	1,0293	4MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; MU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
9	bydgoski	Sicienko	0,7565	A23MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem funkcji usługowej;
10	Włocławek	Włocławek	0,4225	V/12MW/U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami;
	Razem		**9,5815**	

Tabela nr 9 – Stan zasobu nieruchomości – województwo lubelskie

Województwo lubelskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	parczewski	Parczew	0,3881	1MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

Tabela nr 10 – Stan zasobu nieruchomości – województwo lubuskie

Województwo lubuskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	międzyrzecki	Bledzew	1,2591	MW1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, KD – tereny dróg dojazdowych;
2	Gorzów Wielkopolski	Gorzów Wielkopolski	5,8313	1MW/U, 2MW/U, 3MW/U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, 26MN/U, 27MN/U, 28MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, 12Z, 13Z – tereny zieleni, 8U/ZP – teren usług w zieleni, 14KDW, 28KDW, 29KDW, 30KDW – tereny dróg wewnętrznych, 7KDD, 11KDD, 14KDD – tereny dróg publicznych dojazdowych, 5KDL, 6KDL – tereny dróg publicznych lokalnych, 5KDP – tereny ciągów pieszych;

3	żagański	Iłowa	2,1210	Decyzja Burmistrza Iłowej Nr 55/2024 z dnia 30.09.2024 r. (znak: OŚP-I.6730.66.2024) o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną; 1.1.MW- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, 1.9.R/ZP – tereny o dominującej funkcji terenów rolnych z dopuszczeniem zieleni urządzonej i terenów rekreacji;
4	nowosolski	Nowe Miasteczko	3,7225	1.1 MU – tereny o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
5	zielonogórski	Nowogród Bobrzański	1,1290	MWg1 – teren zabudowy gminnym budownictwem mieszkaniowym wielorodzinnym, KD – tereny dróg dojazdowych, KS – tereny zabudowy zespołami garażowymi;
6	nowosolski	Otyń	0,9518	17MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
7	wschowski	Sława	3,7409	MWS/1, MWS/2 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej socjalnej, ZI/3 – teren zieleni izolacyjnej - ochronnej, WS/7 – teren wód otwartych, płynących i stawów rekreacyjnych;
8	świebodziński	Świebodzin	7,5529	Decyzja o warunkach zabudowy nr 56/WZ-I/2022 z dnia 13.12.2022 r. dla inwestycji polegającej na budowie osiedla składającego się z 10 budynków mieszkalnych wielorodzinnych, 3 budynków mieszkalnych wielorodzinnych z lokalami usługowymi w parterach, pawilonu handlowo-usługowego oraz niezbędnych urządzeń budowlanych w tym miejsc postojowych i dojazdów dla Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej "KZN Zachodni" Sp. z o.o.; MW - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, KDwG - droga główna;
9	świebodziński	Świebodzin	1,0563	Re – tereny otwarte rolne z dużym udziałem użytków zielonych;
10	Zielona Góra	Zielona Góra	1,6030	MN3 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MN/U – tereny zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowo-usługowej, KDW1 – tereny dróg wewnętrznych, KPX – tereny ciągów pieszych;
	Razem		**28,9678**	

Tabela nr 11 – Stan zasobu nieruchomości – województwo łódzkie

Województwo łódzkie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	bełchatowski	Bełchatów	0,5982	24U, MN, MW (ks) – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej z usługami;
2	bełchatowski	Bełchatów	0,1650	25U(mn) – teren zabudowy usługowej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną;
3	bełchatowski	Dobiecin gm. Bełchatów	0,2121	2MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
4	pabianicki	Konstantynów Łódzki	9,1447	1MWk – teren zabudowy mieszkaniowej komunalnej;
5	kutnowski	Łęki Majątek gm. Krzyżanów	0,5900	6.MW.8. MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

6	pabianicki	Pabianice	12,5746	T.67MN, 14.MN, 15.MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, KDW – tereny dróg wewnętrznych, KD-D – tereny dróg publicznych klasy dojazdowej, 2.KDL – tereny dróg klasy lokalnej, 7.KDD, 8.KDD – tereny dróg klasy dojazdowej;
7	łódzki wschodni	Żeromin Zdrój gm. Tuszyn	0,4734	MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
	Razem		**23,7580**	

Tabela nr 12 – Stan zasobu nieruchomości – województwo małopolskie

Województwo małopolskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	krakowski	Chorowice gm. Mogilany	0,2887	MU1 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i usługowej, KDZ1 – tereny dróg i ulic;
2	chrzanowski	Chrzanów	0,4379	MJ2 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, KL – tereny komunikacji - ulice lokalne;
3	tarnowski	Kępa Bogumiłowicka gm. Wierzchosławice	2,1265	1MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1ZP – teren zieleni urządzonej, 1KDD – tereny dróg publicznych - klasy dojazdowej, M1, M2 - tereny zabudowy mieszkaniowej, Ww – tereny infrastruktury technicznej - wodociągi; 1KDX, 2KDX – tereny ciągu pieszo-jezdnego;
4	chrzanowski	Libiąż	1,1554	2UP – teren zabudowy usług społecznych, 1RZL – teren trwałych użytków zielonych i zadrzewień;
5	Nowy Sącz	Nowy Sącz	1,6997	MW/U (59) – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, MW (59) – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1.KDL (59) – tereny dróg publicznych klasy lokalnej;
6	Nowy Sącz	Nowy Sącz	0,4730	1 MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zorganizowanej;
7	Nowy Sącz	Nowy Sącz	1,0075	1.MW/U (59) – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, KS (59) – tereny obsługi komunikacji; 1.KDD (59) – tereny dróg publicznych klasy dojazdowej; 2ZP - tereny zieleni urządzonej, 2MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; 2ZP - tereny zieleni urządzonej, 2MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
8	krakowski	Rudawa gm. Zabierzów	0,8100	MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
9	krakowski	Rybna gm. Czernichów	0,6819	93 MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 06 KD-D – tereny dróg publicznych klasy funkcjonalno-technicznej dojazdowej, 15 WS – teren wód powierzchniowych, śródlądowych;
10	krakowski	Rzeplin gm. Skała	0,5088	MN1 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i usługowej, KDZ1 – tereny dróg i ulic publicznych;
11	wielicki	Zabłocie gm. Biskupice	1,1361	H5MU – teren zabudowy mieszkaniowej i usług, KPU – strefa potencjalnego ponadnormatywnego oddziaływania terenów komunikacji, ZR – teren zieleni nieurządzonej;
	Razem		**10,3255**	

Tabela nr 13 – Stan zasobu nieruchomości – województwo mazowieckie

Województwo mazowieckie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	ciechanowski	Glinojeck	1,7831	1MW– teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej
2	pruszkowski	Kajetany gm. Nadarzyn	7,5921	M – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MU – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, 37KD – tereny komunikacji klasy dojazdowej;
3	kozienicki	Kozienice	0,2175	UP - teren usług publicznych;
4	grójecki	Lesznowola gm. Grójec	1,4247	20 –1MWU - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, 20 – 7ZKE - teren zieleni krajobrazowo-ekologicznej;
5	miński	Mińsk Mazowiecki	12,1893	1MW, 2 MW - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1MW-U, 2MW-U, 4MW-U, 5MW-U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usługowej, U – teren usług, UE – teren usług edukacji, ZP – teren zieleni urządzonej, 1ZN, 2ZN, 3ZN – tereny zieleni naturalnej, 1KDD, 2KDD, 3KDD – tereny dróg publicznych dojazdowych, 2KDL, 3KDL– tereny dróg publicznych lokalnych 1KP, 2KP – tereny komunikacji pieszo-rowerowej, 1IC – teren ciepłownictwa;
6	pruszkowski	Moszna Wieś gm. Brwinów	45,5213	1MN/U – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, 7P-U – teren zabudowy produkcyjnej, usługowej, 5MNu, EE – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej o niskiej intensywności zabudowy jednorodzinnej nieuciążliwej oraz urządzeń elektroenergetycznych w postaci stacji trafo, 2R – teren rolny wraz z zabudową zagrodową rolniczą oraz nieuciążliwymi obiektami związanymi z produkcją rolniczą, 1KD-L – tereny dróg publicznych - klasy lokalnej, 6KDW – tereny dróg wewnętrznych;
7	pruszkowski	Parzniew gm. Brwinów	38,2816	12-MWW/MNz – teren zorganizowanej intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub zabudowy jednorodzinnej, 16-MWW/MNz/ZU – teren zorganizowanej intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej oraz zieleń urządzona, 17-MW/MNz, 19-MW/MNz – teren intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej zorganizowanej, 13-U/MWW/MNz, 18-U/MWW/MNz – teren usług nieuciążliwych z dopuszczeniem zorganizowanej intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, 10-Uc/MWW/MNz – teren usług centrotwórczych z dopuszczeniem zorganizowanej intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, 3KL, 4KL, 6KL – tereny komunikacji – klasa lokalna, 2KZp – tereny komunikacji – klasa zbiorcza, 10 KD – tereny komunikacji – ulica lokalna;
8	piaseczyński	Piaseczno	7,2798	6MW, 7MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 7MN/U, 10MN/U, 11MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług nieuciążliwych, 5KD-L, 6KD-L, 7KD-L, 8KD-L, 9KD-L, 10KD-L, 11KD-L, 12KD-L – tereny dróg publicznych - tereny dróg lokalnych, 1KD-G – tereny dróg publicznych - tereny dróg głównych, 8KD-W – tereny dróg wewnętrznych, 19KD-D – tereny dróg publicznych - tereny dróg dojazdowych, 1Uz – tereny usług nieuciążliwych z zielenią;

9	płoński	Płońsk	0,3492	2.MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1.KDD – teren dróg publicznych klasy dojazdowej i infrastruktury technicznej;
10	wyszkowski	Popowo Parcele gm. Somianka	3,7400	UT – tereny usług turystyki rekreacyjno-wypoczynkowej;
11	Radom	Radom	1,1138	MN – zabudowa mieszkaniowa ekstensywna;
12	legionowski	Serock	0,7878	MW10 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
13	warszawski zachodni	SHR Wolica gm. Ożarów Mazowiecki	2,2603	1MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, MW/U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, 4KDD – tereny dróg dojazdowych; M1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług;
14	grodziski	Siestrzeń gm. Żabia Wola	3,6198	1MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych, 1Z – tereny zieleni – tereny istniejących łąk, pastwisk i zadrzewień 1ZL – tereny lasów; UM1 – obszary zabudowy usługowo - mieszkaniowej, PU1 – obszary z przewagą produkcji, składów, magazynów i handlu zlokalizowane wzdłuż dróg krajowych, RE2 – obszary z możliwością wprowadzenia zalesień;
15	wołomiński	Tłuszcz	0,5735	5.1MW-U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług, 5.1KR – teren komunikacji drogowej wewnętrznej;
16	Warszawa	Warszawa	4,6053	7MW, 8MW, 9MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1U, 2U, 3U – teren usług, 18KPP/ZP, 19KPP/ZP – teren komunikacji oraz zieleni pakowej, 15ZP – teren zieleni parkowej;
17	Warszawa	Warszawa	0,5022	9MW/U, 10MW/U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usługi, 30KDD – tereny dróg dojazdowych;
18	Warszawa	Warszawa	0,3430	d2.1MU – teren mieszkaniowo-usługowy, d2.2ZZo – teren zieleni osiedlowej i przydomowej, d3.2 Kw – teren komunikacji wewnętrznej, 36KPJ – ciąg pieszo-jezdny, 20 KDD – tereny drogi dojazdowej;
19	legionowski	Wieliszew	2,6175	2U, MN – teren usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 8MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 7KDD, 8KDD, 9KDD – tereny dróg dojazdowych;
20	warszawski zachodni	Zaborów gm. Leszno	2,3949	MW – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej; MW(U)1 zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna z dopuszczeniem usług;
21	wołomiński	Ząbki	0,4625	UP-1 – tereny zabudowy usług publicznych;
	Razem		**137,6592**	

Tabela nr 14 – Stan zasobu nieruchomości – województwo opolskie

Województwo opolskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	brzeski	Grodków	6,2120	MU74 – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
2	nyski	Nysa	1,6266	22MS – teren pod zabudowę mieszkaniową średniej intensywności;
3	Opole	Opole	3,3132	4.3.M - strefa mieszkaniowa;
4	namysłowski	Pokój	2,2930	D-3UM – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej z usługami, D-3ZP – teren zieleni izolacyjnej;
5	strzelecki	Warmątowice gm. Strzelce Opolskie	0,3849	2MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 4-KDY – tereny ulic pieszo-jezdnych;
	Razem		**13,8297**	

Tabela nr 15 – Stan zasobu nieruchomości – województwo podkarpackie

Województwo podkarpackie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	rzeszowski	Boguchwała	1,0506	3.U – teren zabudowy usługowej, 7.ZP – teren zieleni urządzonej, 3.Up – teren zabudowy usługowej, WS/ZP – teren zbiornika retencyjnego z dopuszczeniem zieleni urządzonej;
2	Przemyśl	Przemyśl	1,9401	ZN – teren zieleni niskiej, KD3 – teren ulicy dojazdowej;
3	Rzeszów	Rzeszów	17,9533	MW-U.1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz zabudowy usługowej, U.1, U.5 – tereny zabudowy usługowej, ZP.1, ZP.2, ZP.3 – tereny zieleni urządzonej, KDL.3. KDL.4 – tereny dróg publicznych klasy lokalnej, KDD.2, KDD.3, KDD.4, KDD.5 – tereny dróg publicznych klasy dojazdowej, KDZ – tereny dróg publicznych klasy zbiorczej, W.1 – teren infrastruktury technicznej wodociągowej, K.1 – teren infrastruktury technicznej kanalizacji;
4	rzeszowski	Sokołów Małopolski	0,7618	MN4 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
5	rzeszowski	Sokołów Małopolski	1,0878	MN/U2 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami;
6	rzeszowski	Sokołów Małopolski	1,0579	MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
	Razem		**23,8515**	

Tabela nr 16 – Stan zasobu nieruchomości – województwo podlaskie

Województwo podlaskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	sokólski	Dąbrowa Białostocka	0,5823	MW 4 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, MW – tereny kontynuacji i uzupełnień zabudowy wielorodzinnej.

Tabela nr 17 – Stan zasobu nieruchomości – województwo pomorskie

Województwo pomorskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	człuchowski	Człuchów	0,4524	Tereny przemysłowo-usługowe, tereny dróg klasy głównej;
2	człuchowski	Człuchów	0,2764	18.MU-tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej;
3	kwidzyński	Dankowo gm. Kwidzyn	2,8661	24MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 24/10.1.KDW - tereny dróg wewnętrznych;
4	Gdańsk	Gdańsk	0,2351	003-M/U31- teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
5	Gdańsk	Gdańsk	0,2964	031-23 – tereny zabudowy mieszkaniowej, 085-81 – tereny ulic klasy lokalnej, 029-KD82 – tereny ulic klasy zbiorczej, 028-KD81 – tereny ulic klasy lokalnej;
6	Gdańsk	Gdańsk	1,5154	001-M/U32, 002-M/U32, 004-M/U32 – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, 009-KD80, 010-KD80 – tereny ulicy dojazdowej;
7	Gdańsk	Gdańsk	0,8071	003-M/U32 – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, 008-KPP – teren placu publicznego;
8	Gdańsk	Gdańsk	2,7839	007-M/U32 – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, 08-ZP62 – tereny miejskiej zieleni urządzonej ogólnodostępnej, 004-KD81 – teren ulicy lokalnej;
9	Gdańsk	Gdańsk	1,7317	005-U33 – teren zabudowy usługowej, 003-KD80 – tereny ulic klasy dojazdowych, 010-KD82 – tereny ulic klasy zbiorczych, 002-KPP – teren placu publicznego;
10	Gdańsk	Gdańsk	0,8778	024-41 – teren produkcyjno-usługowy;
11	Gdańsk	Gdańsk	5,8767	025-41 – teren produkcyjno-usługowy;
12	Gdynia	Gdynia	0,8931	M1 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i małych domów mieszkalnych;
13	słupski	Kobylnica	0,5583	SE.75MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
14	gdański	Ostrowite gm. Pszczółki	0,3129	43.U, UO – teren zabudowy usług publicznych i usług oświaty, 029.KD – tereny dróg dojazdowych;
15	gdański	Pruszcz Gdański	0,4395	7.U, MW – teren zabudowy usługowej z funkcją mieszkalnictwa wielorodzinnego;
16	słupski	Redzikowo	1,3387	03.21.MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
17	tczewski	Rożental gm. Pelplin	0,8900	3.MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
18	Słupsk	Słupsk	6,2154	1.MW, 3.MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 7.MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 15ZP.K – teren zieleni parkowo - izolacyjnej, 16.ZP.I – teren zieleni izolacyjnej oraz pasów komunikacji kołowej, 22.1KL 1/2 – tereny dróg lokalnych;
19	tczewski	Tczew	15,1136	C1, C2, C4, C6, C7, C8, C9, C10, D1, D2, D3, D4, E1, E2, E3 - tereny zabudowy mieszkaniowej, X1, X2, X3, X4, X5, X6, Y1, Y2, XY3 – tereny komunikacyjne; EL2, EL3 – tereny o funkcji obsługi inżynieryjnej z zakresu elektroenergetyki;
	Razem		**43,4805**	

Tabela nr 18 – Stan zasobu nieruchomości – województwo śląskie

województwo śląskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	będziński	Bobrowniki	6,1833	1UMN – teren zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej, 6U- teren zabudowy usługowej;
2	będziński	Bobrowniki	2,9088	12MNU – tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami, 8R1 – tereny rolne, 20KDD – tereny drogi klasy dojazdowej;
3	będziński	Bobrowniki	4,0970	15MNU, 17MNU, 18MNU – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, 12KDD, 13KDD, 14KDD – tereny drogi publicznej klasy dojazdowej, 4KDW – teren drogi wewnętrznej;
4	Chorzów	Chorzów	14,1421	M, U/N – teren zabudowy mieszkaniowej mieszanej i usług, Zl – teren zieleni o funkcji izolacyjnej, KD/N – tereny dróg publicznych;
5	Chorzów	Chorzów	2,5020	46PU3 – teren usług, magazynów, składów i obiektów produkcyjnych;
6	Jaworzno	Jaworzno	2,5723	3MW, 4MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 1ZU – teren zieleni urządzonej, 2KDL – tereny dróg publicznych klasy lokalnej, 3KG – zespoły garaży wielostanowiskowych;
7	gliwicki	Knurów	18,9015	Z23.1MN, MW, Z23.2MN, MW – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej, Z23.1ZN, Z23.2ZN – tereny zieleni nieurządzonej;
8	bieruńsko-lędziński	Lędziny	4,8925	1MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 1MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 3U/MW – teren zabudowy usługowo-mieszkaniowej wielorodzinnej, 1KDL, 2KDL – tereny dróg publicznych klasy lokalnej, 1KPR – tereny ciągów pieszo-rowerowych, 5U – teren zabudowy usługowej;
9	tarnogórski	Radzionków	7,0000	4U – teren zabudowy usługowej, 4R – teren rolny;
10	Ruda Śląska	Ruda Śląska	7,6762	3MNUII – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, 36ZP – teren zieleni urządzonej, 17ZN – teren użytków zielonych, 4WP – teren wód powierzchniowych śródlądowych płynących;
11	Ruda Śląska	Ruda Śląska	4,1577	3MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
12	Siemianowice Śląskie	Siemianowice Śląskie	0,7400	3.2MN-U – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
13	lubliniecki	Woźniki	5,7768	2B-MU, 4B-MU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej; 6B-KDW, 8B-KDW – tereny dróg wewnętrznych;
14	Zabrze	Zabrze	8,8350	4MU – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej, 2UG – teren usługowo-produkcyjno-gospodarczy;
15	Zabrze	Zabrze	3,6106	B.09.PP, SM, UR – teren zabudowy przemysłowej, składów i magazynów oraz drobnej wytwórczości;
	Razem		**93,9958**	

Tabela nr 19 – Stan zasobu nieruchomości – województwo świętokrzyskie

Województwo świętokrzyskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	kielecki	Chęciny	2,3904	MN4X-I, MNUX – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, R – tereny rolne;

Tabela nr 20 – Stan zasobu nieruchomości – województwo warmińsko-mazurskie

Województwo warmińsko-mazurskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	działdowski	Działdowo	4,9646	MW.02 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
2	Elbląg	Elbląg	41,7571	MS – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o średniej intensywności zabudowy, MN2, MN3, MN4 – teren zabudowy jednorodzinnej, ZP – teren zieleni parkowej, 08KD1/2 – teren ulicy dojazdowej; D3 – strefa z przewagą terenów otwartych z dominacją funkcji: mieszkalnych, rolniczych i leśnych;
3	elbląski	Gronowo Elbląskie	0,8301	C.1.U, MW – tereny zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
4	ostródzki	Miłomłyn	3,0075	4.MW4 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 40.ZKE – tereny zieleni krajobrazowo-ekologicznej, 11.KDL – teren dróg publicznych - drogi lokalne, 8.KDD – teren dróg publicznych - drogi dojazdowe;
5	mrągowski	Mrągowo	3,7409	01.MW- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, KP3- tereny zespołu parkingowo-garażowego;
6	nidzicki	Nidzica	11,1833	F-73aMWU, F-73bMWU, F-73MWU – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
7	Olsztyn	Olsztyn	17,1587	29MW, 31MW, 32MW, 33MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 50UP – teren usług publicznych, 58ZP, 59ZP, 60ZP – tereny zieleni urządzonej, 70ZKE, 75ZKE, 76ZKE, 77ZKE, 78ZKE, 79ZKE –tereny zieleni ekologicznej, 101E, 103E, 104E – tereny elektroenergetyki, 10KDL – teren dróg lokalnych, 28KDW, 29KDW, 30KDW, 31KDW – teren dróg wewnętrznych, 6KZD –teren dróg zbiorczych, 43U – teren zabudowy usługowej; 19KDD, 20KDD, 21KDD – teren dróg dojazdowych;
8	Olsztyn	Olsztyn	0,7926	M4 – mieszkalnictwo o niskiej intensywności z przewagą zabudowy jednorodzinnej; Decyzja o warunkach zabudowy nr 139/2023 z dnia 7.11.2023 r. dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi;
9	lidzbarski	Orneta	2,8504	MW– tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinna, KDX – tereny komunikacji publicznej;
10	szczycieński	Pasym	0,2842	B6MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 037KDW – tereny drogi wewnętrznej;

11	szczycieński	Rozogi	0,2767	MW/U4 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usługowej;
12	giżycki	Ryn	0,4547	11.MW(U), 12 MW(U) – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 19.KDW - tereny dróg wewnętrznych;
13	ostródzki	Wałdowo gm. Ostróda	2,4821	1MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
	Razem		**89,7829**	

Tabela nr 21 – Stan zasobu nieruchomości – województwo wielkopolskie

Województwo wielkopolskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	kościański	Czempiń	0,5159	Tereny o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
2	gnieźnieński	Gniezno	1,9000	18MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 18.1U – tereny zabudowy usługowej, 1KD-G –tereny komunikacji klasy głównej; MW – strefa zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, UMU – strefa ciągu usługowego na terenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
3	poznański	Jasin gm. Swarzędz	2,5270	22MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usług nieuciążliwych; 4U – tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej, 1KDG – tereny dróg publicznych klasy głównej, 1IT, 5IT – tereny infrastruktury technicznej;
4	Kalisz	Kalisz	0,2906	1U – tereny zabudowy usługowej; C-MN/U strefa podmiejska o kierunku rozwoju zabudowy mieszkaniowej i jednorodzinnej;
5	koniński	Kazimierz Biskupi	0,9876	ZL – lasy i zadrzewienia; Decyzja Wójta Gminy Kazimierz Biskupi Nr 119/2021 z dnia 20.09.2022 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych;
6	Konin	Konin	2,2206	MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, MN-2 – tereny zabudowy mieszkaniowej projektowanej, MW, U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz zabudowy usługowej, ZP – tereny zieleni parkowej, KD – tereny ulic dojazdowych, KL-2 – tereny ulic lokalnych, CPJ – tereny ciągów pieszo-jezdnych;
7	kępiński	Krążkowy gm. Kępno	2,8058	C_MW2 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
8	międzychodzki	Międzychód	0,2611	9.26MW – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 9.28aMW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 9.6 ZN – teren zieleni nieurządzonej;
9	obornicki	Oborniki	25,3374	MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, UD/KSP – teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem obsługi komunikacji drogowej, 2UD – tereny zabudowy usługowej, R – tereny rolnicze, KS – tereny obsługi komunikacji drogowej i transportu drogowego, KDZ – teren drogi publicznej - drogi klasy zbiorczej, 1KDW – tereny dróg wewnętrznych;

10	Poznań	Poznań	1,1390	5 MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
11	Poznań	Poznań	10,7062	U1 – tereny usługowe, ZPO1, ZPO2, ZPO3- tereny zieleni związane bezpośrednio z terenami zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ZP1, ZP2, ZP4 – tereny zieleni publicznej z przeznaczeniem pod urządzoną zieleń parkową, Z/kX1, Z/kX2, Z/kX3 – tereny dróg pieszych i rowerowych w zieleni, kl4 – tereny pod poszerzenie istniejącej ulicy gminnej;
12	Poznań	Poznań	0,5719	MW/U - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usługowej; decyzja o warunkach zabudowy nr 686/15 z dnia 08.10.2015 r., o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z lokalami usługowymi w parterze. Inwestycje przewidziano do realizacji na terenie działek nr:15/5, 15/6 i 15/7, arkusz mapy 05, obręb Środka; położonych w Poznaniu przy ul. Z. Bernata. Decyzja nr GN.XIX/2015-3-158/09 o podział nieruchomości położonych w Poznaniu przy ulicy Prymasa Augusta Hlonda;
13	czarnkowsko-trzcianecki	Trzcianka	10,7797	MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, Ut – tereny usług turystyki, ZP – tereny zieleni urządzonej;
14	szamotulski	Wronki	0,5352	M1 – tereny rozwoju zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności z towarzyszącymi usługami, MU – tereny rozwoju zabudowy mieszkaniowo-usługowej mieszanej intensywności; Decyzja o warunkach zabudowy o nr: TI 6730.34.2011 z dnia 22.032021 r., dla inwestycji: budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działce nr 852/2 położonej na osiedlu Borek we Wronkach;
	Razem		**60,5780**	

Tabela nr 22 – Stan zasobu nieruchomości – województwo zachodniopomorskie

Województwo zachodniopomorskie				
Lp.	**Powiat**	**Gmina**	**Pow. [ha]**	**Przeznaczenie w MPZP lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego***
1	Koszalin	Koszalin	18,3597	G.1MN, G.2MN, G.3MN, G.4MN, G.5MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, G.13MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej nieuciążliwej, G.20UP – tereny usług publicznych, G.21ZP/US – tereny zieleni urządzonej z usługami sportu i rekreacji, G.22ZP, G.22ZP – tereny zieleni urządzonej, 1KD-Z, 3KD-Z – tereny dróg publicznych klasy zbiorczej, 4KD-L – tereny dróg publicznych klasy lokalnej, 1KD-D, 2KD-D, 3KD-D, 4KD-D, 5KD-D, 6KD-D, 7KD-D – tereny dróg publicznych klasy dojazdowej, 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW, 8KDW – tereny dróg wewnętrznych, 1IK – tereny infrastruktury technicznej;
2	goleniowski	Maszewo	2,7618	Grunty pozostałe i nieużytki, w części sugerowane (preferowane) obszary zabudowy przemysłowo-składowej;
3	pyrzycki	Pyrzyce	6,5996	MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
4	świdwiński	Redło gm. Połczyn-Zdrój	0,3351	Decyzja o warunkach zabudowy nr. 37/2022 z dnia 22 sierpnia 2022 r. – zabudowa mieszkaniowa, budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz niezbędną infrastrukturą techniczną;
5	stargardzki	Stargard	5,4928	13.MW/U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami,

				23.MN, 24MN, 25.MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 38.US/ZP, 39.US/ZP – tereny sportu, rekreacji i zieleni urządzonej, 55.KDW, 56.KDW, 57KDW, 58.KDW – tereny dróg wewnętrznych;
6	stargardzki	Stargard	1,1102	5.MW/U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami;
7	Szczecin	Szczecin	37,2487	P.W.5018.MW,U – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, P.W.5030.MW/U, P.W.5044.MW/U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, P.W.5049.MW/U,E, P.W.5053.MW,U,E, P.W.5055.MW,U,E – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, stacje transformatorowe, P.W.5046.U, P.W.5052.U, P.W.5054.U – tereny zabudowy usługowej, P.W.5056.U,E – teren zabudowy usługowej, stacje transformatorowe, P.W.5021.KD.D, P.W.5063.KD.D, P.W.5068.KD.D – tereny dróg dojazdowych, P.W.5059.KD.L, P.W.5061.KD.L – tereny dróg lokalnych, P.W.5045.ZP,U – teren zieleni z dopuszczeniem usług, P.W.5019.ZP/KP - teren zieleni urządzonej z placem publicznym i ciągiem pieszym, P.W.5017.UZ – teren usługi zdrowia, P.W.5048.ZP, P.W.5048.ZP – tereny zieleni urządzonej, P.W.5016.ZN/WS,ZP – tereny zieleni naturalnej/wody powierzchniowe z dopuszczeniem zieleni urządzonej, P.W.5001.ZN – teren zieleni naturalnej oraz wody powierzchniowe;
8	Szczecin	Szczecin	6,5679	P.W.5022.MW, U, P.W.5023.MW, U, P.W.5025.MW, U, P.W.5028.MW, U, P.W.5029.MW, U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, P.W.5027.MW/U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, P.W.5047.US, U – tereny usług sportu, P.W.5084.KPR – tereny ciągów pieszo-rowerowych, P.W.5093.E – stacja transformatorowa, P.W.5026.ZP – tereny zieleni urządzonej;
9	Szczecin	Szczecin	2,2520	P.W.4042.MW, U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, P.W.4014.MN,U, P.W.4033, MN, U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, P.W.4073.U,M/E – tereny zabudowy usługowej z wbudowaną lub dobudowaną stacją transformatorową, P.W.4072.KDW – tereny dróg wewnętrznych, P.W.4082.ZP – tereny zieleni urządzonej;
10	Szczecin	Szczecin	10,6718	D.A.2047.MN, U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, D.A.2048.MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, D.A.2049.U – tereny zabudowy usługowej, D.A.2060.ZL – tereny zieleni izolacyjnej, D.A.2045.ZP, D.A.2046.ZP – tereny zieleni urządzonej, D.A.2100.E – tereny stacji transformatorowa;
11	Szczecin	Szczecin	1,3875	P.Z.4211.MW, U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, 1.KDW – tereny dróg wewnętrznych, 2.ZP – tereny zieleni urządzonej;
12	drawski	Złocieniec	8,8944	10.MNu/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług;
13	drawski	Złocieniec	0,5754	Decyzja Burmistrza Złocieńca Nr 25/2021 z dnia 20.07.2021 r., o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego oraz niezbędnej infrastruktury technicznej;
	Razem		**102,2569**	

Źródło:
Dane ujęte w tabelach nr 7-22 uzyskano w odpowiedzi na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielonej przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień drogą elektroniczną w dniu 22 lipca 2025 r.

Dokonując z kolei analizy przejmowanych nieruchomości pod względem kryterium powierzchni, w wielu przypadkach nasuwa się wniosek, że przejmowane nieruchomości mają niewspółmiernie dużą powierzchnię w stosunku do zakładanej na ich obszarze funkcji mieszkaniowej. Jeżeli założeniem przy kwalifikacji takiej nieruchomości było dokonanie jej podziału celem wyodrębnienia części przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową wraz z infrastrukturą towarzyszącą, a następnie zbycie pozostałej części na inne cele, zgodne z aktami planowania przestrzennego, to takie rozwiązanie byłoby racjonalne, jednakże w wypadku, gdyby KZN w sposób skuteczny zbywał nieruchomości.

Niemniej jednak analiza efektywności sprzedaży nieruchomości przez KZN prowadzi do wniosku, że proces ten jest całkowicie nieskuteczny, wskutek czego nieruchomości, które mogłyby zostać zbyte przez starostów i przynieść w krótkim czasie wymierny wpływ środków pieniężnych dla budżetu państwa, pozostają nadal w zasobie KZN.

Dokonując natomiast porównania powierzchni przejętych do zasobu KZN nieruchomości i łącznej powierzchni nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na terenie poszczególnych województw nasuwa się wniosek, że bez wątpienia możliwość zasilenia zasobu KZN w nieruchomości jest uzależniona od globalnej powierzchni zasobu nieruchomości skarbowych w konkretnym województwie, niemniej jednak można zauważyć nieproporcjonalność w tej relacji. I tak w przypadku liderów – województwa dolnośląskiego, mazowieckiego i śląskiego, w przypadku których udział przejętych nieruchomości w ogólnym areale gruntów skarbowych jest relatywnie niższy, zasilenie zasobu KZN w grunty jest najefektywniejsze. Zastanawia natomiast mała efektywność w przejmowaniu gruntów w największych pod względem zasobu SP województwach, szczególnie wielkopolskim, zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim, jak również w województwie podlaskim. Pewnym wytłumaczeniem może być rolniczy charakter wykorzystania gruntów skarbowych na terenie wspomnianych województw, niemniej jednak według danych prezentowanych przez KOWR na ich terenie pozostaje spory areał gruntów pozostających do rozdysponowania[439].

[439] Odpowiednio w przypadku poszczególnych województw: warmińsko-mazurskie (OT KOWR Olsztyn) 12 560 ha, wielkopolskie – (OT KOWR Poznań) – 14 940 ha, zachodniopomorskie – (OT KOWR Szczecin) – 18 745 ha, podlaskie (OT KOWR Białystok – 5 649 ha, https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem [dostęp: 2024-09-22].

Tabela nr 23 – Stan zasobu nieruchomości – analiza nieruchomości w Zasobie Nieruchomości KZN pod względem ich udziału w puli nieruchomości skarbowych na terenie poszczególnych województw[440]

województwo	liczba nieruchomości w zasobie KZN	Powierzchnia zasobu KZN/ha	Powierzchnia zasobu SP/ha
dolnośląskie	41	172,7875	850 499
kujawsko-pomorskie	10	9,5815	497 049
lubelskie	1	0,3881	438 053
lubuskie	10	28,9678	832 176
łódzkie	7	23,7580	305 979
małopolskie	11	10,3255	300 035
mazowieckie	21	137,6592	558 124
opolskie	5	13,8297	342 791
podkarpackie	6	23,8515	602 317
podlaskie	1	0,5823	531 255
pomorskie	19	43,4805	815 558
śląskie	15	93,9958	425 094
świętokrzyskie	1	2,3904	282 624
warmińsko-mazurskie	13	89,7829	1 068 143
wielkopolskie	14	60,5780	958 001
zachodniopomorskie	13	102,2569	1 205 444

Źródło:
Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2023 r., sporządzone przez Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa i przedstawione Sejmowi w dniu 18 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 936, s. 45, źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?documentId=871FBCC 436F4A681C12 58C0B006986B7 [dostęp: 2025-10-21].

Dokonując z kolei analizy ilości nieruchomości i ich powierzchni w poszczególnych województwach w porównaniu z ich ogólną powierzchnią, populacją i stopniem urbanizacji można dostrzec pewną zależność pomiędzy ilością przejętych do zasobu KZN nieruchomości a liczbą mieszkańców (szczególne widoczne jest to na przykładzie województwa mazowieckiego), bądź stopniem urbanizacji poszczególnych województw (śląskiego, dolnośląskiego czy zachodniopomorskiego).

[440] W ostatniej kolumnie tabeli nr 23 uwzględniono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa bez wieczystego użytkowania.

Tabela nr 24 – Stan zasobu nieruchomości a powierzchnia, populacja i stopień urbanizacji (według województw)

województwo	liczba nieruchomości w zasobie KZN	powierzchnia/ha	populacja	obszar/km²	stopień urbanizacji/%
dolnośląskie	41	172,7875	2 879 271	19 947	69,4
kujawsko-pomorskie	10	9,5815	1 996 003	17 971	61,1
lubelskie	1	0,3881	2 011 047	25 122	46,5
lubuskie	10	28,9678	975 023	13 988	63,5
łódzkie	7	23,7580	2 362 519	18 219	63,8
małopolskie	11	10,3255	3 429 632	15 184	49,4
mazowieckie	21	137,6592	5 510 527	35 559	64,7
opolskie	5	13,8297	936 725	9 411	63,5
podkarpackie	6	23,8515	2 071 676	17 845	41,5
podlaskie	1	0,5823	1 138 216	20 187	60,3
pomorskie	19	43,4805	2 359 573	19 547	65,0
śląskie	15	93,9958	4 320 130	12 334	77,6
świętokrzyskie	1	2,3904	1 168 499	11 709	44,8
warmińsko-mazurskie	13	89,7829	1 357 910	24 174	59,3
wielkopolskie	14	60,5780	3 487 973	29 827	55,2
zachodniopomorskie	13	102,2569	1 631 784	22 909	68,9

Źródło:
Dane ujęte w tabeli nr 24 kolumny 2-3 uzyskano w odpowiedzi na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielonej przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień drogą elektroniczną w dniu 22 lipca 2025 r., natomiast ujęte w kolumnach 4-6 pozyskane zostały ze strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2024-roku,7,21.html oraz https://www.polskawliczbach.pl/Wojewodztwa, [dostęp: 2025-10-21].

Zależności te nie mają jednak charakteru wyraźnego trendu, stąd wydaje się, że kluczowym dla kwalifikacji nieruchomości planowanych do przejęcia do zasobu KZN jest charakter nieruchomości i ich przeznaczenie na cele budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego. Dodatkowym kryterium kwalifikacji jest posiadanie przez nieruchomość uregulowanego stanu prawnego i założenie dla niej księgi wieczystej[441]. Zastanawiające jest to, że mimo 18 lat obowiązywania ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t., mogą pojawiać się sytuacje, w których dla nieruchomości skarbowej nie założono księgi wieczystej.

[441] Program Gospodarowania Nieruchomościami w latach 2022-2024, zwany w dalszej części pracy: „PGN 2022-2024”, s. 17, źródło: https://kzn.bip.gov.pl/organizacja /zadania-kzn.html, [dostęp: 2024-09-22].

Rozdział 4

Gospodarowanie Zasobem przez Krajowy Zasób Nieruchomości

4.1. Charakterystyka form gospodarowania nieruchomościami

Charakteryzując dopuszczalne formy gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN należy najpierw odnieść się do podstawowych reguł dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Pojęcie obrotu nieruchomościami zostało zdefiniowane w art. 13 ust. 1 u.g.n. poprzez sformułowanie otwartego katalogu czynności, na podstawie których dochodzi do zbycia, obciążenia lub udostępnienia nieruchomości. Przedmiotem obrotu są *de facto* prawa przysługujące do nieruchomości (zarówno rzeczowe, jak i obligacyjne). Nieruchomości mogą być zatem przedmiotem: sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Należy pamiętać, że przepisy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w Kodeksie cywilnym[442]. Szczególne regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa wynikają z roli, jakiej ma służyć mienie skarbowe – realizacji celów publicznych. Dobitnym tego przykładem jest obowiązek przetargowego trybu zawierania szeregu umów – sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, najmu czy dzierżawy, gwarantujący możliwość uczestnictwa w procesie ubiegania się o zawarcie umowy na określonych i równych dla wszystkich zasadach, jak również zapewnienie konkurencyjności poprzez wybór najkorzystniejszej oferty złożonej przez uczestnika przetargu[443]. Tak też i w przypadku gospodarowania Zasobem KZN mamy do czynienia ze szczególnym reżimem prawnym, wynikającym z przeznaczenia nieruchomości tworzących przedmiotowy Zasób.

Wybrane grupy nieruchomości Skarbu Państwa zostały wyłączone z obrotu (*rei extra commercium*), a wyłączenie takie ma charakter bezwzględny. Wyłączeniu z obrotu

[442] Zob.: Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 1/2009, LexPolonica nr 2057823.

[443] G. Bieniek, *Gospodarka nieruchomościami,* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369302396/293201/bieniek-gerard-gdesz-miroslaw-rudnicki-stanislaw-nieruchomosci-problematyka-prawna?cm=URELATIONS [dostęp: 2023-10-19].

cywilnoprawnego podlegają co do zasady m.in. śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi oraz grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi[444], nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa[445], przeznaczone pod drogi publiczne[446] czy też zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych[447]. *Nota bene*, określając grupy nieruchomości, których nie umieszcza się na wykazach w rozumieniu art. 10 u.k.z.n., a zatem które docelowo nie wejdą w skład Zasobu, ustawodawca niektóre z nich wskazał właśnie w art. 10 ust. 1 u.k.z.n.: zajęte przez pas drogowy, czy też pokryte śródlądowymi powierzchniowymi wodami płynącymi lub powierzchniowymi wodami stojącymi.

Szczególne zasady dotyczą obrotu pomiędzy podmiotami publicznymi – nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane tym jednostkom w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Mogą być również nieodpłatnie obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Także w przypadku nieruchomości wchodzących w skład Zasobu KZN ustawodawca przewidział preferencyjne warunki przekazania nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego w formie nieodpłatnego przekazania nieruchomości, przewidzianego w art. 52 u.k.z.n.

Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN może przyjmować formę szeregu czynności prawnych, które wskazane zostały w art. 51 ust. 1 u.k.z.n. Wymieniony w tym przepisie wykaz czynności koresponduje z zawartym w art. 13 u.g.n. otwartym katalogiem czynności prawnych, rozumianych jako obrót nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 13 u.g.n. nieruchomości mogą być przedmiotem: sprzedaży, zamiany, darowizny, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania

[444] Zgodnie z art. 211 ust. 4 u.p.w. oraz art. 216 ust. 2 u.p.w.
[445] Wymienione w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1087.
[446] Zgodnie z art. 11 ust. 9 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.
[447] Wymienione w art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235.

w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji, a także mogą być przekazywane nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wracając do przewidzianych w art. 51 u.k.z.n. form gospodarowania nieruchomościami tworzącymi Zasób należy wśród nich wymienić: sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, nieodpłatne przekazania jednostce samorządu terytorialnego, związkowi tych jednostek lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego, przekazanie jednostce samorządu terytorialnego w celu zbycia tej nieruchomości z rozliczeniem w jej cenie ceny lokali lub budynków[448], aport do spółki celowej, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego, umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zamianę nieruchomości. Ponadto nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, jak również oddawane w najem lub dzierżawę. O ile katalog czynności przewidzianych w art. 13 u.g.n. jako formy obrotu nieruchomościami jest katalogiem otwartym, o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „w szczególności", tak w przypadku art. 51 u.k.z.n. mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym.

Porównując zakresy pojęciowe form obrotu/gospodarowania nieruchomościami według ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o KZN można dostrzec pewne analogie – obie ustawy wymieniają wśród wspomnianych form: sprzedaż, zamianę, oddanie w użytkowanie wieczyste, aport do spółki oraz umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Za odpowiednik umowy darowizny uznać można nieodpłatne przekazanie jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości, niemniej jednak obie czynności, choć prowadzące do tożsamego skutku – nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości, przyjmują odrębną formułę prawną. Z kolei krąg podmiotów, które mogą być stroną umowy darowizny według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami jest szerszy, bowiem mogą to być podmioty inne niż j.s.t., pod warunkiem, że darowizna następuje na cele publiczne, w przeciwieństwie do nieodpłatnego przeniesienia własności, które może nastąpić tylko na rzecz j.s.t. lub spółki celowej z jej wyłącznym udziałem.

[448] Przekazywanych na własność tej jednostce przez nabywcę nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt", t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1525.

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu KZN nie mogą być natomiast przedmiotem zrzeczenia się, jak również nie mogą zostać przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych lub jako majątek tworzonych fundacji. KZN nie może także ustanowić trwałego zarządu na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu. Mogą z kolei być one przekazane jednostce samorządu terytorialnego w celu zbycia tej nieruchomości z rozliczeniem w jej cenie ceny lokali lub budynków w trybie przewidzianym w art. 51b u.k.z.n.

W przypadku ograniczonych praw rzeczowych obie ustawy dopuszczają ich ustanowienie na nieruchomościach wchodzących w skład poszczególnych zasobów, natomiast z umów zobowiązaniowych dopuszczają najem i dzierżawę, przy czym ustawa o KZN nie przewiduje zawierania umów użyczenia.

4.2. Zbywanie nieruchomości

Tak jak w przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład zasobu pozostającego w gospodarowaniu starosty, tak i w przypadku Zasobu KZN dopuszczalne są dwa tryby ich sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste: w drodze przetargu[449] lub w drodze bezprzetargowej. W art. 51a ust. 1 u.k.z.n przyjęto, analogicznie jak w art. 37 ust. 1 u.g.n. zasadę prymatu przetargowego trybu zbycia nieruchomości. Katalog wyjątków od tej zasady określa art. 51a ust. 2 u.k.z.n., który należy traktować ściśle. Jednak mimo tego, że przetargowy tryb zbycia nieruchomości jest traktowany jako podstawowy, to liczba zbywanych w tym trybie nieruchomości jest znacznie niższa niż zbywanych w trybie bezprzetargowym. Taka sytuacja nie powinna jednak niepokoić – założeniem ustawy o KZN w aktualnym brzmieniu jest intensyfikowanie budownictwa mieszkaniowego poprzez określone mechanizmy, przede wszystkim wnoszenie nieruchomości do spółek celowych, których zadaniem jest budownictwo pod wynajem, co z założenia odbywa się w trybie bezprzetargowym.

Niemniej jednak pierwotne założenie ustawodawcy było inne – nieruchomości wchodzące w skład Zasobu miały być zbywane inwestorom prywatnym – deweloperom, określanym przez ustawę o KZN „operatorami" celem realizowania budownictwa mieszkaniowego na wynajem. To skądinąd słuszne założenie zostało jednak negatywnie zweryfikowane przez rynek, co zostanie poddane głębszej analizie w rozdziale 6 pracy.

[449] Tryb przetargowy jest podstawowym trybem przewidzianym w art. 37 ust. 1 u.g.n., natomiast wyjątki od tej zasady są wyraźnie zastrzeżone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami – zob.: art. 37 ust. 2-3 u.g.n. i nie można ich interpretować rozszerzająco (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, LEX nr 327775).

Jako jedną z przyczyn tej sytuacji w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2019 r.[450] wskazano, że deweloperzy nie są zainteresowani pełnieniem funkcji operatora w rozumieniu ustawy ze względu na niemożność ustalenia poziomu opłacalności projektów inwestycyjnych obejmujących budowę mieszkań o niskim czynszu, w związku z koniecznością stosowania czynszów „regulowanych", określanych rozporządzeniem Rady Ministrów. W praktyce okazało się bowiem, że ustalenie stawek czynszowych na poziomie akceptowalnym dla najemców, nie pozwalało podmiotom gospodarczym podejmującym decyzje inwestycyjne w ramach prowadzonej działalności gospodarczej na opracowanie stabilnego i realnego montażu finansowego inwestycji.

Ponadto w art. 53 ust. 6 u.k.z.n. w brzmieniu obowiązującym do 15 sierpnia 2019 r. przewidziano możliwość zbycia nieruchomości o powierzchni do 1 500 m^2 osobom fizycznym pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, jednak także i to rozwiązanie nie było stosowane w praktyce. Ocena przydatności tego rozwiązania legislacyjnego może być wyłącznie hipotetyczna, skoro KZN nie oferował do zbycia nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Mając jednak na uwadze, że zapotrzebowanie na nieruchomości gruntowe pod budownictwo mieszkaniowe indywidulane od lat utrzymuje się na wysokim poziomie, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że oferowanie do sprzedaży dla osób fizycznych relatywnie niewielkich działek spotkałoby się z dużym zainteresowaniem. Istotne byłoby jednak określenie warunków udziału w procedurze przetargowej poprzez dopuszczenie do niej wyłącznie osób fizycznych celem wyeliminowania deweloperów, z zastosowaniem preferencji dla określonych grup społecznych wymagających szczególnego wsparcia, przykładowo rodziców wychowujących małoletnie dzieci, seniorów czy też osób z niepełnosprawnościami. Podobne rozwiązanie przewidziano w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych[451], zgodnie z którym rada gminy może ograniczyć przetarg na sprzedaż nieruchomości gruntowej do członków tych kooperatyw mieszkaniowych i do tych spółdzielni mieszkaniowych, których przynajmniej 2/3 członków na dzień złożenia oferty stanowią osoby, które ukończyły nie więcej niż czterdzieści lat oraz pozostają w związku małżeńskim lub wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko lub samotnie wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko. Niemniej jednak,

[450] Uzasadnienie do ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 4-5.
[451] Dz. U. poz. 28.

nie powinien być to warunek *sine qua non*, a jedynie jedno z kryteriów w przetargu pisemnym pozwalających na wyższą ocenę oferenta spełniającego przewidziany warunek, tak aby nie wykluczyć możliwości zbycia nieruchomości w wypadku braku oferenta, spełniającego warunki predestynujące go do preferencyjnego potraktowania[452].

Niemniej jednak, takie rozwiązanie miałoby charakter wyłącznie uzupełniający, bowiem celem działania KZN i intencją utworzenia Zasobu jest intensyfikowanie budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, zatem w tym kierunku powinny zmierzać działania służące doborowi nieruchomości i ich dalszej dystrybucji.

4.2.1. Zbywanie nieruchomości w trybie przetargowym

Procedura zbycia nieruchomości należącej do Zasobu w trybie przetargowym różni się w zależności od tego, czy zbycie następuje na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych, czy też na cele inne niż realizacja inwestycji mieszkaniowych. O ile w tym pierwszym przypadku przepisy ustawy o KZN szeroko opisują procedurę zbycia, to w drugim przypadku ustawodawca posłużył się odwołaniem do odpowiedniego stosowania przepisów działu II rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4.2.1.1. Procedura przetargowa zbycia nieruchomości na cele mieszkaniowe

Procedurę przetargową regulują zarówno przepisy ustawy o KZN (art. 54-55 i 61), jak i wydanego na podstawie art. 54 ust. 8 u.k.z.n. rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości. Znamienne, że rozporządzenie zostało wydane dopiero w grudniu 2019 r., tymczasem przez ponad dwa lata funkcjonowania KZN brak było aktu wykonawczego do ustawy, pozwalającego na prowadzenie procedury sprzedaży nieruchomości w drodze przetargowej, co skutecznie udaremniło próby sprzedaży nieruchomości z Zasobu.

W rozporządzeniu z dnia 3 grudnia 2019 r. przewidziano trzy formy prowadzenia przetargu: pisemny nieograniczony, pisemny ograniczony oraz ustny. Są to analogiczne formy przeprowadzenia przetargu, jakie przewidziano w art. 40 u.g.n., z taką różnicą, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami przewidziano dwie formy przetargu ustnego: nieograniczony i ograniczony. Wobec braku takiego rozróżnienia w rozporządzeniu wydaje się, że przetarg ustny powinien zachować charakter przetargu nieograniczonego. Dokonanie zawężenia kręgu

[452] A. Wyleżoł, *Kooperatywa mieszkaniowa jako nowa formuła realizacji inwestycji mieszkaniowych*, [w:] *Studia nad prawem. Rozważania młodych naukowców*, Tom II, (red.) M. Gurdek, Sosnowiec 2024, s. 286.

oferentów powinno mieć uzasadnienie w przepisie prawa, gdyż stanowi formę ograniczenia zasady konkurencyjności w gospodarowaniu mieniem skarbowym.

Zbycie nieruchomości należącej do Zasobu w trybie przetargowym w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych jest inicjowane przez Prezesa KZN poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej przetargu na sprzedaż lub zawarcie umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu. Jeżeli wartość nieruchomości przekracza 4 000 000 zł, przed ogłoszeniem o przetargu konieczne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w trybie przewidzianym w art. 35 pkt 2 u.k.z.n. Weryfikacja ogłoszeń o przetargach na stronie internetowej BIP KZN wskazuje, że wartość nieruchomości wystawianych do przetargu w większości przekracza wspomnianą kwotę, zatem konieczne jest uzyskanie zgody Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej na ogłoszenie przetargu.

Przetarg należy ogłosić co najmniej 60 dni przed terminem jego przeprowadzenia. Kazuistycznie wymienione w art. 54 u.k.z.n. elementy ogłoszenia o przetargu można podzielić na dwie grupy: obligatoryjne (katalog zawarty w ust. 1) oraz nieobowiązkowe (kryteria oceny ofert, o których mowa w ust. 2). Z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie było konieczne ujmowanie w akcie rangi ustawowej tak szczegółowego opisu ogłoszenia o przetargu – precyzyjne regulacje powinny znaleźć się raczej w rozporządzeniu wykonawczym, do którego wydania legitymację dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego zawarto w art. 54 ust. 8 u.k.z.n.[453]

Ogłoszenie o przetargu zawiera szereg istotnych informacji, m.in.: określenie rodzaju przetargu, jego czas, miejsce i warunki, dane dotyczące nieruchomości: jej oznaczenie według ewidencji gruntów i budynków, numer księgi wieczystej, powierzchnię, opis, przeznaczenie nieruchomości oraz sposób jej zagospodarowania, cenę nieruchomości lub stawkę procentową pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość wadium oraz terminy poprzednich przetargów w razie ogłaszania kolejnego przetargu. Ustawodawca, skądinąd słusznie założył, że pierwszy przetarg może zakończyć się niepowodzeniem, zatem wprowadził zasadę obowiązkowego ogłoszenia go ponownie co najmniej jeden raz w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 2 miesiące, licząc od dnia jego zamknięcia. Natomiast jeżeli drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, Prezes KZN może ogłaszać kolejne przetargi. Z obserwacji inicjowanych przez KZN przetargów wynika, że przetargi na sprzedaż nieruchomości, zarówno dotyczące nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, jak

[453] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...),* s. 177.

i na inne cele, zbywanych w trybie przewidzianym w art. 65 u.k.z.n. były powtarzane wielokrotnie, bez wyłonienia nabywcy[454].

W ogłoszeniu wskazuje się także powierzchnię użytkową mieszkań, które mają być zrealizowane na nieruchomości (wyrażoną w m^2), w tym powierzchnię użytkową mieszkań na wynajem, z zastrzeżeniem, że nie może być mniejsza niż 50% ogólnej powierzchni mieszkań wybudowanych w ramach inwestycji. Jeżeli inwestycja mieszkaniowa ma być realizowana na podstawie projektu budowlanego opracowanego przez KZN, w ogłoszeniu wskazuje się także miejsce, w którym można zapoznać się z tym projektem. Ponadto zamieszcza się w nim także informacje o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzjach o pozwoleniu na budowę.

Ogłoszenie o przetargu może również zawierać fakultatywne kryteria oceny ofert, wymienione przykładowo w art. 54 ust. 2 u.k.z.n. Pierwszym z nich jest oferowana cena, niemniej ustawodawca przewidział szereg innych mniej lub bardziej wymiernych kryteriów. I tak możliwe jest zastosowanie kryteriów dotyczących technicznych aspektów procesu budowlanego, takich jak: termin zakończenia inwestycji mieszkaniowej lub terminy zakończenia jej etapów, wymagania dotyczące rodzajów materiałów budowlanych i rozwiązań architektonicznych, powierzchnia użytkowa mieszkań, które mają być zrealizowane na nieruchomości, proponowane przez oferenta rozwiązania w zakresie zapewnienia dostępu nieruchomości do infrastruktury technicznej i społecznej, czy też wymagania w zakresie dostępu do miejsc parkingowych i wind.

Proponowane kryteria mogą także dotyczyć oceny doświadczenia oferenta w realizacji inwestycji mieszkaniowych polegającego na budowie budynków jednorodzinnych i budynków wielorodzinnych czy też jego potencjału obejmującego zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne i finansowe umożliwiające realizację inwestycji mieszkaniowej. To kryterium w pewnym sensie przypomina podmiotowe środki dowodowe stosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zatem ogłaszający przetarg powinien wyraźnie określić, spełnienia jakich minimalnych warunków wymaga.

Wśród kryteriów oceny oferty wskazano także aspekty ekonomiczne, takie jak sposób kształtowania czynszu najmu oraz przewidywaną powierzchnię użytkową mieszkań na wynajem, w tym związaną z umową najmu instytucjonalnego z dojściem do własności. Dopuszczenie możliwości zastosowania formuły najmu instytucjonalnego z dojściem do własności odbiega od założenia, że podstawową formą udostępnienia lokalu jest

[454] Zob. https://kzn.bip.gov.pl/sprzedaz-nieruchomosci/ [dostęp: 2024-06-23].

długoterminowy najem, uwzględniając w perspektywie czasowej możliwość ustanowienia odrębnej własności i zbycia lokalu na rzecz najemcy. Rozwiązanie w postaci najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, zakładane przy realizacji inwestycji w ramach programu Mieszkanie+, nie cieszyło się jednak popularnością wśród potencjalnych najemców.

Na uznanie zasługuje natomiast wprowadzenie kryteriów premiujących rozwiązania uwzględniające potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w tym dodatkowe ułatwienia dla tych osób oraz zapewnienie oferenta przy zawieraniu umów najmu o stosowaniu pierwszeństwa wobec osób z niepełnosprawnością.

Cenę nieruchomości określa się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości, która ustalana jest przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego. W ogłoszeniu wskazuje się także wartość postąpienia, które wynosić powinno nie mniej niż 1% ceny wywoławczej. W razie niepowodzenia pierwszego, a ewentualnie także i kolejnych przetargów, można obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, ale tak, aby nie była ona niższa niż 70% wartości nieruchomości. Mechanizm ten jest wzorowany na regulacji art. 67 ust. 2 pkt 2 u.g.n., zgodnie z którym przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości. Obserwując dotychczasowy brak efektów w przetargowym zbywaniu nieruchomości na cele mieszkaniowe należałoby zastanowić się, czy nie dopuścić możliwości obniżenia ceny wywoławczej nieruchomości do poziomu 50% jej wartości.

Warunkiem uczestnictwa w przetargu jest wniesienie wadium nie później niż w dniu poprzedzającym dzień otwarcia przetargu. Poziom wadium ustala Prezes KZN w wysokości nie niższej niż 5% ceny wywoławczej i nie wyższej niż 10% tej ceny. Wysokość wadium w przetargach na zbycie nieruchomości skarbowych, organizowanych przez różnych dysponentów: starostów, KOWR[455], Lasy Państwowe czy też dyrektorów parków narodowych ustala się na poziomie 5-20%[456], zatem w przypadku przetargu na sprzedaż nieruchomości z Zasobu KZN na cele inwestycji mieszkaniowej zastosowano niższą niż standardowa górną granicę wysokości wadium, jak można przypuszczać, celem zachęcenia potencjalnych

[455] Z pewnym zastrzeżeniem – zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, organizator przetargu ustala wysokość wadium, które nie może być niższe niż 5% ceny wywoławczej i wyższe niż 20% tej ceny, a w przypadku przetargu ograniczonego nie może być niższe niż 5% ceny wywoławczej i wyższe niż 10% tej ceny.

[456] M. Prusik, R. Źróbek, *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce — analiza porównawcza procedur szczegółowych*, „Zarządzanie publiczne" 2014, nr 3 (27), s. 303.

oferentów do udziału w postępowaniu. Wadium może zostać wniesione wyłącznie w formie pieniężnej przelewem na rachunek bankowy KZN. Należy zauważyć, że znajdujące zastosowanie przy zbywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa lub j.s.t. rozporządzenie Rady Ministrów dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości[457] w § 4 ust. 3 przewiduje szerszy katalog form wnoszenia wadium: może być ono wnoszone w pieniądzu, obligacjach Skarbu Państwa lub papierach wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego, co jest rozwiązaniem praktyczniejszym w przypadku nieruchomości o znacznej wartości.

Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. wadium wniesione przez uczestnika przetargu, który wygrał przetarg, zalicza się na poczet ceny nabycia nieruchomości lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Wadium podlega natomiast zwrotowi w razie odwołania przetargu, zamknięcia przetargu, unieważnienia przetargu lub zakończenia przetargu wynikiem negatywnym. Wystąpienie przesłanek zwrotu wadium implikuje po stronie organizatora obowiązek jego zwrotu. Dług pieniężny ma charakter długu oddawczego w rozumieniu art. 454 § 1 zd. 2 lub § 2 k.c., jednakże do sytuacji prawnej stron przetargu po wniesieniu wadium pieniężnego znajduje zastosowanie odpowiednio konstrukcja depozytu nieprawidłowego[458]. W § 6 ust. 5 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. precyzyjnie określono mechanizm zwrotu wadium – podlega ono zwrotowi w ciągu 3 dni od zaistnienia przesłanki jego zwrotu, na rachunek bankowy wskazany przez uczestnika przetargu, a w przypadku, gdy uczestnik przetargu nie wskazał rachunku – na rachunek bankowy, z którego zostało wniesione wadium.

Wadium podlega zatrzymaniu w dwóch przypadkach[459]. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której żaden z uczestników przetargu ustnego nie zgłosił postąpienia ponad cenę wywoławczą albo żaden z uczestników przetargu ofert nie zaoferował co najmniej ceny wywoławczej. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której uczestnik, który mimo, że wygrał przetarg, uchylił się od zawarcia umowy. Wadium stanowi więc rodzaj kaucji zabezpieczającej przystąpienie do umowy sprzedaży lub o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste przez zwycięskiego uczestnika przetargu. W wypadku uchylenia się uczestnika od zawarcia

[457] T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2213, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 14 września 2004 r.".
[458] R. Padrak, *Wadium w przetargach na sprzedaż nieruchomości prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 2006, nr 4, s. 118.
[459] Nie mamy do czynienia z zatrzymaniem wadium w wypadku zaliczenia go na poczet ceny nabycia lub pierwszej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, za: E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 41* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk, LEX/el. 2024, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587724838/746806/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-06-23].

umowy ostatecznej, wadium staje się zryczałtowaną formą odszkodowania za niewykonanie obowiązku zawarcia umowy, pełniąc funkcję zbliżoną do odszkodowania wynikającego z art. 390 § 1 k.c., należnego organizatorowi niezależnie od wysokości poniesionej przez niego szkody. Wadium zatem pełni funkcję dyscyplinującą, stanowiąc ekwiwalent za wydatki poniesione przez zbywcę na organizację przetargu, jak również formę powetowania straty, jaką poniósł zbywca licząc na zawarcie umowy.

Przy przeprowadzaniu przetargu na podstawie art. 53-55 u.k.z.n. nie znajduje zastosowania art. 70^4 § 2 k.c., przewidujący, że jeżeli organizator aukcji albo przetargu uchyla się od zawarcia umowy, ich uczestnik, którego oferta została wybrana, może żądać zapłaty podwójnego wadium albo naprawienia szkody. Artykuł 54 ust. 7 u.k.z.n. jest wobec art. 70^4 § 2 k.c. przepisem szczególnym, podobnie jak ma to miejsce w przypadku art. 41 ust. 2 u.g.n., znajdującego zastosowanie do zbycia nieruchomości na podstawie at. 65 u.k.z.n.

Do wadium nie znajduje także zastosowania art. 394 k.c. dotyczący zadatku[460], z uwagi na odrębne i samodzielne uregulowanie związanych z wadium skutków prawnych w odrębnych przepisach. Ma to bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia organizatora przetargu – inaczej bowiem niż w wypadku wniesienia zadatku wadium nie zobowiązuje organizatora do zawarcia umowy ostatecznej, ani nie implikuje wobec otrzymującego wadium, jak ma to miejsce w przypadku zadatku zwrotu jego równowartości w podwójnej wysokości.

4.2.1.2. Komisja przetargowa

Postępowanie przetargowe, niezależnie od jego trybu, jest prowadzone przez komisję przetargową, w składzie minimum trzech osób, powoływaną na podstawie art. 55 u.k.z.n. przez Prezesa KZN spośród pracowników Biura KZN. Członkami komisji przetargowej mają być osoby dające rękojmię rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. W składzie komisji przetargowej nie mogą znaleźć się osoby bliskie[461] wobec uczestników przetargu lub osoby, które pozostają z uczestnikiem przetargu w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności członków komisji przetargowej przy rozstrzyganiu przetargu. W razie zaistnienia takich okoliczności członek komisji przetargowej jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym Prezesa KZN i wstrzymać się od dalszych prac w komisji.

[460] K. Stefaniuk, *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 1999, nr 10, s. 85.
[461] Pod pojęciem osoby bliskiej, zgodnie z § 2 rozporządzenia, należy rozumieć zstępnych, wstępnych, małżonka, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje we wspólnym pożyciu z członkiem komisji przetargowej.

W miejsce odwołanego członka komisji przetargowej Prezes KZN powołuje nowego członka tej komisji. Ustawodawca przyjął założenie, że do każdego przetargu powoływana jest odrębna komisja przetargowa, co jest rozwiązaniem praktycznym. Przepis art. 55 ust. 2 u.k.z.n. został znowelizowany z dniem 15 sierpnia 2019 r. w ten sposób, że zniesiono obowiązek uczestnictwa w składzie komisji przedstawiciela ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Ponadto zrezygnowano z obowiązkowego powoływania w skład komisji przetargowej minimum jednej osoby posiadającej kwalifikacje do sporządzania planów miejscowych, określone w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[462]. Powołane zmiany służyć miały ułatwieniu i przyspieszeniu kompletowania składu komisji przetargowej.

Zadaniem komisji jest przeprowadzenie procedury przetargowej. Pracami komisji przetargowej kieruje jej przewodniczący, powołany spośród jej członków przez Prezesa KZN. Co do zasady komisja przetargowa podejmuje rozstrzygnięcia w drodze głosowania, z wyjątkiem rozstrzygnięć w przetargu ustnym.

Z przeprowadzonego przetargu sporządza się w trzech jednobrzmiących egzemplarzach protokół, z których jeden przekazuje się Prezesowi KZN, drugi uczestnikowi przetargu, który wygrał przetarg, a trzeci pozostaje w aktach postępowania. Protokół zawiera szereg informacji, szczegółowo określonych w § 8 ust. 7 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. Wśród nich należy zwrócić uwagę na regulacje dotyczące praw i obowiązków stron, w tym zobowiązań mających wpływ na wynik przetargu, o których mowa w: art. 61 ust. 2 pkt 2 u.k.z.n. oraz w art. 54 ust. 2 ustawy (wynikających z kryterium oceny ofert). W protokole czyni się także wzmiankę o obowiązku przedkładania Prezesowi KZN informacji, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.k.z.n. Zgodnie z tym przepisem do czasu zakończenia realizacji inwestycji nabywca albo użytkownik wieczysty nieruchomości przedkłada Prezesowi KZN do dnia 15 listopada każdego roku informację dotyczącą m.in. postępów prowadzonych robót budowlanych, powierzchni użytkowej mieszkań z podziałem na mieszkania na wynajem oraz wykonania zobowiązań mających wpływ na wynik przetargu.

Podpisanie protokołu przez członków komisji, w tym przewodniczącego, jest traktowane jako zamknięcie przetargu, a sam protokół stanowi podstawę do zawarcia umowy sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Warunkiem zawarcia takiej umowy jest dokonanie zapłaty ceny nieruchomości lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 61 ust. 9 u.k.z.n. dopuszcza się podzielenie ceny

[462] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), oznaczona w dalszej części pracy skrótem u.p.z.p.

nabycia nieruchomości na raty, co rodzi pytanie, czy dopuszczalne byłoby zawarcie umowy sprzedaży w drodze przetargu, wywołującej skutek rzeczowy w postaci przeniesienia własności z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty. Na to pytanie należałoby odpowiedzieć negatywnie w świetle jednoznacznego brzmienia § 9 ust. 3 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r., zobowiązującego wygrywającego przetarg do zapłaty ceny nieruchomości albo pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nie później niż do dnia zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości albo umowy oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, co oznacza, że § 9 ust. 3 rozporządzenia jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 61 ust. 9 u.k.z.n. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w art. 70 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Rozłożenie na raty ceny sprzedaży lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, o którym mowa w art. 61 ust. 9 u.k.z.n. jest możliwe, ale w wypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań[463].

4.2.1.3. Formy przetargu

Jak już wcześniej wspomniano w myśl rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. przetarg na sprzedaż lub oddanie w wieczyste użytkowanie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu może przyjąć trzy formy: przetargu pisemnego nieograniczonego, przetargu pisemnego ograniczonego oraz przetargu ustnego.

Podstawową formą przetargu na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu KZN jest przetarg pisemny nieograniczony. Z kolei przetarg pisemny ograniczony znajduje zastosowanie w przypadku, kiedy uczestnikami przetargu są podmioty, których celem statutowym jest realizacja mieszkań na wynajem lub mieszkań będących przedmiotem spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych. Ostatni z przewidzianych trybów zbycia nieruchomości – przetarg ustny znajduje zastosowanie w wypadku, gdy cena jest jedynym kryterium wyboru oferty.

W przypadku przetargu pisemnego nieograniczonego nie wprowadza się żadnych ograniczeń podmiotowych ani przedmiotowych dotyczących uczestnictwa w postępowaniu. W ogłoszeniu o takim przetargu niezależnie od elementów określonych w art. 54 u.k.z.n. organizator informuje o prawach i obowiązkach stron, w tym zobowiązaniach mających wpływ na wynik przetargu, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.k.z.n., jak również o zobowiązaniach nabywcy nieruchomości wynikających z kryteriów oceny ofert, o których mowa w art. 54 ust.

[463] Odpowiednio – art. 70 ust. 2 u.g.n. przy sprzedaży i art. 71 ust. 3 u.g.n. przy oddaniu w użytkowanie wieczyste.

2 ustawy, mających wpływ na wynik przetargu oraz o konieczności przedkładania informacji, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.k.z.n.

Ponadto organizator jest zobowiązany poinformować o numerze rachunku bankowego właściwego do wniesienia wadium, jak również o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości lub oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, sprowadzających się do przepadku wadium.

W ogłoszeniu informuje się także o uprawnieniu komisji przetargowej do zamknięcia przetargu bez wybrania oferty, jak również o prawie do unieważnienia przetargu w wyniku rozpatrzenia skargi na czynności przetargowe przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Możliwość zamknięcia przetargu bez wybrania oferty jest rozwiązaniem budzącym pewne wątpliwości – z jednej strony daje organizatorowi przetargu możliwość rezygnacji z wyboru oferty, która go nie satysfakcjonuje, z drugiej jednak strony prowadzi do nierównowagi pomiędzy stronami postępowania przetargowego.

Co do zasady z art. 70^3 § 1-2 k.c. wyprowadzić można wniosek, że przetarg może zostać zamknięty bez wybrania którejkolwiek z ofert. W przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, prowadzonej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dostrzec można pewną rozbieżność w regulacjach legislacyjnych. W art. 40 ust. 4 u.g.n. przewidziano prawo komisji przetargowej do uznania przetargu pisemnego za zamknięty z wynikiem negatywnym, jeżeli komisja stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu, zatem literalnie interpretując przepis nasuwa się wniosek, że komisja może podjąć decyzję o zamknięciu przetargu w wypadku, gdy oferty nie spełniają warunków przetargowych, natomiast nie oznacza to podstawy do zamknięcia przetargu w sytuacji, gdy oferty spełniają warunki przetargu, ale nie są satysfakcjonujące dla organizatora. Z kolei w przypadku przetargu ustnego art. 40 ust. 4 u.g.n. przewiduje jego zamknięcie w wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą, zatem w przypadku zaoferowania choć jednego postąpienia organizator nie może zamknąć przetargu z wynikiem negatywnym. Natomiast § 16 pkt 11 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. stanowi, że w ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym zamieszcza się informację o zastrzeżeniu, że właściwemu organowi przysługuje prawo zamknięcia przetargu bez wybrania którejkolwiek z ofert.

W świetle art. 40 ust. 4 u.g.n. nie byłoby zatem możliwe zamknięcie przetargu ustnego bez dokonania wyboru którejkolwiek z ofert, a w konsekwencji uchylenie się organizatora przetargu (komisji przetargowej) od dokonania wyboru oferty, jeżeli przynajmniej jedna osoba

dokonała postąpienia. Wątpliwość budzi natomiast regulacja § 16 pkt 11 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r., dopuszczająca docelowo w przetargu pisemnym możliwość odstąpienia od wyboru którejkolwiek z ofert w relacji do art. 40 ust. 4 u.g.n., przewidującego możliwość zamknięcia przetargu z wynikiem negatywnym jedynie w sytuacji, gdy nie dokonano wyboru oferty, gdyż żadna z nich nie spełniła warunków udziału w przetargu. Wszczęcie procedury przetargowej powoduje nawiązanie stosunku cywilnoprawnego między organizatorem a oferentami, w której zarówno organizator, jak i osoby w tym przetargu uczestniczące, powinny występować w charakterze równorzędnych podmiotów, natomiast jednostronna możliwość zamknięcia postępowania bez wyboru oferty, mimo spełnienia warunków udziału w przetargu wydaje się stać w sprzeczności z zasadą równości podmiotów wobec prawa, ale także jawności finansów publicznych – może budzić wątpliwości co do intencji organizatora przetargu i nie sprzyja kształtowaniu jego dobrego wizerunku. Niemniej jednak w praktyce obrotu organizatorzy przetargów traktują regulację § 16 pkt 11 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. jako przepis umożliwiający zamknięcie przetargu bez wybrania którejkolwiek z ofert.

Przepisy rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. dopuszczają prawo komisji przetargowej do zamknięcia przetargu bez wybrania ofert zarówno w przetargu pisemnym – § 12 pkt 4, jak i w przetargu ustnym – § 20 pkt 4 rozporządzenia. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czym usprawiedliwione jest zastosowanie takiego rozwiązania w procedurze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu KZN, szczególnie w przypadku przetargu ustnego.

W myśl § 13 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. w przetargu pisemnym oferta jest składana w formie pisemnej w zamkniętej kopercie, a dołącza się do niej: oświadczenie o zobowiązaniu się przystępującego do przetargu do wykonania określonych w ogłoszeniu zobowiązań, które mają wpływ na wynik przetargu, dokumenty potwierdzające spełnienie określonych w ogłoszeniu kryteriów oceny ofert, jak również potwierdzenie wniesienia wadium. Warunkiem przeprowadzenia przetargu pisemnego jest złożenie minimum jednej oferty spełniającej warunki określone w ogłoszeniu o przetargu.

Przetarg pisemny nieograniczony składa się z dwóch etapów: części jawnej i części niejawnej. Ta pierwsza odbywa się przy udziale oferentów, a przewodniczący komisji przetargowej otwiera przetarg, przekazując jego uczestnikom podstawowe informacje o nieruchomości, prezentowane w ogłoszeniu o przetargu.

W ramach części jawnej komisja przetargowa dokonuje otwarcia ofert i poddaje sprawdzeniu ich kompletność, jak również dokonuje weryfikacji tożsamości osób reprezentujących oferentów, a następnie podaje liczbę ofert spełniających warunki udziału

w przetargu. W tej części komisja przetargowa przyjmuje wyjaśnienia lub oświadczenia składane przez oferentów. Po dokonaniu sprawdzenia ofert komisja podaje informację, które z ofert zostały zakwalifikowane do części niejawnej przetargu, jak również zawiadamia oferentów o terminie i miejscu odbycia części niejawnej przetargu oraz o przewidywanym terminie zamknięcia przetargu.

Jeżeli oferent zastrzegł w złożonej ofercie, że zawiera ona informacje, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[464] komisja przetargowa jest zobowiązana do nieujawniania tych informacji[465].

Podobne rozwiązanie przewidziano w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, z tym zastrzeżeniem, że na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wspomniany wymóg udowodnienia rzeczywistego istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa jest bardzo istotny, bowiem w praktyce wykonawcy niejednokrotnie próbują zastrzec jako tajemnicę przedsiębiorstwa informacje, które takiego charakteru nie mają.

Definicję legalną pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa zawiera art. 11 ust. 2 u.z.n.k.[466] Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności[467].

[464] T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1233, zwanej dalej: u.z.n.k.
[465] § 15 ust. 4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r.
[466] Na kształt aktualnie obowiązującej definicji legalnej, sformułowanej w art. 11 ust. 3 u.z.n.k., wpłynęła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz. U. UE. L. z 2016 r., nr 157, str. 1), źródło: https://sip.lex.pl/#/act/68647989?cm=DOCUMENT [dostęp: 2024-09-29].
[467] J. Wyporska-Frankiewicz, E. Jarzęcka-Siwik, *Rozdział 3.3. Tajemnica przedsiębiorstwa,* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369457722/390767/wyporska-frankiewicz-joanna-red-dostep-do-informacji-publicznej-w-praktyce-jednostek-samorzadu...?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-09-29].

Tajemnica przedsiębiorcy, wyprowadzona z tożsamego zakresowo pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa[468], składa się z dwóch elementów[469]: materialnego (wynikającego z charakteru chronionych informacji) oraz formalnego, przejawiającego się wolą utajnienia tych informacji.

Samo oświadczenie przez przedsiębiorcę, że określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest wystarczające do uznania tych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca zastrzegając, że określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, jednocześnie[470] jest zobowiązany w uzasadnieniu zastrzeżenia wykazać, że łącznie występują przesłanki wskazane w art. 11 ust. 2 u.k.z.n., a opisane powyżej[471].

Informacja ma charakter technologiczny, kiedy dotyczy najogólniej rozumianych sposobów wytwarzania, np. formuł chemicznych, czy też wzorców i metod działania[472]. Z kolei za informację organizacyjną przyjmuje się całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa[473]. Z kolei informacja handlowa obejmuje całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, a niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym[474].

Pojęcie informacji technicznej, technologicznej lub organizacyjnej przedsiębiorstwa powinno być rozumiane szeroko, również jako wiadomości dotyczące sposobów produkcji, planów technicznych, metod kontroli jakości, wzorów użytkowych i zdobniczych, wynalazków nadających się do opatentowania, jak też informacje związane z działalnością marketingową, z pozyskiwaniem surowców, organizowaniem rynków zbytu czy odnoszące się do struktury organizacyjnej, zasad finansowania działalności, bądź wysokości wynagrodzeń pracowników[475]. Warunkiem zastrzeżenia informacji jest jej dotychczasowe nieujawnienie do wiadomości publicznej, co sprowadza się do konstatacji, że nie może ona być znana ogółowi

[468] Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2013 r., I OSK 511/13, LEX nr 1368966.
[469] P. M. Sitniewski, *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej z powodu tajemnicy przedsiębiorstwa*, LEX/el. 2020, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/470143078/sitniewski-piotr-marek-ograniczenie-dostepu-do-informacji-publicznej-z-powodu-tajemnicy...?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-09-29].
[470] J. Andała-Sępkowska, *Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w ofercie składanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, LEX/el. 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/419645844/ andala-sepkowska-justyna-zastrzezenie-tajemnicy-przedsiebiorstwa-w-ofercie-skladanej-w...?cm=RELATIONS [dostęp: 2024-09-29].
[471] P. Wiśniewski, *Komentarz do art. 18,* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. V*, J. E. Nowicki, P. Wiśniewski, Warszawa 2023, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587942375/739815/nowicki-jozef-edmund-wisniewski-piotr-prawo-zamowien-publicznych-komentarz-wyd-v?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-09-29].
[472] Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r., I CKN 304/00 oraz wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 czerwca 2020 r., KIO 539/20.
[473] Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1328/12, LEX nr 1325930.
[474] Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 lutego 2021 r., KIO 20/21, LEX nr 3146794.
[475] Ibidem.

lub osobom, które ze względu na prowadzoną działalność są zainteresowane wejściem w jej posiadanie.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt § 15 ust. 4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. pojawia się obawa, że brak możliwości weryfikacji przez komisję przetargową, czy informacje zastrzeżone przez oferenta jako tajemnica przedsiębiorstwa w istocie mają taki charakter, może wpływać negatywnie na zachowanie zasady jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w toku postępowania przetargowego. *De lege ferenda* należałoby rozważyć modyfikację powyższego przepisu, tak aby dopuszczał możliwość weryfikacji faktycznego zaistnienia przesłanek do uznania informacji wskazanych przez oferenta w ofercie jako tajemnicy przedsiębiorstwa, w analogiczny sposób, jak uczyniono to w art. 18 ust. 3 u.p.z.p.

Po przeprowadzeniu części jawnej przetargu komisja przetargowa dokonuje kwalifikacji ofert do części niejawnej przetargu. Zgodnie z § 16 rozporządzenia podstawą odmowy do zakwalifikowania oferty do części niejawnej są następujące okoliczności: niespełnienie określonych w ogłoszeniu warunków udziału w przetargu (pkt 1), złożenie jej po terminie (pkt 2), brak lub niekompletność wymaganych w ogłoszeniu danych o oferencie (pkt 3), niedołączenie dowodu wniesienia wadium (pkt 4) lub uznanie, że oferta jest nieczytelna lub budzi wątpliwości co do jej treści (pkt 5). O ile wymienione w § 16 pkt 1-4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. przesłanki są obiektywne, to ostatnia z przesłanek (wymieniona w pkt 5) ma charakter subiektywny, a niedopuszczenie na jej podstawie oferty do części niejawnej przetargu może stanowić przyczynek do zaskarżenia czynności przetargowej.

Część niejawna przetargu pisemnego obejmuje szczegółową analizę ofert, w której dokonuje się oceny oferowanej ceny oraz spełnienia warunków określonych w ogłoszeniu o przetargu. Jej wynikiem może być wybór najkorzystniejszej oferty albo stwierdzenie, że żadna z ofert nie spełnia warunków przetargu. W myśl § 17 rozporządzenia z 2019 r. w razie złożenia równorzędnych ofert przez oferentów rozstrzygającym kryterium jest cena, a komisja przetargowa jest zobowiązana dokonać wyboru oferty zawierającej najwyższą cenę. O wyniku przetargu przewodniczący komisji przetargowej zawiadamia na piśmie oferentów nie później niż 7 dni od dnia zamknięcia przetargu.

Przetarg pisemny ograniczony przewiduje możliwość wprowadzenia warunków ograniczających możliwość przystąpienia do udziału w przetargu, które wskazuje się w ogłoszeniu o przetargu. Zadaniem komisji przetargowej jest w pierwszej kolejności weryfikacja czy oferenci spełniają warunki przetargu, a następnie kwalifikacja do udziału w przetargu.

Nie później niż 3 dni przed wyznaczonym terminem przetargu w Biuletynie Informacji Publicznej KZN oraz w jego siedzibie podaje się do publicznej wiadomości informację o oferentach zakwalifikowanych do udziału w przetargu. W pozostałym zakresie do przetargu pisemnego ograniczonego stosuje się przepisy rozdziału 2 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r., regulujące tryb przeprowadzenia przetargu pisemnego nieograniczonego

Ostatnim z trybów przeprowadzenia przetargu na sprzedaż nieruchomości z zasobu KZN jest przetarg ustny, uregulowany w rozdziale 4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. Ma on formę licytacji ustnej, a wobec braku zastrzeżenia możliwości wprowadzenia warunków ograniczających możliwość przystąpienia do tego typu przetargu – charakter przetargu nieograniczonego.

Zadaniem organizatora przetargu ustnego jest udzielenie informacji określonych w § 20 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. Wśród nich wymieniono obowiązek udzielenia informacji o prawach i zobowiązaniach mających wpływ na wynik przetargu, w tym o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.k.z.n., zobowiązaniach nabywcy nieruchomości wynikających z kryteriów oceny ofert, wymienionych w art. 54 ust. 2 u.k.z.n. oraz obowiązku przedkładania Prezesowi KZN informacji, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.k.z.n.[476]

Organizator przetargu jest ponadto zobowiązany do wskazania numeru rachunku bankowego do wpłaty wadium, a także udzielenia informacji o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej, jak również o uprawnieniu komisji przetargowej do zamknięcia przetargu bez wybrania ofert oraz wskazanie ministra upoważnionego do unieważnienia przetargu wskutek uwzględnienia skargi na czynności przetargowe.

Otwierając przetarg ustny przewodniczący komisji jest zobowiązany przekazać uczestnikom informacje, o których mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3-11 i ust. 2 u.k.z.n., a następnie przedstawia listę uczestników przetargu dopuszczonych do udziału w nim. Przewodniczący rozpoczyna licytację, natomiast uczestnicy licytują cenę poprzez zgłaszanie kolejnych postąpień, z zastrzeżeniem, że postąpienie nie może być niższe niż 1% ceny wywoławczej. Po trzykrotnym wywołaniu ceny, jeżeli nie będzie dalszych postąpień, przewodniczący komisji przetargowej zamyka przetarg i wskazuje uczestnika, który go wygrał. Dla skutecznego rozstrzygnięcia przetargu wystarczy, aby minimum jeden uczestnik przetargu zaoferował co najmniej jedno postąpienie powyżej ceny wywoławczej.

[476] Szerzej opisanych w punkcie 4.1.1.1. tego rozdziału.

Z analizy danych prezentowanych na stronie internetowej BIP Krajowego Zasobu Nieruchomości wynika, że właściwie jedynym trybem stosowanym przy sprzedaży nieruchomości jest przetarg pisemny nieograniczony. Wybór tego trybu przetargu wydaje się być trafny, szczególnie w wypadku zastosowania fakultatywnych kryteriów oceny ofert, określonych w art. 54 ust. 2 u.k.z.n. KZN nie stosuje w praktyce formy przetargu ustnego, tak powszechnego w przypadku sprzedaży nieruchomości na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego czy też ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[477] w przypadku sprzedaży gruntów przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Decyzja komisji przetargowej o dokonaniu wyboru oferty pisemnej nie jest równoznaczna ze złożeniem oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 i 61 k.c., a w konsekwencji przyjęciem tej oferty. Skuteczne przyjęcie oferty ziści się bowiem w następstwie dojścia do oferenta zawiadomienia (oświadczenia) o dokonaniu wyboru jego oferty i z chwilą tego zdarzenia[478].

Niezależnie od typu przetargu przyjęcie oferty nie powoduje automatycznie zawarcia umowy sprzedaży lub umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, a nawet umowy wywołującej wyłącznie skutek obligacyjny[479]. Wymienione powyżej umowy dla wywołania skutku rozporządzającego wymagają pod rygorem nieważności formy aktu notarialnego, zatem nie ulega wątpliwości, że samo przyjęcie oferty nie doprowadzi do skutku prawnorzeczowego w postaci przeniesienia prawa własności lub ustanowienia prawa wieczystego użytkowania.

Pojawia się zatem pytanie o charakter zobowiązania powstającego pomiędzy organizatorem przetargu a osobą ustaloną jako zwycięzca przetargu. Pierwsze stanowisko prezentowane w literaturze zakłada, że w wypadku przetargu na sprzedaż nieruchomości lub oddanie jej w wieczyste użytkowanie, którego wynikiem ma być zawarcie umowy wymagającej dla swojej ważności formy szczególnej bezpośrednim skutkiem wyboru oferenta, a w konsekwencji przyjęcia oferty złożonej w trybie przetargowym jest zawarcie umowy przedwstępnej, która wywołuje tzw. słabsze skutki prawne, oparte o przepis art. 390 § 1 k.c.[480]

[477] Jak również rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów.
[478] K. Stefaniuk, *Zawarcie umowy w drodze przetargu według ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 1999, nr 11, s. 103.
[479] Ibidem, s. 106.
[480] M. Jasiakiewicz, *Ofertowy system zawierania umów w polskim prawie cywilnym,* Toruń 1993, s. 84, K. Stefaniuk, *Zawarcie umowy (...)*, s. 103.

Drugie z kolei stanowisko, prezentowane w orzecznictwie, zakłada, że wskutek przyjęcia oferty nie mamy do czynienia z zawarciem umowy przedwstępnej w rozumieniu art. 390 k.c., a umowy *sui generis*, będącej źródłem roszczenia o zawarcie umowy ostatecznej[481]. Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r.[482] stwierdził, że z chwilą dokonania wyboru oferty pomiędzy oferentem a organizatorem przetargu dochodzi do zawarcia umowy *sui generis*, rodzącej obowiązek zawarcia umowy w wymaganej przepisami prawa formie, któremu odpowiada roszczenie o zawarcie takiej umowy. Zdaniem autorki – drugie stanowisko, uznające relację pomiędzy organizatorem przetargu a osobą wyłonioną jako nabywca przetargu wydaje się trafniejsze. Zarówno z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o KZN, a także rozporządzeń wykonawczych do wyżej wymienionych ustaw nie sposób wyprowadzić wniosku, aby ustawodawca wskazywał, że relacja nawiązana między organizatorem przetargu a osobą wyłonioną jako nabywca ma charakter umowy przedwstępnej.

Jest rzeczą bezdyskusyjną, że taka relacja nawet uznana za umowę przedwstępną nie mogłaby wywołać skutku w postaci zobowiązania do zawarcia umowy przyrzeczonej, gdyż nie czyniłaby ona zadość wymaganiom, od których zależy ważność tej umowy, w szczególności wymaganiom co do formy, więc strona uprawniona nie mogłaby dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej. Ustalenie charakteru relacji pomiędzy organizatorem przetargu a osobą ustaloną jako nabywca ma znaczenie w kontekście oceny okresu przedawnienia roszczenia, należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 390 § 3 k.c. roszczenia z umowy przedwstępnej przedawniają się z upływem roku od dnia, w którym umowa przyrzeczona miała być zawarta. W wypadku oddalenia przez sąd żądania zawarcia umowy przyrzeczonej, okres przedawnienia roszczenia wynosi rok od dnia, w którym orzeczenie stało się prawomocne. W przypadku uznania, że mamy do czynienia z umową *sui generis* w grę wchodzić będą standardowe terminy przedawnienia, określone zgodnie z regułami wskazanymi w art. 125 k.c.

Kolejną kwestią, wzbudzającą rozbieżności jest ocena, czy obie strony, tj. organizator przetargu i osoba ustalona w przetargu jako nabywca nieruchomości mogą dochodzić zawarcia umowy sprzedaży lub o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości i wystąpić do sądu o wydanie na podstawie art. 64 k.c. i 1047 k.p.c. orzeczenia zastępującego przedmiotową umowę.

[481] S. Rudnicki, *Komentarz do art. 390,* [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego – część ogólna,* S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 1998, s. 181-182.
[482] I CSK 200/13, LEX nr 1458709.

W piśmiennictwie i orzecznictwie pojawiają się dwa zapatrywania – pierwsze zakładające przyznanie takiego uprawnienia obu stronom[483] oraz drugie – przyznające takie uprawnienie wyłącznie osobie ustalonej w przetargu jako nabywca nieruchomości[484].

Na poparcie pierwszego poglądu wskazuje się potrzebę zapobiegania jednostronnemu podważaniu dokonanych czynności, bez rozważenia i wysłuchania racji drugiej strony[485]. Zwolennicy drugiego poglądu zwracają natomiast uwagę, że nie wynika wprost z przepisu ustawy, aby w razie uchylania się od zawarcia umowy przez osobę ustaloną w przetargu jako nabywca organizator przetargu mógł dochodzić zawarcia umowy. Wskazuje się przy tym, że w wypadku organizatora przetargu wadium stanowi zryczałtowany ekwiwalent zastępujący odszkodowanie przysługujące stronie uprawnionej w wypadku niezawarcia umowy przyrzeczonej, z tą różnicą, że przesłanki przepadku wadium określają przepisy, tytułem przykładu art. 54 ust. 7 u.k.z.n. lub art. 41 ust. 2 u.g.n., po stronie organizatora zaś nie ma obowiązku udowodnienia powstania szkody. Natomiast w wypadku uchylania się organizatora przetargu od zawarcia umowy traktowanej jako przyrzeczona, osoba ustalona jako nabywca może zrezygnować z dochodzenia jej zawarcia i domagać się odszkodowania – w przypadku uznania relacji pomiędzy organizatorem przetargu a osobą ustaloną jako nabywca za umowę przedwstępną – na podstawie art. 390 § 1 k.c.[486] lub przepisów ogólnych o niewykonaniu zobowiązań – w przypadku uznania jej jako umowy *sui generis*.

Przychylając się do poglądu, że w wyniku rozstrzygnięcia przetargu powstaje między organizatorem a wyłonionym w przetargu nabywcą wzajemne zobowiązanie do zawarcia umowy, do którego mają zastosowanie ogólne przepisy o zobowiązaniach umownych oraz przepisy o skutkach niewykonania zobowiązań umownych[487] wskazać należy, że nabywca może odstąpić od zawarcia umowy w przypadku zaistnienia usprawiedliwionej przyczyny, którą mogą być wady postępowania przetargowego lub wady fizyczne bądź prawne nieruchomości. W wyroku z dnia 19 marca 2003 r. Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że nie można wymagać od uczestnika przetargu, aby bez względu na istnienie wad przetargu albo podstawy do odstąpienia, był zobowiązany spełnić swoje świadczenie, czyli zapłacić cenę oraz złożyć

[483] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 41,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk LEX/el. 2024, https://sip.lex.pl/#/commentary/587724838/773893/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-10-05].
[484] Wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08, LEX nr 599752 oraz z dnia 19 marca 2003 r., I CKN 148/01, LEX nr 371841.
[485] Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995/1/11.
[486] K. Stefaniuk, *Zawarcie umowy (...)*, s. 108.
[487] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2003 r., I CKN 148/01, LEX nr 371841.

oświadczenie woli w formie aktu notarialnego, a następnie odstąpić od umowy lub uchylać się od skutków wad oświadczenia woli. Nabywca wybrany w toku postępowania przetargowego jest zatem uprawniony do odstąpienia od zawarcia umowy ze względu na okoliczności znane mu przed podpisaniem umowy, a organizator przetargu nie będzie uprawniony do zatrzymania wpłaconego wadium.

Rozważenia wymaga także sytuacja niedojścia umowy do skutku w konsekwencji okoliczności, za które ponoszą odpowiedzialność obie strony. Przepisy ustawy o KZN, jak również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie przewidują wprost sposobu postępowania w takiej sytuacji. Rozstrzygnięcia w tym zakresie poszukiwano w orzecznictwie sądowym, proponując rozwiązanie zakładające przyznanie uczestnikowi przetargu roszczenia o zwrot połowy wpłaconego wadium na podstawie art. 405 w zw. z art. 410 k.c. uznając, że zatrzymanie pełnego wadium przez organizatora przetargu byłoby nie do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości, w wypadku, gdy organizator przetargu nie poniósł szkody wskutek niezawarcia umowy[488].

4.2.1.4. Zaskarżenie czynności przetargowych

Podobnie, jak w przypadku przetargów prowadzonych na podstawie rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r.[489], tak i w przypadku przetargów na zbycie nieruchomości Zasobu w § 10 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. przewidziano możliwość zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu. Skarga wymaga formy pisemnej i składa się ją za pośrednictwem Prezesa KZN, który przekazuje ją ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, tj. aktualnie Ministra Finansów i Gospodarki[490] w terminie 5 dni od dnia jej otrzymania wraz ze stanowiskiem dotyczącym podniesionych w skardze zarzutów. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 3 u.k.z.n. aktualnie nadzór nad działalnością KZN sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, tj. Minister Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Artykuł 31 ust. 3 u.k.z.n. został w tym zakresie zmieniony przez art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw w ten sposób, że dokonano w całej ustawie o KZN zastąpienia wyrazów: „minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa" użytymi w odpowiednich

[488] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2006 r., I ACa 1018/05, LEX nr 186161.
[489] Kwestię tę reguluje § 11 rozporządzenia.
[490] Z tym zastrzeżeniem, że według stanu na dzień 25 października 2025 r. obsługę Ministra Finansów i Gospodarki w zakresie spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zapewnia Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

przypadkach wyrazami „minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego”, co w konsekwencji doprowadziło do zmiany ministra sprawującego nadzór nad KZN.

Również i art. 61 ust. 8 u.k.z.n. w brzmieniu po wspomnianej nowelizacji wskazuje jako właściwego do rozpatrzenia skargi na czynności przetargowe ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Mamy zatem do czynienia z rozbieżnością pomiędzy aktem rangi ustawowej i rozporządzeniem, spowodowanym przeoczeniem konieczności dostosowania brzmienia rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. do aktualnego brzmienia art. 61 ust. 8 u.k.z.n. Wydaje się, że zasadnym *de lege ferenda* byłoby dokonanie adekwatnej zmiany § 10 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r., tak aby powierzyć rozpatrzenie skargi na czynności przetargowe ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Wniesienie skargi skutkuje wstrzymaniem przez Prezesa KZN czynności związanych ze zbyciem nieruchomości, do czasu rozpatrzenia skargi przez ministra, który powinien przedmiotową skargę rozpatrzyć w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania. Minister może rozpatrzyć skargę na dwa sposoby: uznać ją za niezasadną lub przeciwnie – uznać za zasadną, a wówczas może on nakazać powtórzenie czynności przetargowych albo unieważnić przetarg, Informację o wniesieniu skargi, jak również o sposobie jej rozstrzygnięcia Prezes KZN zamieszcza niezwłocznie w Biuletynie Informacji Publicznej KZN na okres 7 dni.

Skarga na czynności przetargowe jako środek ich zaskarżenia ma charakter suspensywny, a jej wniesienie wstrzymuje procedurę sprzedaży. Rozpatrujący skargę organ, tj. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie jest organem wyższego rzędu w stosunku do Prezesa KZN jako organizatora przetargu w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a., zatem nie sposób uznać, aby przedmiotowa skarga miała charakter dewolutywny[491].

Podejmując próbę ustalenia charakteru prawnego rozstrzygnięcia organu właściwego do rozpoznania skargi należy rozważyć, czy rozstrzygnięcie takiemu przypisać należy charakter administracyjnoprawny czy cywilnoprawny.

Podmiot rozpatrujący skargę jest niewątpliwie organem władzy publicznej, natomiast takiej cechy nie można przypisać Prezesowi KZN, będącemu organem państwowej osoby prawnej. Ponadto oświadczenie woli organu może zostać złożone jako przejaw działania w sferze publicznoprawnej lub cywilnoprawnej, skoro organy administracji państwowej mogą być podmiotem zarówno stosunków prawnych w sferze *imperium*, jak i *dominium*[492].

[491] T. Polanowski, *Zaskarżanie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2017, nr 1, s. 82.
[492] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2016, s. 550.

Ustalenie charakteru prawnego rozstrzygnięcia organu rozpoznającego skargę wymaga dokonania rozróżnienia rodzaju oświadczenia woli składanego przez organ władzy publicznej. W pierwszej kolejności rozważając cechy oświadczenia składanego jako przejaw działania w sferze imperium należy skonstatować, że co do zasady takie oświadczenie przyjmuje formę decyzji administracyjnej, chociaż sama okoliczność, że w sprawie działa i podejmuje rozstrzygnięcie organ administracyjny nie przesądza o tym, że każde działanie takiego organu przybiera formę decyzji. W sferze, w której organy administracji państwowej działają jako reprezentanci interesów majątkowych państwa, ich rozstrzygnięcia – nawet jeśli wydają się mieć imperatywny charakter – często nie mają charakteru aktu administracyjnego, gdyż obszar, w jakim są wydawane nie jest obszarem poddanym władczej ingerencji państwa. Oznacza to, że nie mamy do czynienia z działaniem o cechach administracyjnych, lecz będącym przejawem działalności z zakresu gospodarowania majątkiem. Sąd Najwyższy wskazuje, że w klasycznej frankońskiej doktrynie prawa administracyjnego przyjęto podział na *„action de gestion”* i *„actes d'autore”*. Zatem, aby akt administracyjny stał się decyzją administracyjną, powinien kwalifikowanym wymaganiom materialnym i formalnym, co oznacza, że jest to akt organu upoważnionego do wykonywania funkcji administracji o władczym charakterze, wydany wyłącznie w przewidzianych przez prawo administracyjne sytuacjach i w wyniku formalnego postępowania administracyjnego, skierowany do indywidulanego adresata, a jego celem jest przesądzenie o istnieniu stosunku prawnego (decyzja deklaratywna) lub jego powstaniu, zmianie lub ustaniu (decyzja konstytutywna). Jeżeli akt, którego autorem jest organ administracji publicznej, nie spełnia koniunktywnie powyższych warunków materialnych i formalnych nie można uznać go za decyzję administracyjną[493].

Sprawy dotyczące sprzedaży nieruchomości lub oddania ich w użytkowanie wieczyste nie mieszczą się w pojęciu spraw administracyjnych w rozumieniu przepisu art. 1 k.p.a., a rozstrzygnięcie organu nie przyjmuje formy decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a., jak również nie można go uznać za akt lub czynność, o których mowa w art. 3 p.p.s.a., a ponadto żaden szczególny przepis prawa nie poddaje tego rozstrzygnięcia właściwości sądu administracyjnego[494].

Uprawnienie do dysponowania nieruchomością, w tym do jej zbycia jest przejawem realizacji prawa własności. Pomiędzy organizatorem przetargu i jego uczestnikami w toku postępowania przetargowego nawiązuje się stosunek cywilnoprawny, którego podmioty są

[493] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1991 r., III CZP 83/91, OSNC 1992/5/64.
[494] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 r. I OSK 348/07, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995/1/11.

równorzędne i żaden z nich nie ma prawa do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu[495]. Taki stosunek prawny ma charakter cywilnoprawny – wynika z przepisów prawa cywilnego, brak w nim bezpośredniego przymusu, natomiast pojawia się równorzędność i ekwiwalentność świadczeń obu stron[496]. Wynikiem przetargu jest zawarcie umowy sprzedaży lub użytkowania wieczystego, będącej czynnością cywilnoprawną. Rozpatrujący skargę organ działa zatem w sferze *dominium* i składa oświadczenia woli wywierające wpływ wyłącznie w sferze cywilnoprawnej, będące cywilnoprawnym oświadczeniem Skarbu Państwa w zakresie oceny prawidłowości w dokonaniu czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu, złożonym przez organ administracji działający jako *statio fisci* Skarbu Państwa[497].

Odnosząc się natomiast do zagadnienia wagi uchybień stanowiących przedmiot skargi warto sięgnąć do wypracowanego stanowiska judykatury na kanwie § 11 ust. 4 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. Zarówno powołane rozporządzenie, jak i dotyczące *stricte* Zasobu KZN rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2019 r. nie daje odpowiedzi na pytanie, czy każde uchybienie przepisom o przetargu powoduje konieczność powtórzenia czynności albo unieważnienia przetargu. W ocenie Sądu Najwyższego[498] charakter regulacji prawnej rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. oraz cel zawartych w nim przepisów prowadzi do konkluzji, że nie wszystkie zawarte w akcie wykonawczym przepisy są bezwzględnie obowiązujące. Taki charakter można przypisać wyłącznie normom służącym zagwarantowaniu przestrzegania zasad przetargu, których naruszenie może mieć wpływ na jego wynik. Tytułem przykładu Sąd Najwyższy wskazał przepisy dotyczące obowiązku przeprowadzenia przetargu (art. 37 ust.1 u.g.n. i *per analogiam* art. 53 u.k.z.n.), jawności przetargu, jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu, czy też ustalania najkorzystniejszego wyniku przetargu (art. 42 ust. 1 u.g.n.). Zdaniem Sądu Najwyższego charakteru takiego nie mają natomiast przepisy techniczno-porządkowe, ułatwiające sprawne przeprowadzenie czynności przetargowych. Sąd Najwyższy zastrzegł ponadto, że naruszenie przepisów zaliczanych do pierwszej grupy nie zawsze będzie uzasadniało unieważnienie przetargu, gdyż jego zdaniem takiego skutku nie mogą mieć uchybienia nienaruszające praw osób biorących udział w przetargu, czy też niemające wpływu na przebieg i wynik przetargu.

[495] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995/1/11, LEX nr 4108.
[496] K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz.* Warszawa 2015, s. 34.
[497] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., III CZP 95/02, OSNC 2003/11/146, LEX nr 74704.
[498] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08, LEX nr 599752.

W myśl § 11 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. niewniesienie skargi na czynności przetargowe bądź uznanie skargi za niezasadną skutkuje zakończeniem procedury przetargowej. Informację o wyniku przetargu Prezes KZN zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej KZN na okres 7 dni, wskazując datę, miejsce oraz formę przeprowadzonego przetargu, oznaczenie nieruchomości, liczbę podmiotów dopuszczonych oraz niedopuszczonych do udziału w przetargu, wynik przetargu albo informację o jego zakończeniu bez dokonania wyboru oferty oraz imię i nazwisko albo nazwę uczestnika przetargu, który wygrał przetarg.

Następnie w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia informacji na stronie BIP zawiadamia się zwycięskiego uczestnika przetargu o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży albo oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Wyznaczony termin zawarcia umowy nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Dobrą praktyką stosowaną przez KZN jest dołączanie do ogłoszenia o przetargu projektu aktu notarialnego umowy sprzedaży, co pozwala potencjalnemu nabywcy zapoznać się ze szczegółowymi warunkami umowy jeszcze przed podjęciem decyzji o wzięciu udziału w przetargu.

4.2.1.5. Elementy umowy sprzedaży lub o oddanie w użytkowanie wieczyste

W art. 62 ust. 1 u.k.z.n. ustawodawca zawarł otwarty katalog postanowień koniecznych dla ważności umowy sprzedaży lub o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Wśród nich wymieniono *essentialia negotii* umowy sprzedaży takie jak przedmiot umowy oraz cenę nabycia (bądź wysokość opłaty za wieczyste użytkowanie), czy też oznaczenie stron, co wydaje się w świetle art. 535 k.c. zbędnym powtórzeniem, sprzecznym z zasadami techniki legislacyjnej. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 ust. 2 u.k.z.n. czynności prawne dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu dokonane niezgodnie z przepisami ustawy są nieważne z mocy ustawy, zatem pominięcie któregokolwiek z elementów wymaganych w art. 62 u.k.z.n. skutkuje nieważnością umowy *ex lege*.

Pozostałe wymienione w art. 62 ust. 1 u.k.z.n. postanowienia wynikają ze specyfiki wzajemnych zobowiązań stron zawierających umowę sprzedaży bądź oddania w wieczyste użytkowanie celem realizacji inwestycji mieszkaniowej. Wśród koniecznych postanowień umownych wskazać należy te, które dotyczą terminu i sposobu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, tj. termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, rodzaj budynków lub urządzeń planowanych do budowy, obowiązek utrzymania budynków lub

urządzeń w należytym stanie[499], jak również warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania umowy. Istotnym elementem umowy jest określenie praw i obowiązków jej stron, wśród których ustawodawca wymienia zobowiązania nabywcy nieruchomości mające wpływ na wynik przetargu, jak również obowiązki o charakterze informacyjnym. Pierwszym z nich jest zobowiązanie do corocznego przedkładania do dnia 15 listopada każdego roku KZN informacji, o których mowa w art. 101 u.k.z.n., a dotyczących postępów prowadzonych robót budowlanych, powierzchni użytkowej mieszkań utworzonych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej na nieruchomości zbytej lub oddanej w użytkowanie wieczyste, w tym użytkowanych na zasadach najmu i udziału tej powierzchni w powierzchni użytkowej mieszkań oraz wykonania zobowiązań mających wpływ na wynik przetargu. Drugie obligatoryjne postanowienie dotyczy zaś obowiązków informacyjnych wobec przyszłych najemców związanych z planowanym przedsięwzięciem.

Istotnym elementem umowy sprzedaży są kary umowne za jej niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Wysokość kary umownej nie może być niższa niż 10% wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot umowy. Wpływy z tytułu kar umownych stanowią przychód KZN i są wpłacane na jego rachunek bankowy. Rozwiązanie z postaci kary umownej zabezpieczającej zobowiązanie nabywcy nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe pojawia się w art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt", jednakże jako element fakultatywny umowy sprzedaży. Przewidziano je także jako element obligatoryjny w art. 12 ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, co spotkało się z krytyką zarówno na etapie prac legislacyjnych, jak i po wejściu w życie ustawy[500]. Kara umowna, o ile słuszna z punktu widzenia zabezpieczenia interesów zbywcy, stanowi jednak czynnik skutecznie zniechęcający potencjalnych inwestorów do nabycia nieruchomości celem realizacji inwestycji mieszkaniowej, a jej obligatoryjny charakter i wysokość nie mniejsza niż 10% wartości inwestycji (art. 62 ust. 1 pkt 11 u.k.z.n.) stawia pod znakiem zapytania racjonalność nabycia nieruchomości skarbowej oferowanej do zbycia w cenie rynkowej przez KZN, mając na uwadze ryzyko niepowodzenia inwestycji i konieczność

[499] Powyższe postanowienie wydaje się zbędne, gdyż obowiązek taki wynika z szeregu innych przepisów: ustawy Prawo budowlane, ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 188), czy też rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz. U. nr 74, poz. 836.

[500] Rozwiązanie to zostało negatywnie ocenione w literaturze: B. Kugacz, *Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych jako przykład działania państwa w przestrzeni polityki mieszkaniowej*, „Młody Jurysta" 2021, nr 3, s. 12, A. Wyleżoł, *Kooperatywa mieszkaniowa (...)*, s. 290.

uiszczenia kary umownej. Inwestor zainteresowany nabyciem gruntu pod inwestycję mieszkaniową będzie raczej skłonny nabyć ją za cenę rynkową od jednostki samorządu terytorialnego, czy też właściciela prywatnego bez konieczności zaciągnięcia zobowiązania w postaci kary umownej. Z tego też względu zasadne wydaje się rozważenie odejścia od obligatoryjnego charakteru kary umownej, a przynajmniej obniżenie jej minimalnej wysokości.

Ustawodawca w art. 62 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n. wymaga wskazania okresu, na jaki zawierana jest umowa. Taki wymóg może być spełniony wyłącznie w przypadku umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, które to prawo ma ze swojej natury charakter terminowy, gdyż zgodnie z art. 236 § 1 k.c. zdanie pierwsze, co do zasady oddanie gruntu Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste następuje na okres 99 lat. Jednakże zgodnie ze zdaniem drugim powołanego powyżej przepisu – w wyjątkowych wypadkach dopuszczalne jest oddanie gruntu w użytkowanie na krótszy okres (minimum 40 lat), jeżeli uzasadnia to cel gospodarczy, któremu służyć ma przedmiotowe prawo. W wieloletniej praktyce w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe standardowo oddawano je w wieczyste użytkowanie na okres 99 lat.

Wymóg wskazania okresu obowiązywania umowy nie może jednak dotyczyć umowy sprzedaży, która ze względu na wywoływany skutek rozporządzający prowadzący do przeniesienia prawa własności nie może mieć charakteru czasowego. Zgodnie z podstawową zasadą prawa rzeczowego, wyrażoną w art. 157 § 1 k.c., własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu, zatem umowa przeniesienia własności nie może być zawarta na czas określony, ani pod warunkiem. Należy jednak pamiętać, że przy umowie sprzedaży, wywołującej zarówno skutek obligacyjny, jak i rozporządzający, tylko ten drugi nie może być uzależniony od warunku lub terminu[501]. Strony mogą kształtować treść stosunku obligacyjnego według swojego uznania, uzależniając od warunku lub terminu obowiązki wzajemne wynikające z umowy sprzedaży, jak sposób i termin zapłaty ceny, wydania nieruchomości[502]. Niefortunne sformułowanie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n., którego niezastosowanie obarczone byłoby sankcją nieważności umowy sprzedaży, skutkuje zamieszczaniem w umowach sprzedaży nieruchomości z Zasobu postanowienia, że zawierana jest ona na czas nieokreślony.

[501] J. Gudowski, *Komentarz do art. 157,* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, wyd. II*, J. Gudowski, J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, Warszawa 2016, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587429551/507782/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-ii-wlasnosc-i-inne-prawa-rzeczowe-wyd-ii?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-10-12].
[502] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2012 r., I CSK 359/11, OSNC 2012/ 9/111.

4.2.1.6. Użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu

W przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste KZN wykonuje kompetencje właściwego organu określone w dziale II ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 2 pkt 15 u.g.n. ustawa ta nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Przepis art. 2 u.g.n. ma charakter normy kolizyjnej, zatem przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdują zastosowanie w wypadku, gdy przepisy ustawy o KZN nie regulują określonego zagadnienia, a przepisy tej właśnie ustawy nie stanowią inaczej.

Wobec obszerności działu II u.g.n. (art. 10-91) analizy wymaga ustalenie, które przepisy wspomnianego działu faktycznie znajdą zastosowanie wobec KZN jako organu reprezentującego Skarb Państwa w relacji z wieczystym użytkownikiem.

Analizując zakres stosowania działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami do oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości z zasobu KZN w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w myśl art. 62 ust. 4 u.k.z.n. zdanie drugie *ex lege* wyłączono stosowanie znajdujących się w rozdziale 7 tej ustawy art. 63-66 u.g.n. Artykuły 63-65 u.g.n. dotyczą ustalania terminu dodatkowego w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej oraz dodatkowej opłaty rocznej, naliczanej w razie wyznaczenia tego terminu. Przyczyną wyłączenia ich stosowania przepisów jest specyficzny charakter transakcji pomiędzy działającym w imieniu Skarbu Państwa KZN a wieczystym użytkownikiem, w której dokładnie określony jest sposób i termin zagospodarowania nieruchomości poprzez ustalenie terminu rozpoczęcia i zakończenia inwestycji mieszkaniowej, a także jej parametrów (ilość i metraż lokali mieszkalnych, minimalna powierzchnia lokali przeznaczonych na wynajem, wyposażenie budynku w urządzenia, np. dźwig osobowy jako warunek konieczny). Ścisłe określenie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości, mające na celu zagwarantowanie realizacji inwestycji mieszkaniowej, będącej przejawem realizacji zadań KZN, jak również zabezpieczenie realizacji zobowiązań umownych w postaci kary umownej, uzasadnia wykluczenie uznaniowości organu w kwestii wyznaczenia terminu dodatkowego, przewidzianego w art. 63-65 u.g.n.

Nadto wyłączono także stosowanie art. 66 u.g.n., odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów działu II rozdziału 7 tej ustawy do trwałego zarządu jako bezprzedmiotowego w przypadku KZN, który nie jest uprawniony do ustanawiania tego prawa na gruntach wchodzących w skład Zasobu.

Literalne wyłączenie stosowania art. 63-66 u.g.n. wskazuje, że w zakresie rozdziału 7 jedynym przepisem, który mógłby znaleźć zastosowanie jest art. 62 u.g.n., dotyczący treści umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Z kolei stosownie do ust. 2, jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej polega na jej zabudowie, ustala się termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy. Zbliżoną pojęciowo regulację przewidziano w art. 62 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n., zgodnie z którym umowa określa: „termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych", niemniej jednak regulacje te nie są w pełni spójne, ponieważ w art. 62 ust. 2 u.g.n. dopuszcza się alternatywnie określenie terminu rozpoczęcia lub zakończenia zabudowy, natomiast w przypadku art. 62 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n., określa się zarówno termin rozpoczęcia, jak i zakończenia robót budowlanych. Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, gdy porównamy zakresy pojęć: rozpoczęcia i zakończenia zabudowy oraz rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych.

Zgodnie z art. 62 ust. 3 u.g.n. za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, natomiast jako zakończenie zabudowy uznaje się wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. Nie istnieje jednak definicja legalna pojęcia stanu surowego zamkniętego, natomiast rozumienie tego pojęcia wypracowała praktyka[503]. Osiągnięcie tego etapu oznacza, że budynek posiada konstrukcję nośną, ściany zewnętrzne, dach, a także stolarkę okienną i zewnętrzną stolarkę drzwiową, ale nie jest wyposażony w urządzenia i instalacje wewnętrzne. Osiągnięcie stanu surowego zamkniętego nie jest zatem tożsame z zakończeniem robót budowlanych, których termin zakończenia jest obowiązkowym elementem umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu.

Regulacja przewidziana w art. 62 ust. 3 u.g.n. dla określenia terminu rozpoczęcia i zakończenia budowy, jest odmienna niż funkcjonujące rozwiązanie na gruncie ustawy Prawo budowlane, według którego za termin rozpoczęcia budowy uważa się podjęcie robót przygotowawczych, a za zakończenie – oddanie obiektu do użytkowania. Zgodnie z art. 41 ust. 1 p.b. rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Prace przygotowawcze zdefiniowano w ust. 2 wyżej wymienionego przepisu jako: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie

[503] A. Pajor, *Stan surowy otwarty i stan surowy zamknięty. Przepisy vs. praktyka obrotu*, „Inżynier Budownictwa", https://inzynierbudownictwa.pl/stan-surowy-otwarty-i-stan-surowy-zamkniety-przepisy-vs-praktyka-obrotu/ [dostęp: 2024-10-13].

terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Przed rozpoczęciem którejkolwiek z wyżej wymienionych czynności inwestor jest zobowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie ich wykonania organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem.

Zakończenie budowy, rozumiane jako zakończenie robót budowlanych związanych z budową obiektu budowlanego, zostało powiązane z zawiadomieniem organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy w trybie art. 54 ust. 1 p.b. Należy jednak pamiętać, że skoro na oddawanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości wznoszone będą budynki mieszkalne wielorodzinne, zaliczone do kategorii XIII budynków wymienionych w załączniku do Prawa budowlanego, konieczne będzie uzyskanie pozwolenia na użytkowanie w trybie art. 55 p.b.

Na zakończenie rozważań nad kwestią stosowania art. 62 u.g.n. należy pochylić się nad jego ust. 4, zgodnie z którym termin rozpoczęcia lub zakończenia zabudowy może być przedłużony na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od użytkownika. Dopuszczenie jego stosowania wydaje się sprzeczne z intencją ustawodawcy, skoro wyłączył on stosowanie art. 63 u.g.n., regulującego kwestię ustalenia terminu dodatkowego na wykonanie zabudowy.

Mając na uwadze normę kolizyjną zawartą w art. 2 pkt 15 u.g.n., zgodnie z którą ustawa ta nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności ustawy o KZN, należy przyznać pierwszeństwo zastosowania art. 62 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. Wobec powyższego *de facto* również i art. 62 u.g.n. nie będzie w praktyce znajdował zastosowania, mimo braku wyraźnego wyłączenia jego stosowania, jak w przypadku przepisów art. 63-66 u.g.n.

Co do stosowania pozostałych rozdziałów działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami nasuwa się spostrzeżenie, że przepisy rozdziału 1 (Zasady ogólne), rozdziału 2 (Zasoby nieruchomości), rozdziału 5 (Trwały zarząd) oraz rozdziału 6 (Przekazywanie nieruchomości na cele szczególne) nie regulują problematyki kompetencji organu oddającego nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste. Z kolei rozdział 4 (Przetargi na zbycie nieruchomości) reguluje tożsamą materię co rozdział 5 ustawy o KZN (Gospodarowanie nieruchomościami), wobec czego w powyższym zakresie należy przyznać prymat przepisom ustawy o KZN.

Z kolei w rozdziale 3 jako przepis znajdujący zastosowanie wskazać można art. 27 u.g.n., który dla umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga

zawarcia umowy w formie aktu notarialnego oraz wpisu tego prawa w księdze wieczystej, skoro przepisy ustawy o KZN nie zawierają odrębnej regulacji w tym zakresie. Natomiast art. 28 u.g.n., przewidujący dwa tryby zawarcia umowy o oddanie w wieczyste użytkowanie: przetargowy i bezprzetargowy, co do zasady mógłby znaleźć zastosowanie jako norma ogólna, niemniej jednak kwestie przetargowego (art. 51a ust. 1 i 54-65 u.k.z.n.) i bezprzetargowego (art. 51a ust. 2 u.k.z.n.) trybu zawarcia umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu KZN zostały dokładniej uregulowane w ustawie o KZN, której w tym zakresie przysługuje pierwszeństwo stosowania. Zastosowanie mógłby znaleźć również art. 29 ust. 1 u.g.n., dotyczący okresu, na jaki została zawarta umowa oraz sposobu korzystania z nieruchomości, odsyłający do art. 236 i art. 239 k.c., niemniej jednak i w tym przypadku art. 62 u.k.z.n. zawiera analogiczną regulację. Teoretycznie, zastosowanie znaleźć mógłby także ust. 2 przepisu, dotyczący sytuacji, gdy przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste byłaby nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, a przewidujący możliwość nałożenia na nabywcę obowiązku odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie, niemniej jednak, mając na uwadze cel ustanowienia prawa wieczystego użytkowania nieruchomości, jakim jest nowe budownictwo mieszkaniowe, zaistnienie takiej sytuacji jest mało prawdopodobne. Skoro odrębnych regulacji w tym zakresie nie zawiera ustawa o KZN zastosowanie znajdą także art. 30 i 31 u.g.n., pierwszy – dotyczący ujawnienia w księdze wieczystej postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczących sposobu korzystania z niej oraz drugi – dotyczący przyjęcia zasady, zgodnie z którą oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń.

Głębszej analizy wymaga natomiast zastosowanie art. 32 u.g.n., dotyczącego sprzedaży gruntu użytkownikowi wieczystemu. Przepisy ustawy o KZN jedynie w art. 51a ust. 2 pkt 4 u.k.z.n. sygnalizują możliwość zbycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, nie przewidują natomiast warunków, na jakich może zostać zawarta umowa sprzedaży z użytkownikiem wieczystym. Wydaje się, że trafnym byłoby przyjęcie założenia, że w tym zakresie znajdzie zastosowanie art. 32 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu, a sprzedaż nieruchomości nie może nastąpić przed upływem 10 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

Rozważenia wymaga natomiast, czy wyrażony w ust. 1a tego przepisu obowiązek uzyskania zgody wojewody na sprzedaż nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu

Państwa użytkownikowi wieczystemu dotyczy także nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przez Prezesa KZN. W art. 32 ust. 1a u.g.n. przewidziano dwa wypadki, w których zgoda wojewody nie jest wymagana – dotyczy to sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości, o których mowa w art. 51 ust. 2 u.g.n. (nieruchomości oddane w wieczyste użytkowanie państwowym osobom prawnym jako wyposażenie) i art. 57 ust. 1 u.g.n. (nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej). Opisane powyżej wyłączenia nie znajdą zastosowania w kontekście nieruchomości oddawanych w wieczyste użytkowanie przez KZN, niemniej jednak przyjmując, że świadomym zabiegiem ustawodawcy było zwolnienie od obowiązku uzyskania zgody na sprzedaż nieruchomości skarbowej na rzecz użytkownika wieczystego wyłącznie w tych dwóch przepadkach, konsekwentnie należałoby przyjąć, że zbycie nieruchomości gruntowej na rzecz wieczystego użytkownika wymagałoby zgody wojewody, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Z drugiej jednak strony byłoby to sprzeczne z systemowym rozdzieleniem Zasobu pozostającego w gospodarowaniu KZN, poddanego w myśl art. 31 ust. 3 u.k.z.n. nadzorowi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pozostającego w gospodarowaniu starostów, poddanego w tym zakresie nadzorowi wojewodów. *De lege ferenda* wskazane byłoby rozstrzygnięcie tej kwestii w niebudzący wątpliwości sposób, przykładowo poprzez wyraźne wyłączenie stosowania art. 32 ust. 1a zdanie pierwsze u.g.n. wobec Zasobu KZN w zdaniu drugim przedmiotowego przepisu.

Powstaje kolejne pytanie – czy w przypadku nieruchomości z Zasobu KZN oddanych w użytkowanie wieczyste zastosowanie znajdzie art. 32 ust. 1b u.g.n., zgodnie z którym w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wojewoda ustala w drodze zarządzenia[504] zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, kierując się szeregiem wytycznych określonych wyżej wymienionym przepisie, m.in. ładem przestrzennym, racjonalnością ekonomiczną, stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, jak również okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Co istotne – ustawodawca przewidział tylko jedno wyłączenie stosowania ust. 1b

[504] Zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych określa właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości wojewoda, zatem chociaż ustalając je wojewodowie kierują się przesłankami określonymi w art. 32 ust. 1b u.g.n., to należy pamiętać, że jest to katalog otwarty i zasady przez nich ukształtowane mogą różnić się na terenie poszczególnych województw.

– w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje Agencja Mienia Wojskowego. Mając na uwadze, że takiego wyłączenia nie przewidziano wobec innych zasobów nieruchomości skarbowych, którymi gospodarują inni dysponenci, tytułem przykładu – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa czy właśnie Krajowy Zasób Nieruchomości, przepis ust. 1b powinien zatem znaleźć zastosowanie wobec nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w wieczyste użytkowanie przez Prezesa KZN. I w tym przypadku *de lege ferenda* zasadne byłoby wyłączenie stosowania ust. 1b w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje Krajowy Zasób Nieruchomości, tak jak uczyniono to w ust. 1c wobec Agencji Mienia Wojskowego.

Należy jednak zaznaczyć, że wieczystemu użytkownikowi nieruchomości z Zasobu KZN nie przysługuje roszczenie o nabycie w drodze sprzedaży prawa własności nieruchomości, a decyzja o dokonaniu sprzedaży należy do organu wykonującego prawa właścicielskie[505]. Taka konstatacja wynika z analizy przepisów działu VIA ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz wieczystego użytkownika, przewidujących prawo do wystąpienia z żądaniem sprzedaży nieruchomości na jego rzecz. Wspomniane przepisy o charakterze epizodycznym przewidywały możliwość wystąpienia w terminie do 31 sierpnia 2024 r.[506] przez użytkownika wieczystego z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz. Niemniej jednak mając na uwadze normę zawartą w art. 198g ust. 2 pkt 1 u.g.n., zgodnie z którą żądanie sprzedaży nie przysługuje, jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 1997 r., osoba, która nabyła prawo użytkowania wieczystego na podstawie przepisów ustawy o KZN, obowiązującej od dnia 11 września 2017 r., nie mieści się w kręgu osób uprawnionych w rozumieniu art. 198g u.g.n.

Sprzedaż nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego prowadzi wskutek konfuzji do wygaśnięcia prawa wieczystego użytkowania z mocy prawa z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości. Należy jednak pamiętać, że w przypadku wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego wskutek sprzedaży nie dochodzi do wygaśnięcia ustanowionych na nim obciążeń, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 u.g.n. w tym przypadku nie stosuje się przepisu art. 241 k.c.

---

[505] J. Wilk, *Szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych*, LEX/el. 2023, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/470209379/wilk-jakub-szczegolowe-warunki-sprzedazy-nieruchomosci-gruntowych-na-rzecz-ich-uzytkownikow...?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-10-16].

[506] Tj. w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1463.

Wobec braku odrębnych uregulowań w tym zakresie w ustawie o KZN, należy uznać, że w kwestii wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego zastosowanie znajdą zarówno art. 32 u.g.n., jak i art. 33 u.g.n. ustanawiający ogólne reguły dotyczące wygaśnięcia prawa użytkowania w innych okolicznościach niż wskutek sprzedaży nieruchomości. Co do zasady użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo poprzez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. Istotne są natomiast konsekwencje wygaśnięcia tego prawa w postaci roszczenia użytkownika wieczystego o wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia, które stosownie do art. 33 ust. 2 u.g.n. powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

Przepis art. 239 § 2 pkt 4 k.c. wymaga, aby umowa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste określała wynagrodzenie należne użytkownikowi wieczystemu za budynki i urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia wieczystego użytkowania.

Należy zauważyć, że przepis art. 62 ust. 1 u.k.z.n., wymieniający obowiązkowe elementy umowy sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie, nie przewiduje obowiązkowych postanowień umownych w tym zakresie, niemniej jednak należałoby uznać, że konieczność ich wprowadzenia wynika bezpośrednio z art. 239 § 2 pkt 4 k.c.

Odrębnego rozważenia wymaga natomiast kwestia wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, w wypadku, gdy w budynku stojącym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste została ustanowiona odrębna własność lokali. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 sierpnia 2017 r.[507] uznał, że upływ terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego gruntu, nie powoduje wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokalu znajdującego się w budynku położonym na tym gruncie. Sąd Najwyższy w powołanej uchwale dokonał oceny dotychczasowego orzecznictwa w tej materii, uznając ostatecznie, że ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[508] stanowi *lex specialis* wobec w stosunku do art. 235 § 2 k.c., zatem z myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* należy ją stosować w miejsce normy kodeksowej. Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, że argumentem przemawiającym za stosowaniem przepisów ustawy o własności lokali w miejsce art. 235 § 2 k.c. jest także zasada *lex posterior derogat legi priori*, skoro art. 3a ust. 1 u.w.l. wszedł w życie 26 września 1997 r., a art. 235 § 2 k.c. z dniem 1 stycznia 1965 r.

[507] III CZP 11/17, LEX nr 2340562.
[508] T.j. z 2021 r., poz. 1048, oznaczona skrótem u.w.l. lub określana w dalszej części pracy jako „ustawa o własności lokali".

Kończąc wątek dotyczący wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego należałoby rozważyć kwestię dotyczącą instrumentów przysługujących organowi na wypadek nieprawidłowego realizowania obowiązków przez użytkownika wieczystego. Analiza przepisów ustawy o KZN skłania do wniosku, że ustawodawca jako narzędzie dyscyplinujące przewidział kary umowne, prawo odkupu, lecz najdalej idącą sankcją jest przewidziane w art. 100 ust. 2 u.k.z.n. uprawnienie Prezesa KZN do rozwiązania umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste. Koncentrując się w tym miejscu wyłącznie na kwestii wygaśnięcia wieczystego użytkowania należy dopuścić także subsydiarne zastosowanie art. 33 ust. 3 u.g.n., przewidującego uprawnienia właściwego organ do żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 k.c., jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. Rozwiązanie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste wymaga pod rygorem nieważności formy aktu notarialnego, a w przypadku niemożności zawarcia takiej umowy organowi przysługuje roszczenie o wydanie przez sąd orzeczenia zastępującego oświadczenie woli na podstawie art. 1047 k.p.c.

Norma prawna zawarta w art. 240 k.c. jest kierowana do właściwego organu, czyli Prezesa KZN i ma charakter fakultatywny, należy ją zatem rozumieć jako możliwość, a nie powinność rozwiązania umowy w wypadku zaistnienia przesłanek wskazanych przez ustawodawcę[509]. Przepis art. 33 ust. 3 u.g.n. nie określa *expressis verbis* środka prawnego, jaki przysługuje właściwemu organowi celem wykonania przyznanego uprawnienia. W poprzednim reżimie prawnym przepis art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewidywał rozwiązanie o charakterze administracyjnym – właściwy organ wydawał decyzję o rozwiązaniu użytkowania wieczystego oraz o odebraniu gruntu. We współcześnie obowiązującej ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział wyłącznie legitymację dla organu do wystąpienia z żądaniem rozwiązania umowy, co prowadzi do wniosku, że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny[510].

Opisane powyżej regulacje dotyczą rozwiązania umowy o oddanie nieruchomości gruntowej z inicjatywy organu. Powstaje natomiast pytanie o dopuszczalność jednostronnego zrzeczenia się tego prawa na podstawie ogólnej regulacji z art. 233 k.c. bądź na mocy

[509] R. Pessel, *Nieruchomości (...)*, s. 270.
[510] Z tezy uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2002 r. (III CZP 69/02, Przegląd Prawa i Orzecznictwa 2003, nr 4, poz. 35) wynika, że uwzględnienie przez sąd żądania określonego w art. 33 u.g.n. powoduje rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520149536/1?directHit=true&directHitQuery=III%20CZP%2069%2F02 [dostęp: 2024-10-16].

stosowanego *per analogiam* art. 246 k.c. Należy jednak uznać, że dokonanie takiej czynności nie jest prawnie dopuszczalne, z uwagi na istnienie zamkniętego katalogu czynności prawnych o charakterze jednostronnym. Skoro zatem ustawodawca nie zezwala na jednostronne zrzeczenie się użytkowania wieczystego, jedyną dopuszczalną drogą prowadzącą do wygaśnięcia prawa z inicjatywy wieczystego użytkownika jest umowa o rozwiązaniu prawa wieczystego użytkowania[511].

Wobec braku odrębnej regulacji w ustawie o KZN wydaje się, że zastosowanie znajdują również kolejne przepisy działu II rozdziału 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 34 i 36 u.g.n. Pierwszy z nich, dotyczy przyznania pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa zbywanych osobom fizycznym lub prawnym, osobom wymienionym w art. 34 ust. 1 u.g.n. Ustawodawca w kręgu osób uprawnionych wymienia n/w osoby: posiadające roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych przepisów, poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) zbywanej nieruchomości pozbawionych prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r.[512] oraz najemców lokalu mieszkalnego, pod warunkiem, że najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Prawdopodobieństwo ujawnienia się osób, którym przysługiwałoby prawo pierwszeństwa w nabyciu jest minimalne, niemniej jednak nie można wykluczyć takiej sytuacji, szczególnie w wypadku poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców. Mając natomiast na uwadze okoliczność, że przedmiotem zbycia są w praktyce wyłącznie nieruchomości niezabudowane, najmniej prawdopodobnym scenariuszem jest zgłoszenie woli pierwszeństwa w nabyciu przez najemcę lokalu mieszkalnego.

Konsekwentnie zastosowanie znajdzie również art. 36 u.g.n., przewidujący odpowiedzialność na zasadach ogólnych w wypadku naruszenia prawa pierwszeństwa przez organ – w tym wypadku KZN, co rozumie się jako odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności deliktowej. Oznacza to, że dokonanie sprzedaży bądź oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu z pominięciem prawa pierwszeństwa, nie skutkuje sankcją nieważności umowy, a odpowiedzialnością odszkodowawczą organu, który dopuścił się naruszenia przepisów dotyczących prawa pierwszeństwa[513].

---

[511] M. Królikowski, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego na skutek zawarcia umowy rozwiązującej*, „Rejent" 2023, nr 10, s. 30-53.

[512] W obu przypadkach pod warunkiem złożenia w terminie stosownego wniosku.

[513] E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuris Agraria" 2007, nr 6, s. 125-143, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/151092713/kremer-elzbieta-instytucja-pierwszenstwa-nabycia-nieruchomosci?cm=URELATIONS, [dostęp: 2024-11-02].

Ostatni z analizowanych przepisów działu II rozdziału 3 – art. 35 u.g.n. dotyczący sporządzenia wykazu informującego o przeznaczeniu nieruchomości do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste również znajduje zastosowanie przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co potwierdza praktyka KZN publikującego wykazy na stronie BIP[514].

Poddając analizie ostatni rozdział działu II u.g.n., tj. rozdział 8 należy skonstatować, że wybrane jego przepisy również będą stosowane przez KZN jako podmiot oddający nieruchomość skarbową w użytkowanie wieczyste.

I tak zastosowanie znajdzie art. 71 u.g.n. określający sposób pobierania opłat za wieczyste użytkowanie, zgodnie z którym za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 51a ust. 1 u.k.z.n. nieruchomości gruntowe wchodzące w skład Zasobu oddawane są w użytkowanie wieczyste w drodze przetargowej, pierwsza opłata powinna zostać zapłacona jednorazowo najpóźniej w dniu zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Natomiast opłaty roczne powinny być wnoszone przez cały okres użytkowania wieczystego z góry za dany rok w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z tym zastrzeżeniem, że opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Dopuszczalne byłoby także, w oparciu o art. 71 ust. 4 u.g.n. ustalenie na wniosek użytkownika wieczystego innego terminu zapłaty, jednakże mieszczącego się w obrębie danego roku kalendarzowego.

Wobec braku odrębnej regulacji w ustawie o KZN stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego powinna zostać ustalona w granicach określonych w art. 72 ust. 2 u.g.n., tj. wysokości minimum 15%, jednak nie więcej niż 25% ceny nieruchomości gruntowej. Z kolei wysokość stawki procentowej opłat rocznych powinna zostać ustalona w zależności od określonego w umowie celu, na jaki oddano nieruchomość gruntową w użytkowanie wieczyste. Biorąc pod uwagę, że podstawowym celem, na jaki oddawane powinny być w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu jest cel mieszkaniowy, stawka opłaty rocznej powinna zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. wynosić 1% ceny nieruchomości. Niemniej jednak, skoro art. 65 u.k.z.n. dopuszcza możliwość oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na inne cele niż realizacja inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia

[514] Przykładowy wykaz ze strony BIP KZN, źródło: https://kzn.bip.gov.pl/wykaz-nieruchomosci-przeznaczonych-do-zbycia/wykaz-nieruchomosci-legnica-ul-patnowska.html [dostęp: 2024-11-02].

technicznego, możliwe jest zastosowanie innych stawek opłaty rocznej wymienionych w art. 72 ust. 3 u.g.n. w przedziale od 0,3% do 3% ceny nieruchomości.

W sytuacji, gdy nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, przyjmuje się stawkę procentową opłaty rocznej właściwą dla podstawowego celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. W wypadku, gdy po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dojdzie do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, skutkującej zmianą celu użytkowania wieczystego należy dokonać zmiany celu użytkowania wieczystego, a inicjatywa w tym zakresie przysługuje zarówno organowi, jak i użytkownikowi wieczystemu, co wynika z art. 73 ust. 2 u.g.n. W sytuacji, gdy inicjatorem zmiany jest organ, przedstawia on w formie pisemnego oświadczenia propozycję zmiany celu użytkowania wieczystego, wyznaczając wieczystemu użytkownikowi termin[515] na zajęcie stanowiska w formie pisemnej. W razie braku zgody lub niezajęcia stanowiska przez wieczystego użytkownika organ może wystąpić z powództwem o ustalenie do właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości sądu powszechnego zgodnie z art. 73 ust. 2d u.g.n. Z kolei w przypadku, gdy inicjatorem wniosku jest wieczysty użytkownik, w ust. 2e przewidziana została analogiczna procedura, jednakże zakładająca odwrócenie ról stron. W wypadku dokonania zmiany celu wieczystego użytkowania niezależnie od formy tej zmiany (umowa lub orzeczenie sądu) zmieniona stawka procentowa opłaty rocznej, ustalona dla nowego celu wieczystego użytkowania, obowiązuje od początku kolejnego roku kalendarzowego.

Powstaje natomiast pytanie o możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych w przypadku nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste przez KZN. Zgodnie z art. 73 ust. 3 i n. u.g.n. bonifikata może zostać udzielona w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zasobie zarządzanym przez starostów na podstawie zarządzenia wojewody. Przepisy ustawy o KZN nie przewidują możliwości udzielenia bonifikaty zarówno od ceny sprzedaży, jak i opłat za wieczyste użytkowanie. Odpowiednie zastosowanie art. 73 ust. 3 u.g.n. i dopuszczenie możliwości udzielania takiej bonifikaty w przypadku nieruchomości zbywanych z Zasobu KZN na zasadach określonych przez wojewodę wydaje się jednak zbyt daleko idącą ingerencją w uprawnienia Prezesa KZN. Przyznanie prawa do bonifikaty od opłat, wynikających z gospodarowania mieniem państwowym, wpływa na pomniejszenie przychodów osoby prawnej reprezentującej Skarb Państwa, powinno mieć zatem charakter wyjątku i wynikać ściśle z przepisu ustawy.

[515] Nie krótszy niż 2 miesiące od otrzymania pisemnej propozycji zmiany celu użytkowania wieczystego.

Należałoby natomiast rozważyć odpowiednie stosowanie art. 73 ust. 4 zdanie pierwsze u.g.n., przewidującego obowiązkowe obniżenie o 50% opłat z tytułu użytkowania wieczystego w wypadku nieruchomości gruntowej wpisanej do rejestru zabytków, co stanowi formę rekompensaty dla wieczystego użytkownika, na którym ciąży szereg obowiązków i ograniczeń wynikających z przepisów dotyczących ochrony zabytków[516]. Niemniej jednak nawet w wypadku opowiedzenia się za zastosowaniem obligatoryjnej ustawowej bonifikaty w wysokości 50%, brak jest uzasadnienia dla zastosowania zdania drugiego tego przepisu, przewidującego możliwość podwyższenia lub obniżenia za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku.

Przepis art. 62 ust. 1 pkt 9 u.k.z.n. przewiduje jako obligatoryjne postanowienie umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste określenie opłat za użytkowanie wieczyste, natomiast zasadnym byłoby jako uzupełnienie tego przepisu dopuścić odpowiednie zastosowanie art. 73 ust. 5 u.g.n., zgodnie z którym w umowie ustala się wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz sposób ich zapłaty.

Ostatnim z aspektów dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest uregulowana w art. 77-81 u.g.n. kwestia aktualizacji opłat rocznych. Wobec braku odrębnej regulacji tego zagadnienia w ustawie o KZN zasadnym wydaje się przyjęcie stanowiska dopuszczającego możliwość odpowiedniego zastosowania powołanych powyżej przepisów art. 77-81 u.g.n. przez Prezesa KZN, działającego jako właściwy organ. Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest dopuszczalna w wypadku, gdyby wartość nieruchomości uległa zmianie, jednak nie częściej niż, jak stanowi art. 77 ust. 1 u.g.n., co 3 lata. Co istotne, zgodnie z ust. 2, jeżeli według stanu na dzień aktualizacji opłaty rocznej, wartość nieruchomości gruntowej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, takiej aktualizacji się nie dokonuje, a zasada ta obowiązuje w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy. Z inicjatywą dokonania aktualizacji opłaty rocznej zazwyczaj występuje organ, ale może ona nastąpić także na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej.

W myśl art. 78 ust. 1 u.g.n. właściwy organ dokonuje aktualizacji opłaty rocznej poprzez wypowiedzenie w formie pisemnej jej dotychczasowej wysokości oraz złożenie oferty przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego przepisu wieczysty użytkownik

[516] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 73,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk, LEX/el. 2024, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587724878/773935/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-ieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?keyword=obowi%C4%85zkowe&cm=URELATIONS [dostęp: 2024-11-02].

kwestionując zasadność wypowiedzenia jest uprawniony do złożenia, za pośrednictwem organu, do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona bądź jest uzasadniona, jednakże w innej wysokości. Ciężar dowodowy w ustaleniu istnienia przesłanek do aktualizacji nie spoczywa na skarżącym, ale na organie. Szczegółowo tryb rozpatrzenia wniosku reguluje art. 79 u.g.n. W wyniku jest rozpatrzenia kolegium może wydać dwa rodzaje orzeczenia: pierwsze – o oddaleniu wniosku lub drugie – o ustaleniu nowej wysokości opłaty.

Od orzeczenia kolegium nie przysługuje odwołanie, natomiast zgodnie z art. 80 u.g.n. zarówno właściwy organ, jak i użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, co jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Ponieważ sprzeciw nie jest składany w toku postępowania przed SKO, ale po jego zakończeniu, nie stosuje się do niego przepisów k.p.a. Niezależnie od okoliczności, która ze stron złożyła sprzeciw, w postępowaniu cywilnym wieczysty użytkownik wchodzi w rolę powoda, a właściwy organ – w rolę pozwanego[517].

W tym przypadku mamy do czynienia z powództwem o ukształtowanie prawa, ponieważ rozpoznający je sąd nie dokonuje wyłącznie oceny zasadności czy też skuteczności wypowiedzenia stawki opłaty rocznej, ale przedmiotową stawkę ustala w sposób wiążący dla stron relacji o charakterze prawnorzeczowym, jaką jest prawo wieczystego użytkowania. Co więcej – sąd badając, czy opłata powinna być ponoszona w innej wysokości może dokonać jej ustalenia, zarówno w niższej, jak i wyższej wysokości niż proponował to pierwotnie właściwy organ, bądź w toku odwołania ustaliło Kolegium[518]. Ustalające wysokość opłaty rocznej orzeczenie sądu ma charakter konstytutywny, zastępując oświadczenie woli organu[519].

---

[517] K. Świderski, *Rozstrzygnięcia samorządowego kolegium odwoławczego i ich zaskarżalność w procesie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „CASUS" 2014, nr 3, s. 20-33, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/151208884/swiderski-krzysztof-rozstrzygniecia-samorzadowego-kolegium-odwolawczego-i-ich-zaskarzalnosc-w...?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-11-02].

[518] M. Siwowski, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego – wybrane zagadnienia praktyczne sądowego etapu postępowania*, „Palestra" 2019, nr 1-2, s. 106-116, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/151349516/siwowski-michal-aktualizacja-oplaty-rocznej-z-tytulu-uzytkowania-wieczystego-wybrane-zagadnienia...?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-11-02].

[519] J. Studzińska, *Zakres kognicji sądu powszechnego w zakresie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Radca Prawny" 2016, nr 2, s. 121-139, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/151290334 /studzinska-joanna-zakres-kognicji-sadu-powszechnego-w-zakresie-aktualizacji-oplaty-rocznej-za...?cm=URELATIONS, [dostęp: 2024-11-02].

4.2.1.7. Sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n.

W myśl art. 65 u.k.z.n. KZN może sprzedawać i oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, a nieprzeznaczone na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego, w celu pozyskania środków finansowych służących realizacji jego zadań, określonych w art. 5 u.k.z.n. Wymaga to jednak zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. *Ratio legis* tego przepisu wydaje się jasne – jeżeli cechy nieruchomości nie predestynują jej do przeznaczenia na realizację inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego, racjonalnym byłoby jej zbycie na inny cel. Powstaje jednak pytanie – czy zasadnym było przejęcie takiej nieruchomości do Zasobu, jeżeli nie może ona służyć realizacji celów określonych w art. 5 u.k.z.n.? Analiza charakteru nieruchomości przejmowanych do Zasobu wskazuje, że do Zasobu przejmowane są niejednokrotnie nieruchomości, które w całości bądź części w planie miejscowym czy studium uwarunkowań lub kierunków zagospodarowania przestrzennego nie są przeznaczone na cele budownictwa mieszkaniowego. Przypadkowości doboru nieruchomości przejmowanych do Zasobu sprzyja praktyka polegająca na przejmowaniu do Zasobu nieruchomości przygotowywanych przez starostów do sprzedaży, bez głębszej analizy co do możliwości realizacji na nich inwestycji mieszkaniowej[520]. O ile jednak, KZN skutecznie dokonywałby zbycia nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. i pozyskane środki przeznaczał na realizację swoich zadań, działanie takie byłoby usprawiedliwione, natomiast w latach 2018-2025 KZN zbył tylko jedną nieruchomość w trybie art. 65 u.k.z.n.[521]

W myśl art. 65 ust. 2 u.k.z.n. zarówno do sprzedaży, jak i oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości nieprzeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego, stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozważając zakres zastosowania przepisów rozdziału 4 działu II u.g.n. w pierwszej kolejności analizie podać należy art. 37 u.g.n. ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Przepis ten wprowadza generalną zasadę przetargowego sprzedaży nieruchomości, bądź ustanowienia na nich prawa użytkowania wieczystego i jest

[520] Usankcjonowana pismem Prezesa KZN z dnia 26 listopada 2022 r., znak: DT.423.54.2022.JJa.14, w którym zwrócił się on do wojewodów o informowanie o wystąpieniach starostów o zgodę na sprzedaż nietruchomości.
[521] Zbycie pierwszej nieruchomości miało miejsce w 2022 r. – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości. Natomiast w dniu 14 stycznia 2026 r. doszło do sprzedaży w trybie art. 65 u.k.z.n. drugiej nieruchomości w miejscowość Moszna Wieś.

spójny pojęciowo z regułą wynikającą z art. 51a ust. 1 u.k.z.n. Powstaje jednak pytanie – czy zastosowanie znajdą również ust. 2 i 3 art. 37 u.g.n., przewidujące wyłączenia od przetargowego trybu zbycia nieruchomości? Na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej, wskazując, że ustawa o KZN przewiduje własny katalog wyłączeń od zasady przetargowego zbycia nieruchomości, ujęty w art. 51a ust. 2-3 u.k.z.n. Na marginesie, wspomnieć należy, że pozostałe ustępy art. 37 u.g.n. również nie będą stosowane przy procedurze zbycia nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. – ust. 3a i 3b jako odsyłające do odpowiedniego stosowania ust. 3 oraz ust. 4-5, odnoszące się do zawierania umów innych niż sprzedaż i oddanie w wieczyste użytkowanie.

Zastosowanie w procedurze zbycia nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. znajdzie natomiast kolejny przepis rozdziału 4 – art. 38 u.g.n., stanowiący normę o charakterze technicznym. Przepis ten w ust. 1 wskazuje zadania organizatora przetargu, którym jest Prezes KZN, m.in. dotyczące publikacji ogłoszenia o przetargu. I tak ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2, określających uprawnienia osób, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości. Na marginesie, należy wspomnieć, że choć ustawodawca w art. 65 u.k.z.n. odsyła do odpowiedniego stosowania tylko rozdziału 4 działu II u.g.n., niemniej jednak wydaje się, że odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć także przepisy art. 34 u.g.n. (dotyczącego pierwszeństwa) i art. 35 u.g.n. (dotyczącego wykazów), ujęte w rozdziale 3 działu II u.g.n.

Zanim dojdzie jednak do ogłoszenia przetargu należy rozpatrzyć wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej, a w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku przetarg nie może zostać ogłoszony. Prawo pierwszeństwa w nabyciu nie powoduje, że osoby którym ono przysługuje posiadają jakiekolwiek roszczenie o nabycie nieruchomości od Skarbu Państwa. Jeżeli Skarb Państwa nie wyraża woli zbycia nieruchomości i nie zainicjuje tego procesu przyznane ustawowo pierwszeństwo nie stanowi zatem podstawy do wytoczenia powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli[522].

W myśl art. 38 ust. 2 u.g.n. w ogłoszeniu o przetargu należy zawrzeć informacje podane w wykazie, sporządzanym według zasad określonych w art. 35 u.g.n., jak również dane o czasie, miejscu i warunkach przetargu, a w wypadku ogłoszenia kolejnego przetargu na tę samą nieruchomość podaje się ponadto terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. Ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie organizatora, a także na stronach

[522] Tak: Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, LEX nr 78855; Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 sierpnia 1998 r., I SA 485/98, LEX nr 44670, jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 lipca 2008 r., II SA/Gd 359/08, LEX nr 511483.

internetowych właściwego urzędu. Wprawdzie w art. 38 ust. 2 u.k.z.n. ustawodawca wskazuje na obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o przetargu w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości, mając jednak na uwadze, że siedzibą organizatora przetargu jest miasto stołeczne Warszawa, odesłanie do odpowiedniego zastosowania przepisu w tym zakresie usprawiedliwia pominięcie tej ścieżki upublicznienia informacji.

Ustawodawca dopuścił możliwość odwołania przetargu, lecz jedynie z ważnych powodów, co wymaga w myśl art. 38 ust. 4 u.g.n. podania informacji o odwołaniu przetargu do publicznej wiadomości w analogiczny sposób, w jaki go ogłoszono wraz z podaniem przyczyny odwołania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.g.n. jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia zamknięcia przetargu bez wyboru oferty, należy przeprowadzić drugi przetarg. Organizator przy drugim przetargu jest uprawniony do obniżenia o maksymalnie 50% ceny wywoławczej nieruchomości, w stosunku ustalonej przy ogłaszaniu pierwszego przetargu. Należy jednak zauważyć, że w art. 61 ust. 6 u.k.z.n. przewidziano inny poziom dopuszczalnej obniżki ceny wywoławczej, tj. 70 % wartości nieruchomości. Zachodzi zatem wątpliwość, którą normę prawną należy zastosować w przypadku zbycia nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. Z jednej strony – ustawa o KZN zawiera odrębną regulację dotyczącą limitu obniżenia ceny wywoławczej, jednakże należy zwrócić uwagę, że jest ona umiejscowiona w ust. 6 art. 61 u.k.z.n., który reguluje przebieg przetargu na sprzedaż lub zawarcie umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych. Z drugiej strony – odesłanie w art. 65 u.k.z.n. do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 4 działu II u.g.n. przemawia za przyjęciem założenia, że w przypadku sprzedaży nieruchomości na cele inne niż realizacja inwestycji mieszkaniowej, do określenia dopuszczalnego poziomu obniżenia ceny wywoławczej zastosowanie znajdą jednak art. 39 ust. 2 w zw. z art. 67 ust. 2 pkt 2 u.g.n.

Należy także zwrócić uwagę na drugą istotną różnicę pomiędzy procedurą zbycia nieruchomości z Zasobu przeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych i nieruchomości przeznaczonych na inne cele. Zgodnie z art. 39 ust. 3 u.g.n. jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym organizator przetargu ma dwie opcje: organizować kolejne przetargi lub zbyć nieruchomość w drodze rokowań. Z kolei w art. 61 u.k.z.n. przyjęto założenie, że w razie niepowodzenia pierwszego przetargu Prezes KZN jest zobowiązany zorganizować drugi przetarg (ust. 4), natomiast w razie niepowodzenia drugiego przetargu –

ogłoszenie kolejnego nie jest już obowiązkowe (ust. 5). Nie przewidziano natomiast możliwości zbycia nieruchomości w drodze rokowań, tak jak w art. 39 ust. 3 u.g.n. Przyjmując zatem konsekwentnie, że w przypadku nieruchomości zbywanej w trybie art. 65 u.k.z.n. stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, należałoby opowiedzieć się za dopuszczeniem możliwości zbycia nieruchomości w drodze rokowań w razie niepowodzenia drugiego przetargu.

Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, a protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

W art. 40 u.g.n. przewidziano cztery formy przetargu: ustny – nieograniczony lub ograniczony oraz pisemny – nieograniczony lub ograniczony. O wyborze konkretnego trybu decyduje organizator przetargu. Celem przetargu ustnego jest uzyskanie najwyższej ceny, a pisemnego – wybór najkorzystniejszej oferty. Co do zasady podstawową formą przetargu jest przetarg nieograniczony, zapewniający najwyższy poziom konkurencyjności wśród oferentów, niemniej jednak, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób organizuje się przetarg ograniczony.

Jeżeli żadna osoba nie przystąpiła do przetargu ustnego bądź nikt z uczestników takiego przetargu nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą przetarg ustny uważa się za zakończony z wynikiem negatywnym. W przypadku przetargu pisemnego negatywny wynik przetargu może być rezultatem: braku minimum jednej oferty, niezaoferowania przez żadnego z uczestników ceny wyższej od wywoławczej, bądź stwierdzenia przez komisję przetargową, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu.

W myśl art. 41 ust. 1 u.g.n. organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin umowy nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W sytuacji, gdy osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w podanych w zawiadomieniu miejscu i terminie jej zawarcia, zgodnie z art. 41 ust. 2 u.g.n. organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wówczas wpłacone wadium nie podlega zwrotowi.

Stosownie do dyspozycji art. 42 u.g.n. szczegółowe zasady przeprowadzania przetargów na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

Z kolei omówione we wcześniejszej części rozdziału rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2019 r. zostało wydane na podstawie ust. 8 artykułu 54 u.k.z.n., który to przepis dotyczy ogłoszenia o przetargu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 u.k.z.n., a więc przetargu na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych. To zastrzeżenie jest o tyle istotne, bowiem ustawa o KZN przewiduje w art. 65 możliwość sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, nieprzeznaczonych na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego. Z kolei w art. 65 ust. 2 u.k.z.n. zawarto odwołanie do odpowiedniego stosowania do wyżej wymienionych umów przepisów działu II rozdziału 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Powstaje zatem pytanie, czy przepisy rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. znajdują zastosowanie do sprzedaży w trybie art. 65 u.k.z.n., skoro ustawodawca przewidział w ich przypadku odpowiednie stosowanie przepisów działu II rozdziału 4 u.g.n., w tym art. 42 u.g.n., stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r.? Mając na uwadze tak ukształtowane odwołanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również odmienny niż realizacja inwestycji mieszkaniowej cel zbycia nieruchomości, uzasadniona wydaje się konstatacja, że w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n. zastosowanie znajdzie rozporządzenie z dnia 14 września 2004 r.

Pomiędzy przepisami ustawy o KZN i rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. a rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. można zauważyć kilka różnic. Pierwszą z nich jest odmienne ukształtowanie wysokości wadium – w przetargu ogłaszanym przez Prezesa KZN w trybie art. 53 ust. 1 u.k.z.n. wysokość wadium nie może być niższa niż 5% ceny wywoławczej i nie wyższa niż 10% tej ceny, natomiast zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. wysokość wadium ustala się na poziomie 5-20% ceny wywoławczej, zatem w przypadku sprzedaży nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowej zastosowano niższą górną granicę wysokości wadium traktując preferencyjnie inwestycje mieszkaniowe. Z kolei rozporządzenie z dnia 14 września 2004 r. w § 4 ust. 3 przewiduje szerszy niż rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2019 r. katalog form wnoszenia wadium: w pieniądzu, obligacjach Skarbu Państwa lub papierach wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego, dając oferentom szersze możliwości, co jest istotne w przypadku nieruchomości o znacznej wartości, gdy drugie z rozporządzeń w § 6 ust. 2 dopuszcza wyłącznie formę pieniężną.

Nieco odmiennie sporządzane są także protokoły w przetargów prowadzonych na podstawie obu rozporządzeń – w przypadku przetargu prowadzonego na podstawie rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. zawiera on dodatkowe informacje, wymienione m.in.

w § 8 ust. 3 pkt 6-8, w tym o terminach rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, rodzaju budynków lub urządzeń budowlanych planowanych do budowy, czy też prawach i obowiązkach stron, w tym zobowiązaniach mających wpływ na wynik przetargu wynikających z art. 61 ust. 2 pkt 2 u.k.z.n. oraz zobowiązaniach nabywcy nieruchomości wynikających z określonych w art. 54 ust. 2 u.k.z.n. kryteriów oceny ofert.

Ponadto rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2019 r. przewiduje trzy rodzaje przetargów: pisemny nieograniczony, pisemny ograniczony oraz ustny, tymczasem w art. 40 u.g.n., a w konsekwencji w przepisach rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. przewidziano, że zarówno przetarg pisemny, jak i ustny, mogą mieć charakter nieograniczony lub ograniczony.

Kończąc rozważania dotyczące zbywania w trybie przetargowym nieruchomości z Zasobu nasuwa się smutna konstatacja, że przedmiotowe regulacje mające służyć intensyfikacji budownictwa mieszkaniowego w praktyce nie przyniosły żadnego rezultatu – w latach 2018-2026 Krajowy Zasób Nieruchomości zbył tylko jedną nieruchomość przeznaczoną na cele mieszkaniowe oraz dwie na inne cele[523]. Tak mało satysfakcjonujący efekt jest przypuszczalnie wynikową kilku czynników. Pierwszym z nich były przeciągające się prace nad rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o KZN, które weszło w życie dopiero w 2019 r. umożliwiając wszczynanie procedur przetargowych. O ile usprawiedliwia to brak sprzedaży nieruchomości w pierwszych latach funkcjonowania KZN, to argument ten stał się nieaktualny po wejściu w życie przepisów rozporządzenia. Jako drugi czynnik zniechęcający do nabywania nieruchomości w trybie przetargowym na cele mieszkaniowe przez deweloperów wskazać można zbyt duże ryzyko związane z realizacją inwestycji i konsekwencje grożące nabywcy nieruchomości, szczególnie obowiązkowo zastrzegane kary umowne. Jednak kluczowym problemem nie są rozwiązania legislacyjne dotyczące procedury sprzedaży, a niewydolność funkcjonalna KZN, której przejawem jest inercja w kwestiach dotyczących sprzedaży nieruchomości z Zasobu, czego przykładem jest brak ogłoszenia jakiegokolwiek przetargu na sprzedaż nieruchomości w 2024 roku i tylko jednego w roku 2025.

[523] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości oraz informacja ze strony internetowej KZN o zbyciu w dniu 14 stycznia 2026 r. drugiej nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n.

4.2.2. Zbywanie nieruchomości w trybie bezprzetargowym

Przepis art. 51a ust. 2 u.k.z.n. przewiduje możliwość zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej, zawierając zamknięty katalog przypadków uzasadniających odstąpienie od zasady przetargowego zbycia nieruchomości. W katalogu uwzględniono zarówno czynności prawne o charakterze odpłatnym, takie jak sprzedaż, zamiana lub wniesienie aportu, jak również czynności pod tytułem darmym.

I tak we wspomnianym katalogu jako pierwszy przypadek przewidziano zbycie, w domyśle rozumiane jako czynność odpłatna (np. sprzedaż) lub nieodpłatnie przekazanie nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku tych jednostek. Druga sytuacja dotyczy nieodpłatnego przekazania nieruchomości spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Kolejne dwa przypadki to zamiana nieruchomości i sprzedaż nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego, które z natury rzeczy wykluczają przetargowy tryb ich zawarcia.

Bezprzetargowy tryb zbycia nieruchomości znajdzie zastosowanie przy wniesieniu nieruchomości aportem lub jako wkładu własnego do spółek, wśród których ustawodawca wskazuje trzy typy. Pierwszy z nich to spółki wymienione w art. 7 ust. 1 u.k.z.n., tj. tworzone ze Skarbem Państwa, z państwową osobą prawną, jednostką samorządu terytorialnego, ze spółkami z większościowym udziałem państwowych osób prawnych bądź z funduszem inwestycyjnym, którego portfelem inwestycyjnym zarządza państwowa osoba prawna lub spółka z większościowym udziałem państwowych osób prawnych. Druga grupa obejmuje wymienione w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.f.r.m. społeczne inicjatywy mieszkaniowe tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych. Ostatni rodzaj spółek to uregulowane w art. 14 ust. 1 u.p.p.p. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo akcyjne zawiązywane pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Ostatni z wymienionych w art. 51a ust. 2 u.k.z.n. przypadków zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym dotyczy sprzedaży nieruchomości z Zasobu partnerowi prywatnemu, którego wybór nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, tj. przy zastosowaniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych[524], ewentualnie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[525].

[524] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), oznaczona w dalszej części pracy skrótem u.p.z.p.
[525] T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 140.

Nie są to jednak jedyne sytuacje dopuszczające zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym – ustawodawca w art. 51a ust. 3 u.k.z.n. przewidział niezależny katalog przesłanek dopuszczających odstąpienie od przetargu wskazując jako kryterium kwalifikacyjne przeznaczenie zbywanej nieruchomości, wymieniając trzy rodzaje ich przeznaczenia: budownictwo mieszkaniowe, realizację uzbrojenia technicznego oraz cele publiczne związane z budownictwem mieszkaniowym. Zgodę na odstąpienie od obowiązku zbycia w drodze przetargu w opisanych powyżej wypadkach może wyrazić minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Występując o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 51a ust. 3 u.k.z.n. Prezes KZN w myśl art. 51 ust. 5-6 u.k.z.n. obowiązany jest wskazać: przedmiot czynności prawnej, informację o danych ewidencyjnych identyfikujących składniki aktywów trwałych, wartość nieruchomości, sposób dokonania czynności prawnej i jej uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej, ale przede wszystkim – uzasadnienie powiązania celu publicznego z budownictwem mieszkaniowym. Do przedmiotowego wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające tytuł prawny do nieruchomości i jej wartość, projekt umowy oraz pozostałe dokumenty potwierdzające ujęte we wniosku dane. W myśl art. 51a ust. 5 u.k.z.n. podstawą zawarcia umowy prowadzącej do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej jest protokół z przeprowadzonych negocjacji lub rokowań w sprawie zbycia, podpisany przez Prezesa KZN lub upoważnioną przez niego osobę. Z uwagi na rzeczowy skutek umowy prowadzącej do zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym wymagana jest pod rygorem nieważności forma notarialna przedmiotowej umowy.

4.2.2.1. Nieodpłatne zbywanie nieruchomości

W myśl art. 52 ust. 1 u.k.z.n. nieruchomość należąca do Zasobu może zostać przekazana nieodpłatne przez KZN trzem typom podmiotów: jednostce samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Przekazanie następuje w drodze umowy, która ze względu na skutek rzeczowy w postaci przeniesienia prawa własności w myśl art. 158 k.c. pod rygorem nieważności wymaga formy aktu notarialnego. Ustawodawca zrezygnował z zastosowania regulowanej zarówno przepisami Kodeksu cywilnego[526], jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami[527] umowy nazwanej, tj. umowy darowizny – odzwierciedlającej *de facto* cel

[526] Artykuły 888-902 k.c.
[527] Artykuły 13, 22, 37 ust. 4 pkt 4, 59 u.g.n.

zamierzonej czynności, tj. przeniesienie własności nieruchomości pod tytułem darmym, wprowadzając odrębny rodzaj umowy – nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Wprowadzenie odrębnego rodzaju umowy wydaje się rozwiązaniem dyskusyjnym, tym bardziej że na gruncie art. 22 u.g.n. przewidziano analogiczny mechanizm przekazania nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa a gminą oparty na umowie darowizny. I tak w myśl art. 22 ust. 1 u.g.n. nieruchomości stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, ale również województwa lub powiatu, które zostały przeznaczone w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, na wniosek gminy przekazuje się jej w drodze darowizny, jeżeli przemawia za tym ważny interes gminy, a cele te nie są lub nie mogą być realizowane odpowiednio przez Skarb Państwa, województwo lub powiat. W umowie darowizny obligatoryjnie określa się cel, na który dokonuje się darowizny, natomiast w razie niewykorzystania nieruchomości na cel określony w umowie darowizny lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel, darowizna podlega odwołaniu. Istnieje jednak możliwość zapobieżenia tak daleko idącemu niekorzystnemu dla obdarowanego skutkowi – darczyńca może bowiem wyrazić zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym także na modyfikację celu, na który nieruchomość została darowana.

Rozważając charakter umowy przekazania przewidzianej w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. nasuwa się porównanie do innej umowy nazwanej, tj. przewidzianej w art. 902^1 § 1 k.c. umowy przekazania nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa jej własność. Wspomniana umowa należy do umów kwalifikowanych podmiotowo po stronie nabywcy, zatem tylko gmina i Skarb Państwa mogą być jej beneficjentami. Istotne znaczenie ma kolejność wymienienia w normie prawnej podmiotów – w pierwszej kolejności uprawnienie do nabycia nieruchomości w razie jej zaoferowania przez właściciela do zbycia przysługuje gminie. Zgodnie z § 2 tego przepisu Skarb Państwa będzie uprawniony do zawarcia umowy przekazania dopiero wówczas, gdy gmina miejsca położenia całej albo części nieruchomości nie skorzysta z zaproszenia do jej zawarcia w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia zaproszenia przez właściciela nieruchomości. Pomiędzy kodeksową umową przekazania nieruchomości a umową przekazania przewidzianą w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. dostrzec można zatem podstawową różnicę – mamy do czynienia z odmiennym określeniem kręgu podmiotów uprawnionych do jej zawarcia po stronie nabywcy. I tak w przypadku kodeksowej umowy przekazania po stronie nabywcy występować może wyłącznie gmina lub Skarb Państwa, natomiast w przypadku umowy

przekazania przewidzianej w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. krąg uprawnionych podmiotów obejmuje: jednostkę samorządu terytorialnego (zatem nie tylko gminę), związek jednostek samorządu terytorialnego lub spółkę celową z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego.

Mając zatem na uwadze odmienny krąg uprawnionych nabywców nieruchomości wspomnianych umów przekazania nie można uznać za tożsame, co przemawia za przyjęciem tezy, że umowa przekazania przewidziana w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. jest umową nienazwaną[528]. Za taką oceną charakteru umowy przekazania przewidzianej w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. przemawia także inny argument – w jej przypadku w ust. 1-2 przewidziano ścisły katalog celów, na które mogą zostać przeznaczone nieruchomości, natomiast kodeksowa umowa przekazania nie przewiduje żadnych ograniczeń co do celu przeznaczenia przekazywanej nieruchomości.

Wracając do celu, na jaki nieruchomość z Zasobu może zostać nieodpłatnie przekazana, ustawodawca w art. 52 u.k.z.n. przewidział dwa katalogi celów przeznaczenia nieruchomości – w ust. 1 i ust. 2 (w tym przypadku krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania nieruchomości jest węższy, bowiem nie obejmuje spółki celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego).

I tak zgodnie z ust. 1 nieruchomość może zostać przekazana nieodpłatnie w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej, w wyniku której powstaną lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub w przypadku nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji lub w jego sąsiedztwie – w celu realizacji działań rewitalizacyjnych, zatem w takich sytuacjach nabywcą nieruchomości co do zasady będzie gmina, ewentualnie spółka celowa z jej udziałem.

Kolejne cele przekazania związane są z czynnościami w zakresie przeciwdziałania skutkom katastrof żywiołowych, w szczególności z realizacją inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[529] oraz miejscowego planu odbudowy[530].

Ustawodawca dopuszcza także możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości z Zasobu, jeżeli byłaby ona przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń

[528] Nota bene taki jej charakter był zamiarem ustawodawcy – w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 25, projektodawcy wspominają wprost o „nienazwanej umowie przekazania o charakterze nieodpłatnym".
[529] W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.
[530] Przewidzianego w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo jeżeli położony jest na nich cmentarz, jak również pod drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie, ewentualnie jeżeli nieruchomość jest już zajęta pod wyżej wymienione drogi.

Ostatni z wymienionych w ust. 1 celów został sformułowany bardzo szeroko, obejmuje on bowiem realizację zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ust. 1 u.s.g., zadań powiatu, określonych w art. 4 ust. 1 u.s.p. oraz zadań województwa, określonych w art. 14 ust. 1 u.s.w.[531] W pewnym sensie tak obszernie sformułowany zakres pojęciowy celu przekazania (art. 52 ust. 1 pkt 7 u.k.z.n.) zawiera w sobie także cele wymienione w innych punktach (pkt 1 – art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 u.s.g., pkt 3 – art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., pkt 5 – art. 7 ust. 1 pkt 3,5-6, 8-10, 12 u.s.g., pkt 6 – art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.), co z punktu widzenia techniki legislacyjnej wydaje się zbędnym powtórzeniem. Jeżeli zamiarem ustawodawcy było utworzenie mechanizmu umożliwiającego nieodpłatne przekazanie nieruchomości z Zasobu na cele realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, wystarczające byłoby określenie dopuszczalnych celów przekazania w odniesieniu do katalogu zadań własnych jednostki, co właściwie uczyniono w art. 52 ust. 1 pkt 7 u.k.z.n.

Z kolei w art. 52 ust. 2 u.k.z.n. przewidziano alternatywny katalog celów, na które mogą zostać przeznaczone nieruchomości przekazywane nieodpłatnie z Zasobu, jednakże ograniczając krąg podmiotów uprawnionych do ich nabycia do jednostek samorządu terytorialnego lub związków takich jednostek.

I tak nieruchomości z Zasobu mogą zostać przekazane na realizację przedsięwzięcia mającego na celu utworzenie mieszkań treningowych lub wspomaganych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych lub ogrzewalni, bądź obiektów infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej[532] oraz inwestycji uzupełniającej, zdefiniowanej w art. 2 pkt 5a u.p.z.p.

Pierwszy i drugi cel mieszczą się w definicji zadań własnych gminy lub powiatu (odpowiednio art. 7 ust. 1 pkt 6 u.s.g. i art. 4 ust. 1 pkt u.s.p.), zatem ich powielanie wydaje się zbędne. Głębszej analizy wymaga natomiast nieodpłatne przekazanie nieruchomości w trzecim przypadku – na cel realizacji inwestycji uzupełniającej. I tak sięgając do legalnej definicji tego pojęcia, zawartej w art. 2 pkt 5a u.p.z.p., przez inwestycję uzupełniającą rozumie się inwestycję

[531] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581), oznaczona w dalszej części pracy skrótem u.s.w.

[532] Definiowanej w art. 52 ust. 2 pkt 2 u.k.z.n. jako obiekty budowlane służące realizacji celów publicznych w zakresie pomocy społecznej, edukacji i wychowania, kultury, zdrowia i sportu oraz tereny zieleni publicznej – wraz z terenami, obiektami i urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania.

w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej.

Pojęcie „inwestycji głównej" nie zostało zdefiniowane wprost w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niemniej jednak ustawodawca posługuje się nim w art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. w kontekście zintegrowanego planu inwestycyjnego, który z założenia obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Zintegrowany plan inwestycyjny stanowi nowe narzędzie planistyczne[533], dające inwestorowi instrument prowadzący do uzyskania zgodnego z ich oczekiwaniami planu miejscowego pod zamierzoną inwestycję, gminie zaś szansę na zaangażowanie inwestora w realizację inwestycji uzupełniającej wpisującej się w realizację zadania własnego gminy oraz przeniesienie na inwestora kosztów przygotowania aktu planistycznego. W przypadku potrzeby zaplanowania inwestycji uzupełniającej na gruncie wchodzącym w skład Zasobu przekazanie jej nieodpłatnie gminie ułatwi realizację zarówno inwestycji uzupełniającej, jak i głównej, stanowiąc element synergii działań inwestora, jednostki samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa reprezentowanego przez KZN służących poprawieniu infrastruktury na obszarze gminy.

W myśl art. 52 ust. 7 u.k.z.n. inicjatywa zawarcia umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości w przypadkach określonych w ust. 2 jest uzależniona od złożenia wniosku przez właściwą miejscowo jednostkę samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek.

Natomiast art. 52 ust. 6 u.k.z.n. przewiduje, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 (na cel inwestycji przeciwpowodziowej) zawarcie umowy następuje na wniosek właściwej miejscowo jednostki samorządu terytorialnego. Powstaje zatem pytanie, czy tak skonstruowany przepis należy rozumieć jako powstanie po stronie KZN obowiązku przekazania nieodpłatnie nieruchomości w tym jednym przypadku, co z kolei stałoby w kolizji z normą prawną wyrażoną w ust. 1, zakładającą możliwość, a nie obowiązek przekazania nieruchomości, czy też służyć ma on wyłącznie wskazaniu uprawnienia przysługującego gminie, na której obszarze znajduje

[533] Regulowane przepisami art. 37ea-eg u.p.z.p, dodanymi przez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, zmieniającej wyżej wymienioną ustawę z dniem 24 września 2023 r.

się projektowana inwestycja przeciwpowodziowa? Konstrukcja komentowanego przepisu wydaje się niejasna, jednak prawdopodobnie mamy do czynienia z błędem legislacyjnym – ust. 6 zlokalizowany w art. 52 i odnoszący się do „ust. 1 pkt 3" w rzeczywistości powinien stanowić odwołanie do ust. 1 pkt 3, jednakże art. 51 u.k.z.n.

Regulacja wskazująca na potrzebę złożenia wniosku o przekazanie nieruchomości w wypadku przeznaczenia jej na jeden konkretny (tj. wynikający z art. 52 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n.) z szeregu przewidzianych w art. 52 u.k.z.n. celów jest zatem błędna. Gdyby ust. 6 art. 52 u.k.z.n. zawierał odwołanie do art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. rozwiązanie takie byłoby logiczne, w praktyce bowiem w każdym z przypadków zamiaru przeznaczenia nieruchomości na jeden z celów przewidzianych w ust. 1 z inicjatywą w formie wniosku o przekazanie wystąpi podmiot zainteresowany nabyciem, więc racjonalnym byłoby wprowadzenie w ust. 6 obowiązku złożenia wniosku jako podstawy przekazania nieruchomości na każdy z określonych ust. 1 celów, tak jak uczyniono to w ust. 7.

W art. 52 ust. 3 u.k.z.n. przewidziano instrument dyscyplinujący nabywcę przekazanej nieruchomości do wykorzystania jej zgodnie z określonym w umowie celem. I tak w razie zbycia nieruchomości lub przeznaczenia na inny cel przed upływem 10 lat od dnia jej nieodpłatnego przekazania, KZN występuje z żądaniem zwrotu wartości rynkowej nieruchomości według jej wartości w dniu złożenia żądania. KZN może odstąpić od żądania zwrotu opisanej powyżej rekompensaty w wypadku zbycia lub przeznaczenia uprzednio przekazanej nieruchomości na cele publiczne. Powyżej przedstawione rozwiązanie, bliższe karze umownej, różni się od przewidzianego w art. 22 u.g.n. mechanizmu odwołania darowizny, prowadzącego do zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości na darczyńcę. Należy pozytywnie ocenić walor praktyczny rozwiązania przewidzianego w art. 52 ust. 3 u.k.z.n., szczególnie w wypadku, gdy na zbytej lub wykorzystanej na inny cel niż wynika to z umowy przekazania nieruchomości poczyniono nakłady inwestycyjne, przy jednoczesnym zachowaniu dotkliwości sankcji w sferze finansowej.

Ustawodawca określił także w ust. 8 jako otwarty katalog *essentialia negotii* umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości z Zasobu. Zgodnie z tym przepisem umowa powinna określać jej strony oraz ich prawa i obowiązki, jak również przedmiot umowy, w tym cel wykorzystania nieruchomości oraz warunki wykorzystania nieruchomości, co jest o tyle istotne, że przeznaczenie nieruchomości na inny niż określony w umowie cel wiąże się z sankcją finansową przewidzianą w art. 52 ust. 3 u.k.z.n.

Umowa obligatoryjnie przewidywać powinna także kary umowne za wykorzystanie nieruchomości niezgodnie z celem, na jaki została przekazana lub za naruszenie warunków

wskazanych w umowie. W tym miejscu należy zauważyć, że przewidziane są jednocześnie dwie obowiązkowe sankcje w wypadku wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem, co może stanowić barierę dla gmin w ubieganiu się o nieodpłatne przekazywanie nieruchomości z Zasobu. W umowie należy także określić warunki odstąpienia od niej, mając na względzie konsekwencje odstąpienia od umowy przenoszącej własność nieruchomości. Wykonanie umownego prawa odstąpienia implikuje daleko idące skutki dla bytu czynności prawnej, gdyż w myśl art. 395 § 2 k.c. jego wykonanie oznacza, że umowa uważana jest za niezawartą, co powoduje z kolei obowiązek zwrotu spełnionych świadczeń. W wypadku przewidzianej w art. 52 u.k.z.n. umowy przeniesienia własności, powodującej podwójny skutek prawny – zarówno rzeczowy, jak i zobowiązaniowy, rozważenia wymaga sposób doprowadzenia do zniwelowania nie tylko aspektu zobowiązaniowego, ale przede wszystkim zwrotnego przeniesienia własności.

W tym aspekcie rozważyć można dwa podglądy – pierwszy zakładający, że złożenie jednostronnego oświadczenia woli o odstąpieniu od umowy skutkuje zwrotnym przeniesieniem prawa własności nieruchomości na zbywcę oraz drugi – wymagający dla doprowadzenia do zwrotnego przeniesienia własności na zbywcę odrębnej czynności prawnej w postaci umowy wymagającej na podstawie art. 158 k.c. dla swojej ważności formy aktu notarialnego.

Pierwszy z przedstawionych poglądów wydaje się jednak prowadzić do podważenia trwałości przewłaszczenia, a w konsekwencji znacznej niepewności w zakresie stabilności stosunków rzeczowych. Wykonanie prawa odstąpienia polega na jednostronnym oświadczeniu woli osoby, niebędącej już właścicielem nieruchomości, a takie oświadczenie nie sposób uznać za dostateczną podstawę do przeniesienia własności[534]. Szczególnie wyraźnie ryzyko to uwidacznia się w sytuacji, gdy nieruchomość została przez nabywcę zbyta na rzecz osoby trzeciej. Umowne prawo odstąpienia w przypadku umowy zbycia nieruchomości nasuwa analogię z usankcjonowanym w art. 157 § 1 k.c. wyłączeniem dopuszczalności przeniesienia własności pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu. Zastrzeżenie prawa odstąpienia implikuje bowiem podobny stan niepewności co do trwałości skutków rzeczowych umowy w zakresie przeniesienia własności nieruchomości, której ustawodawca zapobiegł wykluczając możliwość przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu[535].

Z tej przyczyny trafniejsze wydaje się przyjęcie założenia, że odstąpienie od umowy przenoszącej własność nieruchomości wywiera wprawdzie skutek obligacyjny, jednak nie

[534] Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 30 listopada 1994 r., III CZP 130/94, OSNC 19953/42.
[535] A. Szpunar, *Odstąpienie od umowy o przeniesienie własności nieruchomości*, „Rejent" 1995, nr 6, s. 17 i n.

powoduje automatycznego przejęcia własności z powrotem na zbywcę[536]. Celem wywołania skutku rzeczowego konieczne jest zatem zawarcie umowy przenoszącej zwrotnie własność nieruchomości na zbywcę.

Nieruchomość wchodząca w skład Zasobu może być także przedmiotem przekazania na własność jednostce samorządu terytorialnego w celu jej zbycia z rozliczeniem w jej cenie ceny lokali lub budynków przekazywanych przez nabywcę nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt". Rozwiązanie powyższe zostało wprowadzone w art. 19 pkt 18 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych[537] w celu rozszerzenia oferty gmin dla potencjalnych deweloperów w ramach programu „lokal za grunt", jednak dotychczas KZN nie przekazał żadnej nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego w tym trybie[538]. Ustawodawca nie zastrzegł, czy przekazanie w opisywanym trybie ma mieć charakter odpłatny czy darmy[539], niemniej jednak wykładnia celowościowa całego przepisu art. 51b w zw. z art. 52 u.k.z.n. wskazuje, że umowa przekazania będzie mieć charakter nieodpłatny i postać umowy zawieranej w formie aktu notarialnego jako prowadzącej do przeniesienia własności nieruchomości.

Istota mechanizmu przewidzianego w ustawie o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt" sprowadza się do zbywania nieruchomości wchodzących w skład gminnego albo powiatowego zasobu nieruchomości, z uwzględnieniem rozliczania w cenie tych nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych przez nabywcę nieruchomości na własność gminie albo powiatowi. Rozwiązanie to ma prowadzić do zwiększenia zasobu mieszkaniowego służącego realizacji zadań gminy lub powiatu bez bezpośredniego zaangażowania się w realizację procesu inwestycyjno-budowlanego[540]. Jednostka samorządu terytorialnego uprawniona jest do wykorzystania nabytych lokali na realizację celów statutowych samodzielnie lub poprzez wniesienie ich aportem do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, w której jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne dysponują łącznie ponad 50% głosów

[536] A. Rąpała, *Charakter umownego prawa odstąpienia*, Komentarz praktyczny ABC, publikacja elektroniczna, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/469896143/rapala-andrzej-charakter-umownego-prawa-odstapienia?cm=RELATIONS [dostęp: 2024-11-30].
[537] Dz. U. poz. 1561.
[538] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości.
[539] Nieodpłatny charakter umowy przekazania przewidziano expressis verbis w art. 52 ust. 1 u.k.z.n.
[540] M. Karciarz, *Zbycie gruntu gminy z rozliczeniem w nieruchomościach w programie „lokal za grunt"*, LEX/el. 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/470151244/karciarz-mateusz-zbycie-gruntu-gminy-z-rozliczeniem-w-nieruchomosciach-w-programie-lokal-za-grunt?cm=RELATIONS [dostęp: 2024-11-30].

na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu[541]. O rozpoczęciu procesu zbycia nieruchomości z rozliczeniem w trybie „lokal za grunt" decyduje w formie uchwały odpowiednio rada gminy – w przypadku nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości[542], bądź rada powiatu – w przypadku nieruchomości z powiatowego zasobu nieruchomości[543].

Celem zapewnienia sprawowania należytej kontroli przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nad interesami Skarbu Państwa w procesie zbywania nieruchomości przekazanych jednostce samorządu terytorialnego z Zasobu zastrzeżono, że w przypadku przekazania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości, której wartość przekracza 2 000 000 zł uchwała rady gminy lub powiatu, określająca zasady zbycia nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt", wymaga uzgodnienia z wyżej wymienionym ministrem.

Zgodnie z art. 10 ustawy o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt" różnica między ceną nieruchomości uzyskaną w wyniku przetargu a ceną lokali lub budynków, które inwestor zobowiązał się w umowie przekazać na własność gminie albo powiatowi w ramach rozliczenia „lokal za grunt", podlega zapłacie w formie pieniężnej. W myśl art. 51b ust. 2 u.k.z.n. w razie sprzedaży nieruchomości przekazanej jednostce samorządu terytorialnego na cel w ramach mechanizmu „lokal za grunt", opisana powyżej różnica stanowi przychód KZN ze zbycia tej nieruchomości, co przemawia za *ratio legis* uznania umowy przekazania w trybie art. 51b za umowę nieodpłatną. Powyższa regulacja ma na celu należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i wykluczenie ryzyka uzyskania nienależnego przysporzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego, w wypadku, gdy po uprzednim otrzymaniu nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, dokonuje ona jej zbycia po cenie wyższej, niż wskazana w umowie kwota, za którą powinno nastąpić rozliczenie w jej cenie lokali przekazywanych na własność jednostce samorządu terytorialnego przez inwestora.

Ustawodawca przewidział także mechanizm zwrotny, w razie niewykorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego otrzymanej nieruchomości na cel określony w art. 51 ust. 1 pkt 3a u.k.z.n. W myśl art. 51b ust. 3 u.k.z.n. w przypadku, gdy w terminie 3 lat od dnia przekazania jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości nie dojdzie do jej sprzedaży na zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 4 ust. 2 u.z.n., KZN jest zobowiązany wystąpić do jednostki samorządu terytorialnego z jednym z dwóch żądań: zwrotu

[541] M. Koralewski, *Rozliczanie cen lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych przez gminę – w praktyce notarialnej*, LEX/el. 2021, źródło: https://sip.lex.pl/#/publication/470146531/koralewski-michal-rozliczanie-cen-lokali-lub-budynkow-w-cenie-nieruchomosci-zbywanych-przez-gmine...?cm=RELATIONS [dostęp: 2024-11-30].
[542] Zgodnie z właściwością wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.
[543] Zgodnie z właściwością, o której mowa w art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p.

nieruchomości do Zasobu albo zapłaty jej wartości rynkowej określonej na dzień zgłoszenia żądania. Pierwsze z rozwiązań przypomina mechanizm odwołania darowizny, przewidziany w art. 22 ust. 2 u.g.n., biorąc natomiast pod uwagę to, że przekazanie nieruchomości odbyło się na podstawie umowy w formie aktu notarialnego, stanowiącej podstawę wpisu w księdze wieczystej, zwrotne przeniesienie własności na Skarb Państwa także wymagałoby zawarcia umowy w takiej samej formie, aby doprowadzić do skutku rzeczowego w postaci zmiany właściciela nieruchomości.

Przekazanie nieruchomości w trybie, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3a u.k.z.n., wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, natomiast w art. 51b ust. 4 u.k.z.n. określono minimalny zakres umowy o przekazanie nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego poprzez odwołanie do odpowiedniego stosowania art. 52 ust. 8 u.k.z.n.

W latach 2018-2025 KZN zawarł jedną umowę nieodpłatnego przekazania nieruchomości w trybie przewidzianym w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n.[544] z przeznaczeniem pod budowę drogi, co świadczy o znikomym wykorzystaniu tego instrumentu w relacjach w jednostkami samorządu terytorialnego, mimo że można byłoby wykorzystać go jako narzędzie ułatwiające realizację przez gminy ich zadań własnych na gruntach Skarbu Państwa.

4.2.2.2. Zamiana nieruchomości

Nieruchomość należąca do Zasobu może być przedmiotem zamiany, co wyraźnie przewidziano w art. 51 ust. 1 pkt 6 u.k.z.n., jak również wyliczając w art. 51a ust. 2 pkt 3 u.k.z.n. zamianę jako jedną z dopuszczalnych form zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Lakoniczną regulację dotyczącą tego trybu zbycia nieruchomości z Zasobu, jak i w konsekwencji nabycia nieruchomości do wspomnianego Zasobu zawarto w art. 66 u.k.z.n. W przepisie tym wskazano, że dokonanie zamiany nieruchomości dopuszczalne jest wyłącznie w celu realizacji zadań określonych w art. 5 u.k.z.n., niemniej jednak jest to bardzo szeroki obszar działania, dający Prezesowi KZN duży zakres swobody w podejmowaniu decyzji o zamianie nieruchomości. *Ratio legis tej* regulacji wydaje się klarowne – zamiana daje możliwość włączenia do Zasobu nieruchomości, której wykorzystanie na cele określone w art. 5 u.k.z.n. jest korzystniejsze niż innej nieruchomości pozostającej w Zasobie.

[544] Informacja o zawarciu w dniu 23 września 2021 r. umowy nieodpłatnego przekazania na rzecz Gminy Miasto Rzeszów nieruchomości Zasobu KZN położonej w miejscowości Rzeszów, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działki nr 5956/17 i nr 5956/19 z obrębu 0222 Przybyszówka II, o łącznej powierzchni 1,4118 ha, objętej księgą wieczystą nr RZ1Z/00228085/9 z przeznaczeniem pod drogę, źródło: https://kzn.bip.gov.pl/nieodplatne-przekazanie-nieruchomosci/informacja-o-zbyciu-nieruchomosci-wchodzacej-w-sklad-zasobu-rzeszow.html [dostęp: 2024-12-01].

Umowa zmiany ma charakter umowy nazwanej, a regulują ją przepisy art. 603-604 k.c., które wobec braku odmiennego unormowania w ustawie o KZN znajdują zastosowanie do umów zamiany zawieranych przez Prezesa KZN w imieniu Skarbu Państwa. Istota zamiany polega na zobowiązaniu się jednej ze stron do przeniesienia na drugą stronę własności rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy. Do umowy zamiany znajdują odpowiednio zastosowanie przepisy o sprzedaży.

W art. 66 u.k.z.n. przewidziano dwa typy zamiany: w punkcie 1 podstawowy, dopuszczający możliwość dokonania zamiany nieruchomości, rozumianej jako zamiana prawa własności, jak i prawa wieczystego użytkowania, na inną nieruchomość, niezależnie od okoliczności, kto jest jej właścicielem, natomiast w punkcie 2 – szczególny, rozumiany jako sposób naprawienia szkody[545]. I tak zamiany nieruchomości dokonuje się wówczas w ramach należnego od Skarbu Państwa odszkodowania, o którym mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź ustaw, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 5 lit. e u.k.z.n. oraz ustaw stanowiących podstawę wydania aktu prawa miejscowego, w przypadku wywłaszczeń albo wejścia w życie przepisów, w tym przepisów prawa miejscowego, wskutek których korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Teoretycznie rozwiązanie przewidziane w art. 66 pkt 2 u.k.z.n. mogłoby przyczynić się do zaoszczędzenia wydatkowania środków budżetowych na finansowanie wywłaszczeń realizowanych na rzecz Skarbu Państwa. Dotychczas Prezes KZN dokonał tylko jednej zamiany nieruchomości[546], niemniej jednak tryb zbywania nieruchomości w drodze zamiany ma charakter incydentalny i uzależniony od zaistnienia potrzeby jej dokonania.

[545] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...),* s. 195.

[546] Zamiana ta miała miejsce w 2022 r. – odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości.

4.2.2.3. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym

W myśl art. 51 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n. nieruchomości należące do skład Zasobu mogą być przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jest to jedyny przepis w ustawie o KZN odnoszący się wprost do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, brak jest także w ustawie wyłączenia stosowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w odniesieniu do nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, zatem możemy przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie o KZN do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zastosowanie mają przepisy powołanej powyżej ustawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.p.p. w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji za wynagrodzeniem przedsięwzięcia oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. W myśl art. 2 pkt 3 u.p.p.p. wspomnianym wkładem własnym może być składnik majątkowy – nieruchomość, część składową nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55^1 k.c., rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe. Odnosząc powyższy katalog do art. 51 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n. wkład własny może stanowić wyłącznie nieruchomość lub jej część.

W art. 9 ust. 1 u.p.p.p. zamieszczono przykładowe wyliczenie form, w których może dojść do wniesienia wkładu własnego w postaci składnika majątkowego, np. nieruchomości – wśród nich ustawodawca wymienił sprzedaż, użyczenie, użytkowanie, najem albo dzierżawę. Mamy zatem do czynienia z czynnością prawną powodującą przeniesienie własności rzeczy, jak również z ograniczonym prawem rzeczowym w postaci użytkowania oraz umowami zobowiązaniowymi, które kreują prawo do korzystania z rzeczy, której własność pozostaje jednak przy podmiocie publicznym. Ustawodawca nie wymienił w powyższym katalogu prawa użytkowania wieczystego, niemniej jednak mając na uwadze, że katalog czynności wymienionych w art. 9 ust. 1 ma charakter otwarty dopuszczalne byłoby także wniesienie tego prawa jako wkładu własnego, jak również ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu prywatnego.

Nie są to jednak jedyne sposoby, w których możliwe jest realizowanie partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem nieruchomości partnera publicznego. W myśl art. 14 ust. 1 u.p.p.p. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać zawiązanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. Wówczas składnik majątkowy podmiotu publicznego w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym może stanowić wkład niepieniężny do spółki.

Wobec braku pełniejszej regulacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w ustawie o KZN powstaje pytanie o możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz partnera prywatnego lub spółki celowej, powołanej na podstawie art. 14 ust. 1 u.k.z.n. W świetle art. 9 ust. 1 u.p.p.p., będącego katalogiem otwartym, taka droga wniesienia wkładu własnego byłaby dopuszczalna. Także przepis art. 13 ust. 1a u.g.n. przewiduje możliwość przekazania nieodpłatnie nieruchomości w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.p.p.p., na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przekazanie może nastąpić jedynie na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, natomiast ani w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ani w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nie określono, w drodze jakiej czynności prawnej ma nastąpić nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Z pewnością nie jest to zdefiniowana w art. 902^1 § 1 i 2 k.c. umowa przekazania nieruchomości, która polega na zobowiązaniu się podmiotu do nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości na gminę, a w razie braku zainteresowania z jej strony – na Skarb Państwa ze względu na ograniczenie legitymacji do jej zawarcia do dwóch podmiotów – gminy i Skarbu Państwa, podczas gdy w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym uprawnionym miałby być partner prywatny lub spółka, utworzona na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.p.p.

Na kanwie art. 13 ust. 1a u.g.n. można postawić tezę, że przekazanie na czas realizacji przedsięwzięcia nie jest rozumiane jako przeniesienie własności nieruchomości, a nieodpłatne korzystanie z nieruchomości, tak długo, jak konieczne jest to do realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym[547].

Z kolei w myśl art. 9 ust. 1 u.p.p.p. wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, czyli dopuszczalne jest przeniesienie własności nieruchomości, a zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.p.p. po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 lub 1a u.p.p.p., przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania. Od tej zasady możliwe są wyjątki – umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może zawierać odmienne postanowienia w tej materii lub podmiot publiczny postanowi o pozostawieniu składnika majątkowego

[547] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 13,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk LEX/el. 2024, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587724804/773859/bonczak-kucharczyk-ewa-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-21].

w majątku spółki. Z powołanych przepisów można zatem wywieść wniosek, że przekazanie nieruchomości może polegać także na przeniesieniu na spółkę utworzoną w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym własności nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, co pozostaje w kontrze do art. 13 ust. 1a u.g.n., który umożliwia jedynie przekazanie nieodpłatnie nieruchomości na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego[548].

Wracając jednak na grunt ustawy o KZN należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 15 u.g.n. ustawa ta nie narusza ustawy o KZN, która to ustawa w art. 52 zawiera katalog podmiotów, którym może zostać przekazana nieodpłatnie nieruchomość, obejmujący: jednostki samorządu terytorialnego, związki tych jednostek oraz spółkę celową z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. We wspomnianym katalogu brak jest natomiast podmiotu prywatnego, będącego stroną umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zasadne wydaje się zatem przyjęcie założenia, że nie jest możliwe w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym wniesienie wkładu przez podmiot publiczny w osobie KZN w drodze nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Reasumując, wniesienie wkładu własnego w postaci nieruchomości z Zasobu przez KZN w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym może nastąpić wyłącznie w formach obrotu dopuszczonych przez ustawę o KZN, tj. w drodze sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, zamiany, ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego (np. użytkowania), bądź oddania w najem lub dzierżawę (ustawa o KZN nie przewiduje zawarcia umowy użyczenia jako formy obrotu). Dopuszczalne byłoby też wniesienie nieruchomości jako aportu do spółki celowej utworzonej na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.p.p., co byłoby spójne z dyspozycją art. 51a ust. 2 pkt 5 u.k.z.n.

Na marginesie, w art. 12 u.p.p.p. przewidziane zostało prawo pierwokupu na rzecz partnera prywatnego w razie sprzedaży przez podmiot publiczny albo spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a u.p.p.p., nieruchomości będącej wkładem własnym. Wspomniane prawo może być wykonane w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia partnera prywatnego o treści umowy zawartej z osobą trzecią, chyba że w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym przewidziano dłuższy termin.

Prawo pierwokupu na analogicznych warunkach przysługuje także ostatniemu partnerowi prywatnemu w okresie roku od zakończenia obowiązywania umowy o partnerstwie

[548] T. Skoczyński, *Komentarz do art. 9,* [w:] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, T. Skoczyński, Warszawa 2011, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587311565/109005/skoczynski-tomasz-ustawa-o-partnerstwie -publiczno-prywatnym-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-21].

publiczno-prywatnym. Prawo to zostaje wyłączone w dwóch przypadkach: w razie nienależytego wykonania przez partnera prywatnego zobowiązania z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w wypadku stwierdzenia jego odpowiedzialności w prawomocnym orzeczeniu sądu[549] lub w razie zawarcia przez podmiot publiczny z nowym partnerem prywatnym umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Skorzystanie przez partnera prywatnego z prawa pierwokupu powoduje, że pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści, jak umowa zawarta przez podmiot publiczny z osobą trzecią[550].

4.3. Nabywanie nieruchomości w drodze umów

Co do zasady ustawodawca dopuszcza nabycie nieruchomości na własność Krajowego Zasobu Nieruchomości, a nie Skarbu Państwa, wyłącznie z przeznaczeniem na siedzibę tej osoby prawnej. Czynność ta wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 6 u.k.z.n.

Ustawodawca dopuszcza natomiast możliwość nabycia dowolnej nieruchomości przez Prezesa KZN na rzecz Skarbu Państwa w wypadku, gdy jest to wymagane dla realizacji zadań określonych w ustawie o KZN. Nabyta w takim trybie nieruchomość wchodzi w skład Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.k.z.n. i staje się własnością Skarbu Państwa.

Pod pojęciem nabycia nieruchomości należy rozumieć szereg czynności prawnych, których skutkiem będzie przeniesienie własności na Skarb Państwa począwszy od umów o charakterze odpłatnym, tj. sprzedaży lub zamiany, skończywszy na nieodpłatnej umowie darowizny. Dopuszczalne byłoby także nabycie prawa użytkowania wieczystego, jednakże pod warunkiem, że wymagane jest to dla realizacji zadań określonych w ustawie o KZN.

Umocowanie dla państwowych osób prawnych do zbywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym według ceny odpowiadającej cenie rynkowej na rzecz Skarbu Państwa w celu włączenia do Zasobu wynika wprost z art. 5 ust. 3 u.z.z.m.p., odnoszącego się bezpośrednio do przepisów ustawy o KZN. Należy skonstatować, że ten dobrowolny tryb zbywania nieruchomości przez państwowe osoby prawne jest trafniejszym rozwiązaniem niż przymusowy protokolarny tryb przekazania nieruchomości, przewidziany w art. 22b u.k.z.n.

---

[549] W takim wypadku w myśl art. 12 ust. 3 u.p.p.p. termin roczny nie biegnie, a w razie jego rozpoczęcia ulega zawieszeniu, na czas postępowania sądowego w przedmiocie odpowiedzialności za nienależyte wykonanie przez partnera prywatnego zobowiązania z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub postępowania w sprawie wyboru nowego partnera prywatnego.

[550] M. Wawrzyniak, *Komentarz do art. 12,* [w:] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, (red.) M. Grabiec, Warszawa 2019, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587798643/596083/grabiec-mateusz-red-ustawa-o-partnerstwie-publiczno-prywatnym-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-21].

Stosownie do dyspozycji art. 29 ust. 2 u.k.z.n. nabycie nieruchomości następuje po cenie rynkowej, z uwzględnieniem wartości obciążeń nieruchomości. Użycie pojęcia „cena rynkowa" sugeruje odesłanie do przepisów art. 149 i n. u.g.n., dotyczących określania wartości wszystkich nieruchomości, niezależnie od ich rodzaju, położenia i przeznaczenia, jak również bez względu na cel wyceny i osobę właściciela.

Zgodnie z art. 150 ust. 1 u.g.n. przewidziano cztery metody wyceny nieruchomości polegające na:

1) określeniu wartości rynkowej,
2) określeniu wartości odtworzeniowej,
3) ustaleniu wartości katastralnej,
4) określeniu innych rodzajów wartości przewidzianych w odrębnych przepisach.

Dobór sposobu wyceny dokonywany jest pod kątem celu, dla jakiego dokonuje się określenia wartości nieruchomości. I tak wartość rynkowa określana jest w przypadku nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu. Z kolei wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, jak również, jeżeli tej metody wyceny wymagają przepisy szczególne. Z kolei wartość katastralną nieruchomości ustala się dla potrzeb podatku od nieruchomości, a zasady i tryb takiej wyceny regulują przepisy art. 160-173 u.g.n.

Definiując w art. 151 ust. 1 u.g.n. pojęcie wartości rynkowej nieruchomości ustawodawca wskazał, że stanowi ją szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy łącznie spełniają następujące warunki:

1) mają stanowczy zamiar zawarcia umowy,
2) działają z rozeznaniem,
3) postępują rozważnie,
4) nie znajdują się w sytuacji przymusowej.

Wprowadzenie definicji pojęcia wartości rynkowej miało na celu zapewnienie jednolitego pojmowania wartości nieruchomości w państwach unijnych, tak aby wykreować analogiczne podstawy wyceny nieruchomości w krajach członkowskich[551].

[551] A. Maziarz, *Obrót prawny nieruchomościami*, [w:] *Wycena nieruchomości*, A. Maziarz, Warszawa 2011, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369235128/201273/maziarz-agnieszka-obrot-prawny-nieruchomosciami ?cm=URELATIONS, aktualnie w obrocie stasowane są Europejskie Standardy Wyceny: 9 edycja – 2020, https://repozytorium.bg.ug.edu.pl/info/book/UOGc5702cbed8474350bb2de9ee9e3d47de/ [dostęp: 2024-12-14].

Reasumując, Prezes KZN jest uprawniony do nabycia na rzecz Skarbu Państwa od dowolnego podmiotu odpłatnie po cenie rynkowej prawa własności lub wieczystego użytkowania każdej nieruchomości, jednakże wyłącznie wówczas, gdy wymaga tego realizacja zadań określonych w ustawie o KZN. Wobec braku odrębnej regulacji w ustawie o KZN dotyczącej sposobu ustalania ceny rynkowej zasadne wydaje się zastosowanie *per analogiam* przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących wyceny, w tym wynikającego z art. 156 ust. 1 u.g.n. obowiązku jej sporządzenia w formie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego[552].

Z kolei w art. 30 u.k.z.n. przewidziano możliwość przekazania przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również państwowe osoby prawne i spółki Skarbu Państwa nieruchomości do Zasobu, w razie uznania, że nieruchomość nie jest niezbędna do realizacji ich zadań. Wymienione podmioty za zgodą Prezesa KZN mogą przekazywać na własność Skarbu Państwa nieruchomości do Zasobu. Mechanizm przekazania oparto na konstrukcji protokołu przekazania nieruchomości, przewidzianego w art. 22b u.k.z.n. W pierwotnym brzmieniu przepisu[553] nie była wymagana zgoda Prezesa KZN na przejęcie nieruchomości do Zasobu, jak również nie rozstrzygnięto o formie przekazania nieruchomości (umowa przekazania lub protokół) i dopiero przy okazji nowelizacji określono tryb przekazania nieruchomości do Zasobu[554].

Protokół przekazania, sporządzany w formie aktu notarialnego, powinien obejmować oświadczenie przedstawiciela KZN o przyjęciu nieruchomości do Zasobu i zawierać oznaczenie stron protokołu, podstawowe dane dotyczące nieruchomości, w szczególności jej oznaczenie według numeru księgi wieczystej oraz postanowienia w zakresie przekazania prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa oraz powierzenia wykonywania tych praw KZN. Przyjęte rozwiązanie oparte na formule protokołu zdawczo-odbiorczego stosowanego w razie zamiaru przejęcia nieruchomości stanowiącej własność lub przedmiot wieczystego użytkowania spółki Skarbu Państwa, szczególnie w wypadku braku woli tego podmiotu przekazania nieruchomości do Zasobu, wydaje się co najmniej dyskusyjne. Z kolei rozwiązanie przewidziane w art. 30 u.k.z.n. zakłada zgodną wolę stron co do przekazania nieruchomości do Zasobu, zatem nic nie stałoby na przeszkodzie zawarciu pomiędzy działającym w imieniu

[552] Zob.: art. 150 ust. 5 u.g.n.

[553] Artykuł 30 zmieniony przez art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r., zmieniającej ustawę o KZN z dniem 15 sierpnia 2019 r.

[554] Projektodawcy ustawy nowelizującej oceniając krytycznie dotychczasowe rozwiązania legislacyjne zwracali uwagę, że przepis art. 30 u.k.z.n., który pozwala państwowym osobom prawnym przekazać grunt na rzecz KZN, ma charakter fakultatywny i w ogóle nie określa trybu przekazania – uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 4.

Skarbu Państwa Prezesem KZN a podmiotem przekazującym nieruchomość analogicznej jak przewidziano w art. 52 u.k.z.n. umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Na marginesie, przepis art. 30 u.k.z.n. dopuszcza możliwość przekazania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego, niemniej jednak mając na uwadze jego *ratio legis*, wydaje się, że dopuszczalne byłoby także przekazania nieruchomości w tym trybie przez związek jednostek samorządu terytorialnego, który znajduje się w kręgu podmiotów wymienionych w art. 52 u.k.z.n., którym Prezes KZN może przekazać nieruchomość z Zasobu[555]. W kręgu podmiotów, którego mogą przekazać nieruchomość do Zasobu w trybie art. 30 u.k.z.n., oprócz jednostek samorządu terytorialnego, wymienione zostały państwowe osoby prawne oraz spółki Skarbu Państwa, jednakże projektodawcy ustawy nowelizującej z 2019 r.[556] uznali, że fakultatywny tryb przejęcia do Zasobu nieruchomości spółek SP jest niewystarczający, co skutkowało wprowadzeniem trybu przymusowego w art. 22b u.k.z.n., który miał zagwarantować istotne zasilenie Zasobu w nieruchomości spółek skarbowych. W rzeczywistości żaden z tych mechanizmów nie przyniósł rezultatu – KZN dotychczas nie przejął żadnej nieruchomości w trybie art. 30 u.k.z.n., ani art. 22b u.k.z.n.

Z przepisu art. 30 u.k.z.n. nie wynika literalnie, że przekazanie w tym trybie ma mieć charakter nieodpłatny, co wydaje się logiczną konstatacją wynikającą z *ratio legis* przepisu – przekazywania do Zasobu nieruchomości zbędnych ich właścicielom oraz ulokowanie tego przepisu w charakterze opozycji jako następnego po art. 29 u.k.z.n., przewidującego odpłatny tryb nabycia. Pewną wątpliwość w tym zakresie nasuwać może wykładnia systemowa przepisów ustawy o KZN – skoro nieruchomość ma być przejęta do Zasobu na „na zasadach określonych w art. 22b u.k.z.n.", to zastanowić należy się czy zastosowanie zasad określonych w art. 22b u.k.z.n. nie ma dalszych konsekwencji w postaci stosowania art. 24a u.k.z.n., przewidującego rekompensatę dla spółki Skarbu Państwa, należnej za przejęcie do Zasobu nieruchomości w trybie art. 22b u.k.z.n. Konkludując – odesłanie do stosowania zasad określonych w art. 22b u.k.z.n. do przejęcia nieruchomości do Zasobu w trybie art. 30 u.k.z.n. jest rozwiązaniem nietrafnym, skoro oceniając *ratio legis* tego mechanizmu, miał on prowadzić do nieodpłatnego przekazywania zbędnych podmiotom wymienionym w kręgu uprawnionych na własność Skarbu Państwa do Zasobu nieruchomości gruntowych.

[555] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...),* s. 86.
[556] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 4-5.

4.3.1. Prawo pierwokupu

Prawo pierwokupu, zdefiniowane w art. 596 k.c., kreuje po stronie uprawnionego pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na wypadek zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy podmiotem zobowiązanym z tytułu prawa pierwokupu a jego kontrahentem.

Sprzedaż nieruchomości objętej prawem pierwokupu przebiega w inny sposób niż nieruchomości nieobjętej tym prawem, gdyż konieczne jest zawarcie dwóch umów – zobowiązującej sprzedaży (umowy warunkowej) oraz przenoszącej własność w wykonaniu umowy zobowiązującej sprzedaży.

Zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu zawiera z osobą trzecią umowę sprzedaży pod warunkiem zawieszającym, w której zobowiązuje się zawrzeć umowę przeniesienia własności na osobę trzecią, jeżeli uprawniony z tytułu pierwokupu tego prawa nie wykona. Wspomniane uprawnienie uaktywnia się w momencie zawarcia warunkowej umowy sprzedaży i nie może zostać zainicjowane przez Skarb Państwa w oderwaniu od zaistnienia czynności prawnej pomiędzy stronami umowy warunkowej.

Zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu powinien niezwłocznie zawiadomić uprawnionego o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią, co w praktyce polega na doręczeniu uprawnionemu wypisu aktu notarialnego – warunkowej umowy sprzedaży. Zgodnie z art. 598 § 2 k.c. prawo pierwokupu co do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca. W przypadku, gdy prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Skarbowi Państwa, czynność prawna obejmująca sprzedaż dokonaną bezwarunkowo jest nieważna. Ponadto w myśl art. 600 § 2 k.c., jeżeli umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią przewiduje świadczenia dodatkowe, takie świadczenie dodatkowe uważa się za niezastrzeżone w wypadku wykonania prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa z mocy ustawy.

Wykonanie prawa pierwokupu powoduje, że między zobowiązanym a uprawnionym dochodzi do skutku umowa sprzedaży o tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Złożone w formie aktu notarialnego przez uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu nieruchomości oświadczenie o jego wykonaniu ma skutek rozporządzający, co oznacza, że nie zawiera się odrębnej umowy przenoszącej własność nieruchomości[557]. W przypadku złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu prawa użytkowania wieczystego gruntu skutek rozporządzający nie następuje automatycznie z uwagi na okoliczność, że przeniesienie tego prawa w drodze umowy

[557] J. Górecki, *Prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 16.

wymaga wpisu w księdze wieczystej (art. 27 u.g.n.), gdyż w tym wypadku wpis w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny[558].

Prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa w niektórych sytuacjach podlega wyłączeniu. Bezwzględne wyłączenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa przewidziano w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej[559] – w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się bowiem prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Ale i od tej generalnej zasady ustanowiono wyjątek – zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu prawo pierwokupu może być zastosowane przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości. Ustawy szczególne przewidują także sytuacje, w których prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nie ma zastosowania, z uwagi na ochronę interesu wybranych podmiotów, np. osób bliskich zbywcy (art. 37a ust. 4 u.o.l.) lub najemców lokali mieszkalnych (art. 30a ust. 2 u.k.z.n.), co zostanie zasygnalizowane w dalszej części rozdziału.

Ustawowe prawo pierwokupu, ingerujące w zasadę swobody umów, stanowi instrument polityki gospodarczej państwa, zatem przy dokonywaniu wykładni regulujących je przepisów pierwszeństwo przysługuje wykładni funkcjonalnej, natomiast należy unikać wykładni rozszerzającej, mając na uwadze, że przedmiotowe prawo stanowi ograniczenie wolności obrotu gospodarczego[560].

Możemy wyróżnić dwa rodzaje prawa pierwokupu: umowne i ustawowe[561]. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* w odniesieniu do ustawowego prawa pierwokupu przepisy art. 596 i n. k.c. doznają ograniczenia wynikającego z przepisów szczególnych, w tym przypadku ustawy o KZN, która zawiera dwa przepisy przewidujące zastosowanie prawa pierwokupu – art. 30a i art. 65a u.k.z.n.

Na mocy art. 30a ust. 1 u.k.z.n. [562] Krajowemu Zasobowi Nieruchomości przysługuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej własność lub

[558] W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 20.
[559] T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1966.
[560] R. Trzaskowski, C. Żuławska, *Komentarz do art. 596 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa, wyd. II*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2017, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587430157/525675/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-iv-zobowiazania-czesc-szczegolowa-wyd-ii?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-15].
[561] Kwik M., *Problematyka umownego prawa pierwokupu*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2013, rok XIII, s. 433.
[562] Przepis ten został wprowadzony do ustawy na podstawie art. 52 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – projektodawcy

przedmiot[563] użytkowania wieczystego państwowej osoby prawnej, zdefiniowanej w art. 3 u.z.z.m.p. Problematyka sposobu ustalania kręgu państwowych osób prawnych została już szerzej poruszona w rozdziale 1, zatem w tym miejscu ograniczono się do konstatacji, że grupa podmiotów, której dotyczy prawo pierwokupu na rzecz KZN jest bardzo liczna. Wprowadzenie prawa pierwokupu prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości tak szerokiej grupy podmiotów stanowi utrudnienie natury technicznej w realizacji ich zadań, przedłużające procedurę sprzedaży nieruchomości. Powstaje zatem pytanie o racjonalność działania ustawodawcy, przewidującego prawo pierwokupu dla każdego rodzaju nieruchomości, w tym takich, które nie są przydatne dla realizacji celów określonych w art. 5 u.k.z.n., np. gruntów rolnych. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca nie przewidział żadnych kryteriów natury funkcjonalnej czy celowościowej, pozwalającej na ocenę przydatności wykonania prawa pierwokupu[564]. Pytanie to jest o tyle zasadne, że dotychczas KZN nie skorzystał z prawa pierwokupu i nie nabył żadnej nieruchomości do Zasobu w ten sposób[565].

Rozważenia wymaga także kwestia stosowania art. 30a u.k.z.n. wobec niektórych państwowych osób prawnych wymienionych w art. 3 u.z.z.m.p., takich jak Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa czy Agencja Mienia Wojskowego. Dokonując literalnej wykładni powołanych powyżej przepisów nasuwa się wniosek, że wskazane podmioty zobowiązane są do stosowania prawa pierwokupu przy zbywaniu nieruchomości, jednakże stoi on w sprzeczności z konstrukcją powiernictwa, na jakiej oparte jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez wyżej wymienione podmioty – dokonują one bowiem jako powiernicy zbycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, a nie własność państwowej osoby prawnej. Odmienne zapatrywanie doprowadziłoby do absurdalnej sytuacji, w której KZN jako podmiot wykonujący prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa miałby nabyć nieruchomość

uzasadnili go lapidarnie, wskazując że nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa (do zasobu KZN) w drodze prawa pierwokupu mogłyby zostać następnie wykorzystane dla realizacji zadań państwa w obszarze wspierania budownictwa mieszkaniowego, uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk sejmowy nr 2667, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667 [dostęp: 2024-12-17].

[563] Na marginesie – należy zauważyć, że wspomniany przepis zawiera błąd pojęciowy – prawo pierwokupu dotyczy bowiem prawa użytkowania wieczystego, a nie jak sformułowano w ustawie „przedmiotu użytkowania wieczystego".

[564] K. Maj, *Ustawowe prawo pierwokupu na nieruchomości na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości*, „Krakowski Przegląd Notarialny" 2018, nr 2, s. 42.

[565] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości.

już stanowiącą własność Skarbu Państwa, jednakże zbywaną w jego imieniu przez innego powiernika, np. AMW.

W literaturze zwraca się uwagę, że ze względów funkcjonalnych zastosowanie prawa pierwokupu, przewidziano w art. 30a u.k.z.n. powinno być wyłączone[566] – tytułem przykładu wskazuje się nieruchomości położone na terenach specjalnych stref ekonomicznych (SSE), w wypadku, gdy zarządzającym strefą będzie państwowa osoba prawna[567]. Dochodzi bowiem do analogicznej sytuacji, jak opisana powyżej, a dotycząca KOWR czy AMW, ponieważ na podstawie art. 8 ust. 4 u.s.s.e. zarządzający SSE może zostać umocowany w drodze umowy do zorganizowania i przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa położonej w SSE.

Jak już wcześniej wspomniano, prawo pierwokupu zostaje wyłączone w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego lub lokalu o innym przeznaczeniu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym osobie, której przysługuje ustawowe prawo pierwszeństwa nabycia takiej nieruchomości.

Państwowa osoba prawna w razie zamiaru sprzedaży prawa własności nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania, powinna zawrzeć warunkową umowę sprzedaży pod warunkiem, że Prezes KZN nie wykona prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Obowiązek zawiadomienia o umowie spoczywa na notariuszu sporządzającym umowę sprzedaży, który jest zobowiązany w terminie 3 dni od dnia zawarcia umowy do przekazania Prezesowi KZN wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży. Ustawa o KZN nie odsyła wprawdzie w zakresie w niej nieuregulowanym do przepisów Kodeksu cywilnego, jednakże w oparciu o art. 599 § 2 k.c. można postawić tezę, że dokonana bezwarunkowo umowa sprzedaży będzie obarczona sankcją nieważności.

Zgodnie z art. 30b ust. 2 u.k.z.n. prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa wykonuje Prezes KZN w terminie miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży u notariusza, który sporządził umowę warunkową, a jeżeli byłoby to niemożliwe lub napotykało poważne trudności, oświadczenie może być złożone przed innym notariuszem (ust. 3 *in fine*)[568]. W razie niewykonania prawa pierwokupu w zakreślonym terminie prawo to wygasa. Zgodnie

[566] K. Maj, *Ustawowe prawo pierwokupu (...)*, s. 42.
[567] Zob.: art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1604, oznaczonej dalej skrótem u.s.s.e.
[568] Analogicznie jak w art. 110 ust. 4 u.g.n.

art. 30c u.k.z.n. prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej w umowie sprzedaży pomiędzy jej stronami.

W myśl art. 30b ust. 5 u.k.z.n. złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu skutkuje przeniesieniem prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości, a w przypadku wykonania pierwokupu wobec prawa wieczystego użytkowania – wygaśnięcie tego prawa, a zgodnie z ust. 6 – wskutek wykonania prawa pierwokupu nabyte w ten sposób nieruchomości wchodzą do Zasobu.

Powyżej opisane rozwiązanie różni się od regulacji kodeksowej zawartej w art. 597 § 2 k.c., zgodnie z którym prawo pierwokupu wykonuje się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu w terminie do jego wykonania (*vide*: art. 598 § 2 k.c. – w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży), co oznacza, że nie tylko oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w ciągu miesiąca od zawiadomienia o sprzedaży, ale i przed upływem tego terminu zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu ma mieć możliwość zapoznania się z nim[569].

Powstaje natomiast pytanie o skutek wykonania prawa pierwokupu w sytuacji, gdy przedmiotem warunkowej umowy sprzedaży jest prawo użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 30b ust. 5 u.k.z.n. nie zawiera bowiem wyraźnego wskazania, analogicznego jak przepis art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n., że gmina uzyskuje prawo użytkowania wieczystego, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa. Brak jest zatem normy prawnej, z której wynikałoby, że poprzez oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu Skarb Państwa nabywa prawo użytkowania wieczystego takiej nieruchomości, co byłoby logiczną konsekwencją wykonania tego prawa. Wobec braku szczególnej regulacji w tym zakresie w ustawie o KZN wydaje się, że należy zastosować co do terminu wykonania prawa pierwokupu normy ogólne wynikające z Kodeksu cywilnego i wówczas termin na wykonanie prawa pierwokupu wynosiłby miesiąc zgodnie z art. 30b ust. 2 u.k.z.n., jednak przed upływem tego terminu powinno nie tylko zostać złożone oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, ale również zobowiązany z tytułu pierwokupu musi mieć możliwość zapoznania się z treścią oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

[569] J. Górecki, *Umowne prawo pierwokupu*, Kraków 2000, s. 201–202; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09, LEX nr 523688, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2008 r., II CNP 70/08, LEX nr 484703.

Drugą konsekwencją braku analogicznej regulacji do art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n. jest trudność w określeniu chwili nabycia prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie bowiem z art. 27 u.g.n. do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy wymagany jest wpis w księdze wieczystej, zatem do nabycia tego prawa przez Skarb Państwa w wyniku złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu niezbędny będzie przedmiotowy wpis. Powstaje na tym tle problem natury technicznej dotyczący złożenia elektronicznego wniosku wieczystoksięgowego, a konkretnie realizacji wynikającego z art. 92 § 4 p.n. obowiązku notariusza co do złożenia takiego wniosku. Skoro oświadczenie Prezesa KZN o wykonaniu prawa pierwokupu powinno dojść do wiadomości zobowiązanego, to w chwili złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez Prezesa KZN nie dochodzi jeszcze do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa. Wobec braku precyzyjnej regulacji ustawowej w tym zakresie, mając na uwadze ustrojową rolę notariusza[570] i zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego uznać jednak należy, że notariusz powinien złożyć elektroniczny wniosek wieczystoksięgowy, stanowiący odrębną czynność notarialną.

Mając na względzie powyższe uwagi zasadnym *de lege ferenda* wydaje się wprowadzenie w art. 30b ust. 5 u.k.z.n. analogicznej regulacji jak art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n., stanowiącej, że wskutek złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu Skarb Państwa nabywa prawo użytkowania wieczystego, ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego.

Należy ponadto pamiętać o jednej kwestii – zgodnie z art. 35 pkt 5 u.k.z.n. pisemnej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wymaga nabywanie nieruchomości przez KZN na rzecz Skarbu Państwa. Złożenie przez Prezesa KZN oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu prowadzi do nabycia własności lub użytkowania wieczystego przedmiotu umowy warunkowej, ewentualnie do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, które obciążało nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa. Idąc tym tokiem rozumowania należy stwierdzić, że oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wymaga pisemnej zgody ministra, skoro jest to czynność prawna, wskutek której dochodzi do nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, a przepisy ustawy nie przewidują zwolnienia Prezesa KZN od obowiązku uzyskania zgody ministra na złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

Na marginesie, wnioskując *a contrario*, należałoby postawić tezę, że zgody ministra nie wymaga oświadczenie o rezygnacji z prawa pierwokupu bądź zrzeczeniu się tego prawa,

[570] Zob. A. J. Szereda, *Czynności notarialne. Komentarz do art. 79–112 Prawa o notariacie.*, Warszawa 2018, s. 244–249.

złożone przed upływem terminu do jego wykonania, skoro nie prowadzą one do nabycia nieruchomości.

W razie kolizji ustawowego prawa pierwokupu przysługującego więcej niż jednemu uprawnionemu umowa sprzedaży powinna być zawarta pod warunkiem niewykonania tego prawa przez wszystkich uprawnionych. Należy także zauważyć, że przepisy ustawy o KZN nie przewidują normy kolizyjnej na okoliczność, gdyby sprzedaż nieruchomości podlegała prawu pierwokupu ustawowego z innego tytułu. Jako przykład ustawowej normy kolizyjnej rozstrzygającej zbieg ustawowych praw pierwokupu wskazać można przepis art. 10 ust. 5i u.o.p., zgodnie z którym w przypadku, gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu. Analogiczny charakter ma norma kolizyjna, zawarta w art. 37a ust. 5-6 u.o.l., zgodnie z którą, jeżeli prawo pierwokupu gruntu przysługuje kilku podmiotom, pierwszeństwo w wykonaniu prawa pierwokupu przysługuje Lasom Państwowym, chyba że jednym z uprawnionych jest park narodowy. Wyraźną normę kolizyjną zawiera natomiast art. 109 ust. 3 pkt 4 u.g.n. – zgodnie z tym przepisem prawo pierwokupu nie przysługuje gminie, jeżeli prawo to przysługuje jednocześnie Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, a w istocie – Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez KZN.

Z kolei ustawowe prawo pierwokupu regulowane w art. 65a u.k.z.n. dotyczy nieruchomości (jak również prawa użytkowania wieczystego), które przed zbyciem wchodziły w skład Zasobu. Prawo pierwokupu przysługuje zatem KZN w przypadku zbycia nieruchomości uprzednio nabytej od KZN na podstawie art. 53 u.k.z.n., tj. w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, jak również prawa użytkowania wieczystego nabytego na podstawie tego przepisu. Ponadto prawo pierwokupu obejmuje sprzedaż niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od KZN na podstawie art. 65 ust. 1 u.k.z.n, jak również prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od KZN na podstawie tego przepisu.

Analogicznie jak w przypadku prawa pierwokupu przewidzianego w art. 30a u.k.z.n. może być ono wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez KZN zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Również i w tym przypadku, sporządzający umowę sprzedaży notariusz jest obowiązany do przekazania wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży, w terminie 3 dni od dnia zawarcia umowy. Podobnie jak w przypadku prawa pierwokupu wynikającego z art. 30a u.k.z.n. Prezes KZN co do zasady powinien złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu w formie aktu notarialnego u notariusza,

u którego sporządzono umowę warunkową, gdyby jednak było to niemożliwe lub napotykało poważne trudności, oświadczenie takie może być złożone u innego notariusza.

Zgodnie z art. 65a ust. 6 u.k.z.n. z chwilą złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży nieruchomości – nieruchomość ta staje się własnością Skarbu Państwa i zostaje włączona do Zasobu, natomiast jeżeli przedmiotem umowy jest prawo użytkowania wieczystego prawo to wygasa. Również i w tym przypadku prawo pierwokupu jest wykonywane po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

Opierając się na sprawdzonych rozwiązaniach legislacyjnych zawartych w Kodeksie cywilnym i ustawie o gospodarce nieruchomościami projektodawcy[571] wskazali prawo pierwokupu jako mechanizm umożliwiający kontrolę realizacji celu określonego w umowie sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, tj. wykorzystania gruntów na realizację inwestycji mieszkaniowych. Prezes KZN został wyposażony w możliwość podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu, na wypadek dalszego obrotu nieruchomością gruntową, zbytą z Zasobu KZN zarówno na podstawie art. 53, jak i art. 65 u.k.z.n., niemniej jednak uprawnienie to będzie przysługiwać wyłącznie w przypadku pierwszej umowy sprzedaży po nabyciu nieruchomości z Zasobu. Regulację dotyczącą prawa pierwokupu przewidzianą w art. 65a u.k.z.n. należy co do zasady ocenić pozytywnie jako racjonalną i kompletną.

4.3.2. Prawo odkupu

Drugim z instrumentów przewidujących mechanizm umożliwiający kontrolę realizacji celu określonego w umowie sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest przewidziane w art. 65b u.k.z.n. prawo odkupu, wzorowane na przepisach Kodeksu cywilnego[572]. Należy jednak zauważyć, że prawo odkupu zastrzeżone może być wyłącznie w umowie sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 53 u.k.z.n., tj. na cele mieszkaniowe.

Prawo odkupu unormowane w art. 65b u.k.z.n., choć obligatoryjne na podstawie ust. 1 tego przepisu, jest w istocie zastrzeżeniem wynikającym z umowy, w przeciwieństwie do prawa pierwokupu przewidzianego w art. 30b i art. 65a u.k.z.n., których źródłem jest przepis prawa (pierwokup ustawowy).

[571] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 28.
[572] Ibidem.

Prawo odkupu ma charakter prawa akcesoryjnego, którego zadaniem jest funkcja zabezpieczająca, zbliżona w istocie do takich rozwiązań jak przewłaszczenie na zabezpieczenie bądź bankowa operacja *repo (repurchase agreement)*[573]. Prawo to nie pozbawia nabywcy możności wykonywania praw właścicielskich, w tym także zbycia lub obciążenia rzeczy, jednak w przypadku nieruchomości przedmiotowe prawo odkupu może zostać ujawnione w dziale III księgi wieczystej w charakterze prawa osobistego, co stanowi obciążenie nieruchomości.

Prawo odkupu jest wykonywane przez złożenia nabywcy oświadczenia woli, co zdaniem części przedstawicieli doktryny ma charakter jednostronnej czynności prawnej prawokształtującej[574], choć nie jest to pogląd powszechny, gdyż Witold Czachórski[575] prezentował stanowisko, że zastrzeżenie prawa odkupu stanowi ofertę powrotnej sprzedaży, zatem wykonanie przedmiotowego prawa stanowi przyjęcie oferty. Z kolei stanowisko judykatury[576] skłania ku uznaniu, że jednostronne oświadczenie woli uprawnionego do skorzystania z prawa odkupu skutkuje obowiązkiem przeniesienia zwrotnego prawa własności w drodze czynności rozporządzającej[577] za cenę ustaloną przez strony, według zasad określonych w art. 594 k.c.

Prawo odkupu wykonywane jest przez Prezesa KZN przez oświadczenie złożone kupującemu w formie aktu notarialnego. Z chwilą wykonania prawa odkupu nabywca jest obowiązany przenieść na rzecz Skarbu Państwa własność nieruchomości za zwrotem ceny i kosztów sprzedaży oraz za zwrotem nakładów. Wykonanie prawa odkupu nie powoduje zatem automatycznego zwrotnego przeniesienia własności na Skarb Państwa. Aby wywołać skutek rozporządzający konieczne jest zawarcie pomiędzy stronami umowy w formie notarialnej.

Zgodnie z art. 65b ust. 5 u.k.z.n. prawo odkupu przysługuje w okresie 5 lat od dnia sprzedaży nieruchomości[578], a warunkiem jego wykonania jest niezrealizowanie na sprzedanej nieruchomości celu, o którym mowa w art. 53 u.k.z.n.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, wykonanie prawa odkupu nieruchomości wiąże się ze zwrotem na rzecz nabywcy ceny i kosztów sprzedaży, jak również poniesionych nakładów

---

[573] R. Trzaskowski, C. Żuławska, *Komentarz do art. 593,* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa, wyd. II*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2017, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587430154/525672/gudowski-jacek-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-iv-zobowiazania-czesc-szczegolowa-wyd-ii?cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-17].
[574] Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 60.
[575] W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 299.
[576] Wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 60/94, LEX nr 197777.
[577] P. Szafarz, *Odpadnięcie podstawy prawnej w kontekście reguły kauzalności*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1996, nr 4, s. 12.
[578] Co jest spójne z regulacją zawartą w art. 593 § 1 k.c., zgodnie z którym prawo odkupu może być zastrzeżone na czas nieprzenoszący lat pięciu.

koniecznych[579], natomiast zwrot innych niż konieczne nakładów przysługuje nabywcy wyłącznie w granicach istniejącego zwiększenia wartości nieruchomości.

Prawo odkupu ma charakter prawa osobistego, jest zatem niezbywalne i niepodzielne, co oznacza, że nie można go wykonać tylko co do części przedmiotu sprzedaży[580]. Ponadto prawo odkupu nie stanowi dla kupującego ograniczenia w rozporządzaniu nabytą nieruchomością, a sprzedawcy nie przysługuje żaden instrument służący zapobieżeniu zbyciu nieruchomości. Ujawnienie prawa odkupu w księdze wieczystej zgodnie z art. 16 u.k.w.h. sprawia, że uzyskuje ono skuteczność względem nabytych po jego ujawnieniu przez czynność prawną praw, można je wykonać wobec każdoczesnego właściciela nieruchomości staje się chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Dokonanie wpisu prawa odkupu do księgi wieczystej powoduje jego przekształcenie z roszczenia *in personam* w roszczenie *in rem*. Wskutek tego nabywca nieruchomości bądź prawa użytkowania wieczystego nabywa je z ograniczeniem, którego źródłem jest prawo odkupu.

Dotychczas KZN nie skorzystał ani razu z prawa odkupu, co jest niewątpliwie pokłosiem zawarcia tylko jednej umowy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym, w której zastrzeżono takie prawo[581].

4.4. Inne formy obrotu nieruchomościami

4.4.1. Ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych

Zgodnie z art. 51 ust. 2 u.k.z.n. nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem obciążenia ograniczonymi prawami rzeczowymi. Odnosząc się do kwestii formy ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości wskazać należy, że co do zasady w myśl art. 245 ust. 1 k.c. do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności, z wyłączeniem przepisów o niedopuszczalności warunku lub terminu. Ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości wymaga formy aktu notarialnego, jednak jest ona potrzebna wyłącznie dla oświadczenia właściciela ustanawiającego prawo.

Ustawodawca nie przewidział przetargowego trybu zawarcia takich umów, co wynika z charakteru praw rzeczowych, szczególnie służebności gruntowych, czy też przesyłu, ściśle

[579] Taki wniosek *a contrario* można wywieść z art. 65b ust. 4 u.k.z.n.
[580] G. Bieniek, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwo nabycia,* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013, źródło: https://sip.lex.pl/#/monograph/369302396/239477/bieniek-gerard-gdesz-miroslaw-rudnicki-stanislaw-nieruchomosci-problematyka-prawna?keyword=odkupu&cm=URELATIONS [dostęp: 2024-12-21].
[581] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Dyrektor Biura KZN Antoninę Ciużyńską w formie tabeli pt. Zbywanie i nabywanie nieruchomości.

związanych z konkretnymi nieruchomościami. Mając na uwadze aspekt praktyczny wskazać należy, że w ramach zamkniętego katalogu ograniczonych praw rzeczowych najbardziej adekwatne byłoby ustanawianie służebności (gruntowych lub przesyłu), użytkowania oraz hipotek.

Ustanowienie służebności – zarówno gruntowych, jak i przesyłu, uzależnione jest w pierwszym przypadku od potrzeb właścicieli nieruchomości władnących, a w drugim – przedsiębiorców przesyłowych. Przepisy ustawy o KZN nie przewidują szczególnych regulacji w tym zakresie, zatem można przyjąć, że zastosowanie do ich ustanawiania znajdą bezpośrednio przepisy Kodeksu cywilnego. Przepisy ustawy o KZN nie wymagają tego wprost, ale wydaje się, że określenie wartości służebności powinno nastąpić na podstawie operatu szacunkowego. Wniosek taki oprzeć można na wykładni systemowej ustawy o KZN, według której cenę nieruchomości ustala się na podstawie wartości rynkowej określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego (*vide*: art. 3 ust. 1 pkt 1a u.k.z.n.), jak również i pośrednio na treści art. 156 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

Z kolei ustanowienie prawa użytkowania nie wymaga drogi przetargowej, gdyż tylko dla zawarcia umów najmu i dzierżawy na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata przewidziano w art. 51a ust. 4 u.k.z.n. obowiązek przetargowego trybu ich zawarcia, w przeciwieństwie do art. 37 ust. 4 u.g.n., który taki obowiązek przewiduje także dla umowy użytkowania. Przyjęte w ustawie o KZN rozwiązanie wydaje się konsekwentne – ustanowienie pozostałych ograniczonych praw rzeczowych również nie wymaga trybu przetargowego.

Ze względu na rodzaj mienia tworzącego Zasób, tj. nieruchomości gruntowych wykluczone byłoby ustanowienie zastawu na tym składniku mienia, gdyż w myśl zasady wyrażonej w art. 306 k.c. zastaw może zostać ustanowiony na rzeczy ruchomej. Zgodnie z art. 327 k.c. przedmiotem zastawu mogą być także prawa, jeżeli są zbywalne, jednak nie można ustanowić go na tych prawach, które mogą być obciążone hipoteką[582]. W związku z powyższym przedmiotem zastawu nie może być prawo własności nieruchomości ani prawo użytkowania wieczystego, natomiast niewykluczone byłoby ustanowienie zastawu na należących do KZN udziałach lub akcjach w spółkach, które mają wszak charakter praw zbywalnych. Wykluczone z natury rzeczy byłoby także ustanowienie przez KZN własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu.

[582] Wnioskując *a contrario* z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2017.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o KZN przepis art. 51 ust. 2 u.k.z.n. dopuszczał obciążanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu ograniczonymi prawami rzeczowymi, zatem na jego podstawie możliwe było także ustanowienie hipoteki na nieruchomości gruntowej. Z dniem 10 sierpnia 2022 r. wszedł w życie art. 66a ust. 1 u.k.z.n.[583] *stricte* regulujący kwestię ustanowienia przez KZN zabezpieczeń na mieniu. I tak zgodnie z ust. 1 tego przepisu po pierwsze – KZN może wykorzystywać mienie Zasobu do ustanawiania zabezpieczeń zaciąganych zobowiązań finansowych KZN w celu pełnego pokrycia wydatków własnych. Po drugie – KZN może ustanowić na mieniu Zasobu zabezpieczenie zobowiązań finansowych spółek celowych lub społecznych inicjatyw mieszkaniowych ze swoim udziałem, jeżeli są związane z realizacją zadań wynikających z polityki państwa, w szczególności w zakresie tworzenia warunków do zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem, wspierania rozwoju społecznego budownictwa czynszowego, wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rozwoju mieszkalnictwa, aktywnej polityki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej[584] projektodawcy argumentowali, że regulacja dopuszczająca ustanawianie zabezpieczeń dla zobowiązań osób trzecich przez KZN wzorowana była na obowiązujących przepisach zezwalających innym państwowym osobom prawnym na ustanawianie zabezpieczeń w postaci hipoteki na nieruchomościach. Projektodawcy nie wskazali jednak wspominanych przepisów, można natomiast wnioskować, że odwołanie dotyczy art. 38 ust. 1 u.z.z.m.p., regulującego kwestię dokonania przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych. Projektodawcy nowelizacji ustawy o KZN jako jej cel wskazali zachowanie standardów prawnych poprzez wprowadzenie możliwości zabezpieczenia zobowiązań podmiotów realizujących inwestycje we współpracy z KZN w drodze ustanawiania zabezpieczeń hipotecznych na nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności na rzecz podmiotów realizujących inwestycje we współpracy z KZN, tj. podmiotów, o których mowa w art. 7 i art. 7a u.k.z.n.

W myśl art. 66a ust. 2 u.k.z.n. ustanowienie zabezpieczeń, o których mowa w ust. 1, może polegać w szczególności na ustanowieniu przez KZN hipotek na nieruchomościach Zasobu, zatem wnioskując *a contrario* dopuszczalne są inne formy zabezpieczeń na mieniu,

[583] Na podstawie art. 19 pkt 21 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych.
[584] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, s. 49.

przykładowo zastaw na udziałach lub akcjach w spółkach kapitałowych z udziałem KZN, hipoteka na wierzytelnościach czy też poręczenie. Łączna dopuszczalna suma hipotek na nieruchomościach Zasobu nie może przekroczyć kwoty 350 000 000 zł.

Ustawodawca w art. 66a ust. 1 u.k.z.n. posługuje się sformułowaniem: „mienie Zasobu", co wydaje się pewnym skrótem myślowym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 u.k.z.n. Zasób tworzą nieruchomości przekazane w trybie ustawy oraz nieruchomości nabyte przez KZN na rzecz Skarbu Państwa. Zasób obejmuje zatem nieruchomości, natomiast w art. 66a u.k.z.n. pojęcie „mienie Zasobu" rozumiane jest szerzej, gdyż obejmuje ono nie tylko nieruchomości, ale i inne składniki mienia, np. udziały w spółkach lub akcje.

W myśl art. 66a ust. 1 u.k.z.n. ustanowienie przez KZN zabezpieczeń na mieniu Zasobu następuje za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Zamknięty katalog czynności wymagających pisemnej zgody wyżej wymienionego ministra zawiera art. 35 u.k.z.n., który przewiduje w pkt 1a wymóg zgody na ustanawianie zabezpieczeń, o których mowa w art. 66a ust. 1 pkt 2 u.k.z.n. (zobowiązań finansowych spółek celowych i społecznych inicjatyw mieszkaniowych), natomiast warunku takiego nie przewiduje dla zabezpieczeń wskazanych w pkt 1 – zaciąganych zobowiązań finansowych KZN w celu pełnego pokrycia wydatków własnych. Należy bowiem zauważyć, że w myśl art. 35 pkt 4 u.k.z.n. zgody ministra wymaga ustanawianie hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, ale wyłącznie na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu, gdy wartość nieruchomości przekracza 4 000 000 zł. Mamy zatem do czynienia z pewną rozbieżnością – z jednej strony przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. wymaga zgody ministra na ustanowienie wszelkich zabezpieczeń na nieruchomości, natomiast według art. 35 pkt 4 u.k.z.n. zgody ministra wymaga wyłącznie ustanowienie hipoteki na nieruchomości o wartości powyżej 4 000 000 zł w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, ponieważ w myśl art. 33 ust. 1 pkt 7 lit. c u.k.z.n. w przypadku nieruchomości o wartości poniżej 4 000 000 zł zatwierdzanie wniosku Prezesa KZN w sprawie ustanawiania hipotek, należy do kompetencji rady nadzorczej. Przepis ten nie wspomina o zabezpieczeniu zobowiązań podmiotów, wymienionych w art. 7 i 7a u.k.z.n., zatem wnioskując *a contrario* w tym zakresie rada nadzorcza nie posiada kompetencji, niezależnie od wartości nieruchomości.

Ponadto przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. posługuje się pojęciem „zabezpieczeń na mieniu". W myśl w ust. 2 ustanowienie wspomnianych zabezpieczeń może polegać w szczególności na ustanowieniu przez KZN hipotek na nieruchomościach Zasobu, niemniej jednak art. 35 pkt 4 u.k.z.n. przewiduje kompetencję ministra do wyrażenia zgody na ustanawianie wyłącznie hipotek w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, natomiast nie obejmuje kompetencji co do wyrażania zgody na ustanowienie innych typów zabezpieczeń. Przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. nie przewiduje żadnego limitu kwotowego co do wartości ustanawianych zabezpieczeń w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN pod kątem uzyskania zgody ministra. Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku ustanowienia hipoteki na nieruchomości o wartości niższej niż 4 000 000 zł konieczne jest uzyskanie pisemnej zgody ministra na jej obciążenie, jak wymaga tego art. 66a ust. 1 u.k.z.n. czy wystarczy zgoda rady nadzorczej w myśl art. 33 ust. 1 pkt 7 lit. c u.k.z.n.? Z ostrożności Prezes KZN powinien w tym wypadku sformułować wniosek do ministra o udzielenie zgody na ustanowienie zabezpieczenia, wskazując jako podstawę wniosku art. 66a ust. 1 u.k.z.n., niemniej jednak *de lege ferenda* wskazane byłoby dopasowanie treści powołanych powyżej przepisów, aby rozstrzygnąć, czy pisemna zgoda ministra jest wymagana dla ustanowienia, celem zabezpieczenia zobowiązań KZN, hipoteki na każdej nieruchomości, niezależnie od jej wartości, czy wymóg ten dotyczy wyłącznie nieruchomości o wartości powyżej 4 000 000 złotych. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest o tyle istotne, że zgodnie z art. 40 ust. 2 u.k.z.n. czynności prawne dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu dokonane niezgodnie z przepisami ustawy są nieważne z mocy ustawy.

4.4.2. Udostępnienie nieruchomości na podstawie umów zobowiązaniowych

Zgodnie z art. 51 ust. 2 u.k.z.n. nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem umów najmu lub dzierżawy. W porównaniu z katalogiem form obrotu zawartym w art. 13 u.g.n. ustawodawca wyłączył w przypadku Zasobu KZN możliwość zawarcia umowy użyczenia. Podstawą zawarcia umowy najmu lub dzierżawy w drodze bezprzetargowej jest protokół z przeprowadzonych negocjacji (art. 51a ust. 5 u.k.z.n.).

Z art. 51a ust. 4 u.k.z.n. *a contrario* wyprowadzić można wniosek, że zawarcie umowy najmu lub dzierżawy na czas oznaczony do lat 3 nie wymaga trybu przetargowego, który jest konieczny w wypadku umów zawieranych na czas nieoznaczony i czas oznaczony powyżej trzech lat. Rozwiązanie powyższe jest wzorowane na art. 37 ust. 4 u.g.n., który dopuszcza zawieranie w trybie bezprzetargowym umów na czas określony do lat 3, natomiast wymaga trybu przetargowego dla umów zawieranych na dłuższy czas. Od zasady tej jednak oba przepisy

dopuszczają wyjątek. W przypadku reguły określonej w art. 51a ust. 4 u.k.z.n. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku zawarcia tych umów w drodze przetargu, natomiast w myśl art. 37 ust. 4 u.g.n. w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w gospodarowaniu starosty zgodę taką wyraża wojewoda, a w przypadku j.s.t. – organ stanowiący tej jednostki. Należy jednak wspomnieć, że w art. 37 ust. 4a u.g.n. przewidziano także dalsze wyjątki od zasady przetargowego zawarcia m.in. umów najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawieranych z organizacją pożytku publicznego oraz na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, ale nieprzekraczający czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a u.p.p.p., w wypadku, gdy oddanie w najem albo dzierżawę stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 u.p.p.p.

Podstawowym sposobem gospodarowania nieruchomościami Zasobu powinna być ich sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste, zatem udostępnianie nieruchomości w drodze najmu lub dzierżawy ma charakter tymczasowy. Zgodnie z informacją udzieloną przez KZN aktualnie przedmiotem umów najmu są 3 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,5544 ha, a dzierżawy – 41 nieruchomości o łącznej powierzchni 373,9196 ha[585].

[585] Odpowiedź na zapytanie w trybie informacji publicznej udzielona drogą elektroniczną przez Rzecznik Prasową KZN Annę Stępień w dniu 16 kwietnia 2025 r.

Rozdział 5

Spółki z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości

W ustawie o KZN przewidziano możliwość zawiązywania przez Krajowy Zasób Nieruchomości samodzielnie lub z innymi podmiotami spółek na podstawie art. 7 u.k.z.n. (określanych jako spółki celowe) oraz art. 7a u.k.z.n. (społeczne inicjatywy mieszkaniowe).

5.1. Spółki celowe

W art. 3 u.k.z.n., zawierającym objaśnienie pojęć w niej stosowanych, nie przewidziano definicji spółki celowej, pojęcie to nie znalazło także definicji w innym akcie rangi ustawowej w prawie krajowym. Natomiast w ustawodawstwie unijnym, funkcjonują dwa pojęcia – spółki specjalnego przeznaczenia *(ang. SPE – special purpose entity*) lub spółki celowej *(ang. SPV – special purpose vehicle).* I tak w załączniku A do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej[586] w punkcie 2.17 scharakteryzowano dwa pojęcia – spółki specjalnego przeznaczenia (SPE) i spółki celowej (SPV), wskazując, że jest to „przeważnie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka komandytowa powołana w określonym, wąskim lub czasowo ograniczonym celu oraz aby wykluczyć ryzyko finansowe, szczególny sposób opodatkowania lub ryzyko związane z nadzorem".

W punkcie 2.18. zaznaczono, że nie istnieje wprawdzie powszechna definicja spółek specjalnego przeznaczenia (SPE), ale wskazano ich charakterystyczne cechy, takie jak: niezatrudnianie pracowników i brak aktywów niefinansowych, ograniczenie ich fizycznej obecności do szyldu lub znaku potwierdzającego miejsce rejestracji, obligatoryjne powiązanie z innym przedsiębiorstwem, przeważnie jako jednostka zależna, czy też status rezydenta innego terytorium niż to, na którym rezydentami są powiązane przedsiębiorstwa. Wskazano również, że wobec braku fizycznej obecności siedzibę przedsiębiorstwa ustala się na podstawie terytorium ekonomicznego, gdzie założono lub zarejestrowano dane przedsiębiorstwo zgodnie z obowiązującymi tam przepisami. Jako ostatnią cechę wymieniono zarządzanie SPE przez pracowników innego przedsiębiorstwa, które może być przedsiębiorstwem powiązanym, niemniej nie jest to konieczne. SPE co do zasady dokonuje zapłaty za świadczone na jej rzecz usługi, ale obciąża przedmiotowymi kosztami jednostkę macierzystą lub inne przedsiębiorstwo powiązane i jest to właściwie jedyna działalność produkcyjna, w jaką zaangażowana jest SPE.

[586] Dz. U. UE. L. z 2013 r., nr 174.

Charakterystyczną cechą SPE jest jej tworzenie celem zaciągania zobowiązania w imieniu swojego właściciela, jednakże zwyczajowo otrzymuje ona dochód inwestycyjny i czerpie zyski z tytułu posiadania aktywów.

Zgodnie z pkt 2.19. powołanego powyżej załącznika A bez względu na to, czy jednostka posiada wszystkie cechy wymienione w pkt 2.18., czy też nie, jak również czy też określa się ją mianem spółki specjalnego przeznaczenia lub podobnym terminem, jest ona traktowana w ten sam sposób jak każda inna jednostka instytucjonalna, zatem zalicza się ją do sektora i gałęzi na podstawie jej działalności podstawowej, chyba że chodzi o SPE, która nie ma niezależnych uprawnień do działania.

Prawodawca unijny rozróżnia dwa pojęcia – spółka specjalnego przeznaczenia (SPE) i spółka celowa (SPV), choć charakteryzuje je wspólnie. W literaturze pojawiają się głosy traktujące pojęcie spółki specjalnego przeznaczenia i spółki celowej jako odrębne, podkreślając, że SPV stanowi spółkę zawiązaną celem współpracy przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, natomiast SPE jest spółką prywatną (odwołując się do łacińskiej nazwy *societas privata europaea*)[587]. Przyjęcie takiego podziału wydaje się słuszne, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku SPV tworzonej przez podmiot publiczny (np. KZN) jako partnera prywatnego rozumiemy także podmioty sektora finansów publicznych, przykładowo wymienione w art. 7 ust. 1 u.k.z.n.

Próby definicji pojęcia spółki celowej podjęto w doktrynie, wskazując jako najbardziej charakterystyczną cechę takiej spółki zadaniowość, to jest powołanie jej w celu realizacji skonkretyzowanego celu wyznaczonego przez założycieli[588].

Ustawa o KZN posługuje się w art. 7 pojęciem spółki celowej, zatem poniżej krótkiej charakterystyce poddana zostanie instytucja SPV. Spółkę celową w szerokim rozumieniu określić można jako niezależny podmiot prawa handlowego powołany w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Zadaniem takiej spółki co do zasady jest realizacja projektu inwestycyjnego, ewentualnie przeprowadzenie konkretnej operacji gospodarczej. Finansowanie spółki celowej najczęściej oparte jest o instrument zwrotny, którego spłatę zapewnić mają przyszłe dochody.

Spółka celowa może otrzymać rozmaite formy organizacyjno-prawne, zarówno spółki osobowej (tj. spółki jawnej, komandytowej czy komandytowo-akcyjnej), jak i spółki

[587] M. Zyznar-Soczewica, *Spółki celowe a realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Organizacja i Zarządzanie", 2015, nr 62, s. 195.
[588] K. Czerkas, *Spółka celowa. Tworzenie, zastosowanie, funkcjonowanie, finansowanie. Instrukcja obsługi*, Gdańsk 2023, s. 23; A. Sikorska-Lewandowska, *Spółka celowa z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości*, „Nieruchomości C.H. BECK" 2020, nr 6, s. 22.

kapitałowej (spółka z o.o., akcyjna, prosta spółka akcyjna), natomiast w przypadku spółek celowych zawiązywanych przez KZN najbardziej odpowiednią formą wydaje się być spółka kapitałowa (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjna), choć wnioskując z art. 7 ust. 2 u.k.z.n. może to być także spółka osobowa, skoro ustawodawca wymienia w powołanym przepisie udziałowców, akcjonariuszy i wspólników. Na marginesie należy zauważyć, że w wypadku utworzenia spółki z jednostką samorządu terytorialnego uwzględnić należy art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[589], zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne i przystępować wyłącznie do tych dwóch typów spółek kapitałowych.

W praktyce obrotu gospodarczego SPV powoływane są z reguły przez podmioty prywatne, a głównym celem takiego działania jest zmniejszenie ryzyka finansowego poprzez izolację kapitału. Operacja taka polega na przeniesieniu określonych aktywów do SPV, aby uzyskać możliwość pozyskania finasowania konkretnych przedsięwzięć, jednak z wyłączeniem ryzyka przedsiębiorstwa założycielskiego[590]. Spółki celowe nie są jednak domeną sektora prywatnego – ten instrument jest wykorzystywany przez Skarb Państwa, jak również jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku podmiotów sektora finansów publicznych motywacją utworzenia takiej spółki jest możliwość finansowania inwestycji ze źródeł zewnętrznych oraz koncentracja na samym projekcie, ale także ograniczenie finansowania publicznego poprzez współfinansowanie przedsięwzięcia z udziałem partnera prywatnego w ramach spółek, o których mowa w art. 14 u.p.p.p.

W aspekcie finansowym zaletą spółki celowej jest możliwość korzystania z instrumentów finansowych, np. kredytów o wartości wyższej niż możliwe do uzyskania przez podmiot założycielski. Istotnym argumentem przemawiającym za modelem SPV jest również oddzielenie ryzyka związanego z projektem od ryzyka przedsiębiorstwa podmiotu założycielskiego[591]. Pozabilansowy charakter zadłużenia powoduje, że upadłość spółki celowej nie prowadzi do upadłości jej założyciela[592].

[589] T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679.
[590] A. Roguska-Kikoła, D. Rutkowska, H. Dessoulavy-Śliwińska, *Spółka celowa a konsorcjum*, Warszawa 2016, s. 39.
[591] A. Wojewnik-Filipkowska, *Project Finance w finansowaniu inwestycji w nieruchomości – zalety i wady spółki celowej*, „Świat Nieruchomości" 2008, nr 4 (66), s. 11.
[592] A. Elmgasbi, *Project Finance jako innowacyjna metoda finansowania inwestycji i ograniczenia ryzyka finansowego w projektach realizowanych w ramach strategii Europa 2020*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 138, s. 17.

W nomenklaturze bankowej finasowanie spółki celowej stanowi część tzw. finansowania specjalistycznego, które według II Bazylejskiej Umowy Kapitałowej[593], opracowanej przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, obejmuje pięć kategorii: project finance *sensu stricto* oraz finasowanie: nieruchomości komercyjnych, nieruchomości o podwyższonych ryzyku, transakcji budowy obiektu i transakcji handlowych (zakup towarów)[594]. W przypadku spółek celowych tworzonych przez KZN dominujące znaczenie ma czwarta z wymienionych kategorii – finasowanie budowy obiektu.

W pierwotnym brzmieniu art. 7 ust. 1 u.k.z.n. KZN mógł tworzyć spółki celowe w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.k.z.n. Warunkiem utworzenia takiej spółki było uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W myśl ust. 2 spółki takie mogły być tworzone wyłącznie z jednostkami samorządu terytorialnego, a ich wspólnikami, udziałowcami lub akcjonariuszami mogli być wyłącznie: KZN, jednostki samorządu terytorialnego lub związki jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw rozszerzony został krąg podmiotów, które mogą współtworzyć spółkę celową. I tak po nowelizacji ustawy spółka celowa mogła zostać utworzona z wymienionymi w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. podmiotami: Skarbem Państwa (pkt 1), państwową osobą prawną (pkt 2), jednostką samorządu terytorialnego (pkt 3), ze spółką, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne (pkt 4), ze spółką z większościowym udziałem wymienionych wyżej spółek (pkt 5) oraz funduszem inwestycyjnym, którego portfelem inwestycyjnym zarządza podmiot, o którym mowa w pkt 2, 4 lub 5 (pkt 6). Utworzeniu spółki towarzyszyć musiało natomiast wniesienie jako aportu nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu. Projektodawcy ustawy nowelizującej wskazywali na znaczące rozszerzenie grupy potencjalnych podmiotów, które będą mogły realizować inwestycje mieszkaniowe na gruntach udostępnianych przez KZN, argumentując, że będą to spółki kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez Skarb Państwa lub inne podmioty publiczne. Celem zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad realizacją celu spółki nadano nowe

[593] II Bazylejska Umowa Kapitałowa została implementowana do prawa unijnego poprzez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. U. UE. L z 2006 r., nr 177, s. 1–200) i Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych Dz. U. UE. L 177 z 2006 r., nr 177, s. 201–255 (Capital Requirements Directive (CRD), uchylone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz. U. UE. L z 2013 r., nr 176, s. 338–436.
[594] K. Czerkas, *Spółka celowa (...)*, s. 23.

brzmienie ust. 2 art. 7 u.k.z.n., zgodnie z którym do czasu zrealizowania celu spółki wyłącznymi udziałowcami lub akcjonariuszami mogą być tylko podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 1–6. W tej samej nowelizacji dokonano jednak niefortunnej modyfikacji przepisu używając sformułowania: „KZN może (…) złożyć w imieniu Skarbu Państwa oświadczenie woli o utworzeniu spółki celowej", co wzbudziło szereg wątpliwości, skutkujących potrzebą kolejnej nowelizacji ustawy.

Przepis art. 7 u.k.z.n. uległ kolejnej zmianie[595] z dniem 19 stycznia 2021 r. Wspomniana nowelizacja była wynikiem wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących wykładni art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. i relacji tego przepisu do przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Literalne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2019 r. budziło bowiem uzasadnioną wątpliwość co do reprezentacji Skarbu Państwa przy tworzeniu spółki celowej. Według obowiązującego od 15 sierpnia 2019 r. brzmienia przepisu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n., dokonywana przez KZN czynność miała polegać na złożeniu w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki ze Skarbem Państwa. KZN nie mógł występować w procesie utworzenia spółki celowej we własnym imieniu, wobec czego nie mógł być założycielem (wspólnikiem) takiej spółki.

Przy dokonywaniu czynności założycielskich KZN działał jako reprezentant Skarbu Państwa, umocowany do działania na podstawie art. 7 ust. 1 u.k.z.n. w ramach reprezentacji ustawowej. Posłużenie się w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. sformułowaniem „w imieniu Skarbu Państwa" nie pozwalało przyjąć, że w procesie tworzenia spółki celowej KZN działa jako zastępca pośredni albo jako innego rodzaju powiernik Skarbu Państwa, gdyż istotą tych instytucji jest działanie przez określony podmiot (powiernika, zastępcę pośredniego) w imieniu własnym, ale na rachunek (na rzecz) innej osoby[596]. Względy systemowe przemawiały jednak za takim rozumieniem art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n., zgodnie z którym utworzenie spółki celowej w omawianym przypadku powinno nastąpić w wyniku złożenia jednego oświadczenia woli w formie aktu założycielskiego (art. 4 § 2 k.s.h.), w konsekwencji czego doszłoby do zawiązania jednoosobowej spółki kapitałowej Skarbu Państwa. W tym celu znowelizowano jednocześnie brzmienie art. 4 ust. 4a u.k.z.n. poprzez jednoznaczne przesądzenie, że w przypadku wniesienia przez KZN nieruchomości aportem do spółki celowej, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n.,

[595] Na podstawie art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[596] Uzasadnienie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 99.

KZN wykonuje prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa, z uwzględnieniem art. 62a ust. 3 u.k.z.n.[597]

W rezultacie tej nowelizacji w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. doprecyzowano, że KZN może tworzyć spółki celowe ze Skarbem Państwa w formie jednoosobowej spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa. Nie była to jednak jedyna zmiana w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. – wykreślono pkt 4 wskazujący jako potencjalnego wspólnika spółkę, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne, natomiast modyfikacji poddano pkt 5 i 6, w wyniku czego KZN może utworzyć spółkę celową ze spółkami z większościowym udziałem państwowych osób prawnych (pkt 5) lub z funduszem inwestycyjnym, którego portfelem inwestycyjnym zarządza podmiot, o którym mowa w pkt 2 lub 5 (pkt 6). Jako uzasadnienie tej zmiany wskazano, że w ramach dotychczasowej działalności KZN nawiązał współpracę z kilkoma podmiotami, jako przykład wymieniając Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna, które nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 7 ust. 1 u.k.z.n., gdyż wspomniane podmioty nie są spółkami wyłącznie Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, ale spółkami z większościowym udziałem państwowych osób prawnych[598].

Dopuszczalne cele spółki, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.k.z.n., aktualnie są określone poprzez odwołanie do art. 5 ust. 1 u.k.z.n., wskazującego zadania KZN. Takiego rozwiązania użyto w pierwotnym brzmieniu ustawy, niemniej jednak w art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2019 r. dokonano zmiany regulacji dotyczącej celu działania spółki określonego jako „realizacja inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego". Kolejną nowelizacją ustawy z 2021 r.[599] powrócono do pierwotnego określenia, odwołującego się art. 5 ust. 1 u.k.z.n. Mamy zatem do czynienia z kolejnym przykładem niekonsekwencji ustawodawcy, dokonującego w krótkim czasie dwukrotnej zmiany przepisu, której w żaden sposób nie wyjaśniono w uzasadnieniu do projektów ustaw nowelizujących. I o ile w istocie zadaniem spółki celowej powinna być przede wszystkim realizacja inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego, to odwołanie do art. 5 ust. 1 u.k.z.n. określa ten cel znacznie szerzej, jak przykładowo w pkt 1 wymieniając jako zadanie KZN gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie, co umożliwia przekazanie zadania związanego ze sprzedażą czy oddawaniem w najem lub

[597] Nawiasem mówiąc przepis art. 4 ust. 4a u.k.z.n. uległ kolejnej nowelizacji na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[598] Uzasadnienie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 99.
[599] W art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

dzierżawę nieruchomości z Zasobu spółce celowej. Zastanowić należy się nad ewentualnym sposobem realizacji zadania określonego w art. 5 ust. 1 pkt 9 u.k.z.n., tj. wykonywania praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa. Utworzenie spółki celowej dla realizacji tego zadania stałoby częściowo w kontrze z art. 4 ust. 4a u.k.z.n., zgodnie z którym prawa z udziałów lub akcji Skarbu Państwa objętych na jego rzecz przez KZN wykonuje KZN, chyba że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, powierzy ich wykonywanie organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym, o których mowa w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 u.f.p., agencjom wykonawczym, o których mowa w art. 18 u.f.p., pełnomocnikom rządu lub państwowym osobom prawnym, w tym jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa. W kręgu tym nie mieszczą się jednak spółki celowe, z wyjątkiem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa utworzonej na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n.

W myśl art. 7 ust. 2 u.k.z.n. do czasu zrealizowania celu spółki wyłącznymi udziałowcami, akcjonariuszami lub wspólnikami mogą być tylko podmioty wymienione w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. W swojej istocie spółka celowa jest tworzona dla realizacji konkretnego zadania, a jego wykonanie stanowi przyczynę jej rozwiązania[600]. Sformułowanie „do czasu zrealizowania celu spółki" świadczy o dopuszczeniu dalszego istnienia spółki, mimo zrealizowania jej celu gospodarczego. Takie rozwiązanie zawiera walor praktyczny – w wypadku zakończenia budowy inwestycji mieszkaniowej spółka może kontynuować działalność zarządzając nieruchomościami. Wówczas kontynuacja bytu spółki wymagałaby zmiany jej umowy lub statutu, natomiast przestałoby obowiązywać ograniczenie dotyczące zmiany składu własnościowego, przewidziane w art. 7 ust. 2 u.k.z.n.

W myśl art. 7 ust. 1 u.k.z.n. utworzenie spółki lub przystąpienie do spółki wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a dokonanie takiej czynności bez przedmiotowej zgody na podstawie art. 40 ust. 2 u.k.z.n. skutkuje nieważnością czynności prawnej. W myśl art. 7 ust. 1 *in fine* u.k.z.n. warunkiem koniecznym utworzenia spółki czy przystąpienia do niej jest wniesienie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu jako aportu, a skoro czynności prawne dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu dokonane niezgodnie z przepisami ustawy są nieważne z mocy ustawy, skutek ten rozciągnie się na czynność prawną mającą na celu utworzenie spółki czy też przystąpienie do niej.

Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę, dotyczącą modelu reprezentacji Skarbu Państwa przez KZN przy wykonywaniu praw i obowiązków z udziałów lub akcji oraz przy

[600] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska*, Ustawa o Krajowym (...)*, s. 28.

czynnościach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu. Przy podejmowaniu czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami Zasobu w myśl art. 4 ust. 4 i ust. 5 u.k.z.n. KZN działa jako powiernik Skarbu Państwa w oparciu o powiernictwo ustawowe, natomiast w zakresie określonym w ust. 4a i art. 7b u.k.z.n. działa jako przedstawiciel ustawowy Skarbu Państwa[601]. KZN występuje zatem jako przedstawiciel ustawowy Skarbu Państwa w chwili złożenia oświadczenia o utworzeniu lub przystąpieniu do spółki celowej, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego, a następnie wykonuje prawa i obowiązki z udziałów lub akcji wyżej wymienionych podmiotów w imieniu Skarbu Państwa.

Przepisy ustawy o KZN dotyczące wykonywania praw z udziałów i akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach zawiązywanych przez KZN także ulegały kilkukrotnie nowelizacji. W pierwotnym brzmieniu ustawy o KZN art. 7 u.k.z.n. dotyczący tworzenia spółek celowych nie przewidywał odrębnej regulacji w tym zakresie, zatem stosowano art. 7 ust. 1 u.z.z.m.p. w obowiązującym wówczas brzmieniu[602].

Ustawą nowelizującą z 2019 r. wprowadzono pierwszą odrębną od art. 7 u.z.z.m.p. regulację w tej materii – w art. 4 u.k.z.n. dodano ust. 4a w brzmieniu: „W przypadku, gdy nieruchomość została wniesiona jako aport do spółki, o której mowa w art. 7 ust. 1, KZN wykonuje prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa, z uwzględnieniem art. 62a ust. 3[603]". Projektodawcy ustawy nowelizującej z 2019 r. wskazywali, że wykonując prawa z akcji/udziałów, Skarb Państwa reprezentowany przez KZN będzie mógł realizować szereg praw majątkowych, w tym prawo do dywidendy, prawo pierwszeństwa w objęciu akcji nowej emisji, czy też prawo do części majątku w przypadku likwidacji spółki. Będzie także uprawniony do wykonywania praw korporacyjnych, obejmujących: prawo do uczestnictwa w zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu i współdecydowania w sprawach, które są przedmiotem obrad, bierne prawo wyborcze organów spółki oraz prawo do wyboru poszczególnych członków rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, co pozwoli, aby KZN

[601] Ibidem, s. 17.
[602] Artykuł 7 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że Prezes Rady Ministrów wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Ten model uległ zasadniczej zmianie, polegającej na powierzeniu wyżej wymienionych zadań ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych wskutek nadania nowego brzmienia art. 7 ust. 2 u.z.z.m.p. na podstawie art. 88 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 284.
[603] Przewidziano jeden wyjątek od zasady – w przypadku wniesienia nieruchomości przejętej od Agencji Mienia Wojskowego lub Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do spółki celowej, AMW lub KOWR miały wykonywać prawa z 90% udziałów lub akcji odpowiadających wartości wniesionej nieruchomości pomniejszonej o koszty bezpośrednio związane z pozyskaniem i gospodarowaniem tą nieruchomością, co miało stanowić formę rekompensaty dla wyżej wymienionych podmiotów za utraconą nieruchomość.

działający w imieniu Skarbu Państwa mógł sprawować kontrolę nad działalnością spółki i realizowaną przez tę spółkę inwestycją mieszkaniową. Powyższa argumentacja uzasadniała powierzenie KZN w imieniu Skarbu Państwa wykonywanie praw z akcji lub udziałów w spółkach celowych, jako wyjątek od rozwiązań przyjętych w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym[604].

Kolejna nowelizacja art. 4 ust. 4a u.k.z.n. nastąpiła na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa i wówczas przepis ten otrzymał następujące brzmienie: „Prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa nabytych w zamian za nieruchomości wniesione aportem do spółki celowej, o której mowa w art. 7 ust. 1, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego wykonuje KZN, chyba że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, powierzy ich wykonywanie organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym, o których mowa w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, lub agencjom wykonawczym, o których mowa w art. 18 tej ustawy". Powyższa zmiana wynikała z jednoczesnego wejścia w życie art. 7a u.k.z.n, zgodnie z którym KZN został umocowany do tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych, jak również przystępowania do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego. Jednocześnie powyższa nowelizacja wprowadziła możliwość wyłączenia dotychczas wyłącznego uprawnienia KZN do wykonywania prawa z udziałów i akcji w spółkach celowych, co stanowiło formę ograniczenia samodzielności KZN w wykonywaniu praw korporacyjnych.

Następnie wskutek kolejnej nowelizacji na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, art. 4 ust. 4a u.k.z.n. otrzymał następujące brzmienie: „Prawa z udziałów lub akcji Skarbu Państwa objętych na jego rzecz przez KZN wykonuje KZN, chyba że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, powierzy ich wykonywanie organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym, o których mowa w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, agencjom wykonawczym, o których mowa w art. 18 tej ustawy, pełnomocnikom rządu lub państwowym osobom prawnym, w tym jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa". W ten sposób rozszerzono katalog podmiotów, które alternatywnie wobec KZN mogłyby wykonywać uprawnienia z tytułu udziału w spółkach celowych.

[604] Uzasadnienie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 13.

Nasuwa się refleksja, że najtrafniejszym rozwiązaniem było powierzenie w ustawie nowelizującej z 2019 r. wykonywania praw z udziałów i akcji bezpośrednio KZN, a późniejsze nowelizacje ustawy były zbędne. Można odnieść wrażenie, że ustawodawcy zabrakło konsekwentnego pomysłu na wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za reprezentowanie interesów Skarbu Państwa w spółkach celowych tworzonych przez KZN, a kolejne nowelizacje służyły uwzględnieniu wpływów podmiotów, dla których KZN stanowi konkurencję w gospodarowaniu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.

W uzupełnieniu ostatniej z wymienionych zmian do ustawy o KZN wprowadzono art. 7b[605], rozstrzygający w sposób jednoznaczny, że w przypadku tworzenia spółek celowych lub społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub przystępowania do tych podmiotów KZN obejmuje udziały w tych podmiotach lub ich akcje nie we własnym imieniu, ale na rzecz Skarbu Państwa.

Umowa spółki celowej (lub jej statut) powinna spełniać wymogi odpowiednie dla konkretnego rodzaju spółki przewidziane przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych, określone w przypadku: umowy spółki jawnej – w art. 25 k.s.h., umowy spółki komandytowej – w art. 105 k.s.h., statutu spółki komandytowo-akcyjnej – w art. 130 k.s.h., umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – w art. 157 § 1 k.s.h., umowy prostej spółki akcyjnej – w art. 300^5 k.s.h., a w przypadku statutu spółki akcyjnej – art. 304 k.s.h.

Ponadto w art. 52a ust. 1 u.k.z.n. wymieniono dodatkowe obligatoryjne elementy umowy spółki celowej tworzonej na podstawie art. 7 u.k.z.n. Pierwszym z nich (art. 52a pkt 1 u.k.z.n.) jest oznaczenie nieruchomości wnoszonej przez KZN jako aport do spółki, będący warunkiem *sine qua non* utworzenia takiej spółki, w praktyce poprzez wskazanie jej danych geodezyjnych i numeru księgi wieczystej. Niemniej jednak obowiązek określenia aportu do spółki przewidują także przepisy Kodeksu spółek handlowych[606], zatem powtórzenie tego obowiązku w przepisach ustawy o KZN wydaje się zbędne. W przypadku spółki akcyjnej w razie wnoszenia aportu przy założeniu spółki należy także uwzględnić przewidziany w art. 311 § 1 k.s.h. obowiązek sporządzenia przez założycieli sprawozdania i jego badania przez biegłego rewidenta lub rewidentów w trybie opisanym w art. 312 k.s.h. pod kątem ustalenia wartości godziwej wnoszonego wkładu niepieniężnego.

[605] Artykuł 7b dodany przez art. 19 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. zmieniającej ustawę o KZN z dniem 10 sierpnia 2022 r.
[606] Przykładowo w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – art. 158 § 1 k.s.h., akcyjnej – art. 311-312 k.s.h.

Kolejnym elementem obowiązkowym umowy (statutu) spółki celowej jest określenie celu spółki jako związanego z realizacją inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego (art. 52a pkt 2 u.k.z.n.). Należy zauważyć niespójność pomiędzy powołanym przepisem a treścią art. 7 ust. 1 u.k.z.n., zgodnie z którym spółkę tworzy się w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.k.z.n. Można przypuszczać, że jest to wynik niekonsekwencji ustawodawcy, który w opisanej wcześniej nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. dokonał zmiany treści art. 7 ust. 1 u.k.z.n. w zakresie celu działania spółki określając go jako „realizacja inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego" i wprowadził do ustawy konsekwentnie takie sformułowanie również w art. 52a pkt 2 u.k.z.n., natomiast dokonując zmiany art. 7 ust. 1 u.k.z.n.[607] polegającej na powrocie do używanego przed nowelizacją w 2019 r. opisu celu spółki jako „realizacji zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1" ustawodawca pominął dokonanie analogicznej zmiany w art. 52a pkt 2 u.k.z.n. Kierując się jednak wykładnią celowościową uzasadnione wydaje się założenie, przewidujące przyznanie prymatu w zakresie ustalenia celu spółki art. 7 ust. 1 u.k.z.n. i ustalenie w umowie (statucie) spółki celu rozumianego jako realizacja zadań określonych w art. 5 ust. 1 u.k.z.n.

Następne elementy umowy (statutu) spółki celowej, wymienione w pkt 3-6 służą zabezpieczeniu wykonania celu, do którego realizacji powołano spółkę. Pierwszy z nich obejmuje zobowiązanie spółki do wykorzystania nieruchomości będącej przedmiotem wkładu niepieniężnego na cel związany z realizacją inwestycji mieszkaniowej, z tym zastrzeżeniem, że minimum 50% powierzchni użytkowej mieszkań będą to mieszkania na wynajem. Na marginesie należy zauważyć, że użyte w pkt 3 sformułowanie „zobowiązanie spółki" budzi wątpliwość, gdyż w chwili zawierania umowy spółki (uchwalenia statutu) *de facto* spółka jeszcze nie istnieje, więc nie może zaciągnąć zobowiązania, wszak bowiem spółki osobowe powstają z chwilą konstytutywnego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, natomiast w chwili zawarcia umowy (uchwalenia statutu) spółki kapitałowej powstaje spółka w organizacji. Można przypuszczać, że intencją ustawodawcy nie był wymóg złożenia oświadczenia przez spółkę, ale przez jej założycieli – odpowiednio wspólników lub akcjonariuszy.

Drugi element sprowadza się do wskazania terminu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego. Ustawodawca nie precyzuje czy chodzi o termin końcowy realizacji inwestycji, jednak wydaje się to logiczne, że obligatoryjnie należałoby wskazać termin

[607] Na podstawie art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

końcowy (rozumiany jako uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), tym bardziej, że według pkt 6 w umowie (statucie) wskazuje się również postanowienia przewidujące, iż w przypadku niezrealizowania celu spółki w terminie określonym w umowie, przewidzianym dla realizacji inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego, spółka ulega rozwiązaniu.

Kolejnym elementem obowiązkowym, wymienionym w pkt 5, jest zamieszczenie postanowień przewidujących ograniczenia w zbyciu nieruchomości wnoszonej jako aport do spółki. Mając na uwadze, że katalog elementów umowy (statutu) spółki celowej, zawarty w art. 52a u.k.z.n. ma charakter otwarty, dopuszczalne byłoby uwzględnienie także innych postanowień.

W latach 2018-2025 powstała tylko jedna spółka celowa pod firmą Częstochowa Wiolinowa sp. z o.o. z siedzibą w Częstochowie z udziałem KZN – Skarbu Państwa i aktualnie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa pod firmą Regionalny Fundusz Gospodarczy S.A. z siedzibą w Częstochowie, która rozpoczęła w 2021 r. niezrealizowaną do dziś inwestycję mieszkaniową. Spółka powstała w celu wybudowaniu ośmiu budynków mieszkalnych wraz z towarzyszącą infrastrukturą o łącznej powierzchni 26,4 tys. m^2. Zgodnie z założeniami część mieszkań ma zostać przeznaczona do sprzedaży, natomiast pozostałe – oddane w najem. Działalność spółki była przedmiotem kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli[608], w której ustalono, że spółka w sierpniu 2022 r. otrzymała pozwolenie na budowę, w następstwie którego w październiku 2022 r. wybrano biuro projektowe w celu realizacji projektów technicznych i wstępnych kosztorysów. Zgodnie z informacjami prezentowanymi na stronie spółki rozpoczęła ona w dniu 27 września 2023 r. realizację inwestycji mieszkaniowej, a dotychczas w ramach jej realizacji powstały tylko dwa zjazdy z drogi gminnej na teren nieruchomości[609].

5.2. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe (towarzystwa budownictwa społecznego)

O ile koncepcja tworzenia spółek celowych przez KZN, mimo szeroko zakreślonego kręgu potencjalnych udziałowców lub akcjonariuszy, nie przyniosła efektu, to przełomem okazało się sięgnięcie do sprawdzonego konceptu budownictwa społecznego i nawiązanie w tym modelu współpracy z gminami w formie społecznych inicjatyw mieszkaniowych[610],

[608] Wystąpienie pokontrolne z 19 lipca 2023 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli, w ramach kontroli: I/22/005 Działalność Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A. oraz spółki Jurajski Agro Fresh Park S.A., znak: KRR.411.005.01.2022, s. 22.
[609] Zarząd Spółki w oświadczeniu zamieszczonym na stronie internetowej spółki wskazuje, że największym problemem jest możliwość sfinalizowania tej części mieszkań, która przeznaczona będzie pod wynajem https://czestochowawiolinowa.pl/informacja-prasowa-2/ [dostęp: 2025-01-12].
[610] Oznaczonych dalej skrótem „SIM".

co wiązało się z jednoczesnym wprowadzeniem takiej formuły do ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. I tak na podstawie art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa do ustawy o KZN wprowadzono art. 7a, na podstawie którego KZN za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego może tworzyć społeczne inicjatywy mieszkaniowe, albo przystępować do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego działających w tych formach określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.f.r.m., tj. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

Poniżej w formie tabelarycznej przedstawiono informację na temat liczby społecznych inicjatyw mieszkaniowych/towarzystw budownictwa społecznego (utworzonych w oparciu o art. 7a u.k.z.n.) oraz spółek celowych z udziałem KZN (utworzonych na podstawie art. 7 ust. 1 u.k.z.n.) funkcjonujących na rynku w kolejnych latach.

Tabela nr 25 – Liczba spółek z udziałem KZN, w tym SIM/TBS i spółek celowych

Lata	**Liczba SIM/TBS z udziałem KZN**	**Liczba spółek celowych z udziałem KZN**
2018	0	0
2019	0	0
2020	0	1
2021	22/1	1
2022	30/2	1
2023	44/2	1
2024	47/2	1
2025	48/2	1

Źródło:
odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona w dniu 22 kwietnia 2024 r. przez rzecznik prasową KZN Gabrielę Sowę, uzupełniona o informację ze strony internetowej KZN https://www.gov.pl/web/kzn/istniejace-sim [dostęp: 2025-01-12].

Szczególnie dynamicznie społeczne inicjatywy mieszkaniowe powstawały w latach 2021-2023, zauważalny jest natomiast spadek tej dynamiki w latach 2024-2025, co w zestawieniu z całkowitą inercją w realizacji innych zadań związanych z gospodarowaniem Zasobem jest niepokojące. Niemniej jednak, spadek zainteresowania gmin przystępowaniem do SIM ma całkiem prozaiczną przyczynę – w związku z wyczerpaniem się środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa rok 2024 był ostatnim, w którym możliwe było otrzymanie przez gminę na podstawie art. 33l pkt 1 u.s.f.r.m. wsparcia w wysokości do 3 000 000 zł ze środków RFRM na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w tworzonej bądź już istniejącej SIM, która nie prowadziła działalności na terenie tej gminy przed dniem objęcia wspomnianych akcji lub udziałów.

Jak już wcześniej sygnalizowano wejście w życie z dniem 19 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa umożliwiło KZN tworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych, jak również przystępowanie do istniejących społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego. Pod nową nazwą „Społeczna inicjatywa mieszkaniowa" kryje się jednak sprawdzone rozwiązanie, jakim jest formuła towarzystwa budownictwa społecznego, funkcjonująca w naszym kraju od 30 lat. Miano społecznej inicjatywy mieszkaniowej uzyskują podmioty powstałe w tej formule po dniu 19 stycznia 2021 r., natomiast podmioty utworzone przed tym dniem nosiły nazwę towarzystw budownictwa społecznego. Zgodnie z przepisem przejściowym, tj. art. 27 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa istniejące już wcześniej towarzystwa budownictwa społecznego mogą zachować dotychczasową nazwę lub zmienić ją na nazwę: społeczna inicjatywa mieszkaniowa.

Społeczne inicjatywy mieszkaniowe działają na podstawie rozdziału 4 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa[611]. W myśl art. 23 u.s.f.r.m. społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych oraz spółdzielni osób prawnych, niemniej jednak w przypadku SIM-ów tworzonych z udziałem KZN ta trzecia forma jest niedopuszczalna, co wynika wprost z art. 7a u.k.z.n. Dotychczas wszystkie utworzone społeczne inicjatywy mieszkaniowe z udziałem KZN mają formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością[612].

Przepisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa stanowią *lex specialis* odpowiednio do przepisów Kodeksu spółek handlowych w przypadku SIM-ów prowadzonych w formie spółek oraz ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze – w przypadku SIM-ów prowadzonych w formie spółdzielni. Odpowiednie zastosowanie wobec SIM-ów prowadzonych w formie spółek znajdą zatem następujące przepisy Kodeksu spółek handlowych: art. 11–21 (dotyczący obu rodzajów spółek kapitałowych), art. 151–300 (dotyczące spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), art. 301–490 (dotyczące spółki akcyjnej), jak również art. 491–516 (dotyczące łączenia spółek kapitałowych) i art. 528–550[1] (dotyczące podziału spółek kapitałowych).

[611] Artykuł 23 i n. zmienione przez art. 7 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[612] Źródło: informacja ze strony internetowej KZN https://www.gov.pl/web/kzn/istniejace-sim [dostęp: 2026-01-12].

Społeczne inicjatywy mieszkaniowe, jak inne spółki kapitałowe, mogą być przedmiotem rozmaitych przekształceń, w tym podziału lub przekształcenia spółki z o.o. w akcyjną lub akcyjnej w spółkę z o.o. Zmiana formy organizacyjno-prawnej spółki kapitałowej sprowadza się do kontynuacji dotychczasowej działalności spółki, jednak w innej formie prawnej, a przekształcona spółka staje podmiotem praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym i organizacyjnym spółki przekształcanej w myśl art. 551 § 1 i art. 553 k.s.h.[613]

Nie jest to jednak tożsame z sukcesją uniwersalną, która jest skutkiem podziału lub łączenia spółek handlowych, gdyż w przypadku przekształcenia spółki brak jest sukcesora (analogicznie jak ma to miejsce w razie nabycia spadku) i nie dochodzi do przeniesienia praw na inny podmiot[614].

Nazwa społeczna inicjatywa mieszkaniowa jest przypisana wyłącznie dla podmiotów tworzonych w trybie przepisów ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, a firma spółki stanowiącej społeczną inicjatywę mieszkaniową w myśl art. 26 ust. 1 u.s.f.r.m. obowiązkowo powinna zawierać wyrazy „społeczna inicjatywa mieszkaniowa" lub skrót „SIM".

Zgodnie z art. 24 u.s.f.r.m. SIM prowadzi działalność na obszarze określonym w umowie lub statucie towarzystwa, w zależności od formy organizacyjnej spółki. SIM-y tworzone z udziałem KZN w zdecydowanej większości są spółkami zawiązywanymi przez KZN z więcej niż jedną gminą, zatem ich obszar działania co do zasady obejmować będzie teren tworzących spółkę gmin. Przepisy prawa nie wykluczają możliwości ustalenia, że obszar działania spółki może wykraczać poza granice kraju, jednak mając na uwadze specyficzny charakter prowadzonej przez SIM-y działalności związanej z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców konkretnych wspólnot samorządowych, spółki te powinny ograniczyć się do prowadzenia działalności na terenie kraju[615].

Zgodnie z zasadą określoną w art. 26 ust. 2 u.s.f.r.m. dochody SIM przeznacza się w całości na działalność statutową SIM, zatem nie mogą być one przeznaczone do podziału między wspólników bądź akcjonariuszy spółki. Zasady tej jednak w myśl ust. 2a nie stosuje się do społecznych inicjatyw mieszkaniowych, będących jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, co może budzić wątpliwość co do braku równego traktowania podmiotów działających

[613] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 23,* [w:] *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/commentary/587921215/718655/bonczak-kucharczyk-ewa-spoleczne-formy-rozwoju-mieszkalnictwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2025-01-12].
[614] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2017 r., IV CSK 603/16, LEX nr 2390748.
[615] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 24,* [w:] *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/commentary/587921216/718656/bonczak-kucharczyk-ewa-spoleczne-formy-rozwoju-mieszkalnictwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2025-01-12].

w identycznej formule, tym bardziej, że wszystkie SIM-y mogą korzystać z preferencyjnego finansowania zwrotnego ze środków publicznych. W wypadku, gdyby KZN utworzył samodzielnie społeczną inicjatywę mieszkaniową w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, wówczas byłby uprawniony do przeznaczenia potencjalnych dochodów z działalności na inny cel niż działalność statutowa, co należy ocenić jako przejaw nierównego traktowania.

Podstawowym przedmiotem działania społecznych inicjatyw mieszkaniowych, określonym w art. 27 ust. 1 u.s.f.r.m., jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu, przy czym ustawodawca nie wymaga, aby były to budynki wielolokalowe, zatem dopuszczalne jest wznoszenie w tej formule także budynków jednorodzinnych[616].

SIM-y mogą opcjonalnie prowadzić także inną działalność wyspecyfikowaną w ust. 2 przepisu. Dopuszczalne jest zatem nabywanie przez SIM lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych, jak również niemieszkalnych, ale wyłącznie w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, prowadzącej do utworzenia lokali mieszkalnych. SIM może ponadto przeprowadzać remonty i modernizację obiektów służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu.

Oprócz podstawowej roli SIM, tj. wynajmowania lokali mieszkalnych, dopuszczalne jest także wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w budynkach należących do spółki. Istotnym zadaniem SIM może być także sprawowanie na podstawie umów zlecenia zarządu nieruchomościami, zarówno mieszkalnymi, jak i niemieszkalnymi, które nie stanowią jej własności, a ponadto spółka może sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność – w praktyce dotyczy to zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi z ich udziałem. SIM może również prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym może budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w nich lokali mieszkalnych lub niemieszkalnych. Kolejny obszar działalności SIM to współpraca ze społecznymi agencjami najmu, będącymi stosunkowo nowym instrumentem na rynku mieszkaniowym[617], poprzez wydzierżawienie agencji lokali mieszkalnych w celu wynajmowania tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę. Społeczna agencja najmu jest podmiotem mającym za

[616] Zgodnie z definicją budynku mieszkalnego jednorodzinnego zawartą w art. 3 pkt 2a p.b. jest to budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

[617] Rozdział 3a dotyczący społecznych agencji najmu został wprowadzony do ustawy o szczególnych formach rozwoju mieszkalnictwa z dniem 23 lipca 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ust19awy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1243.

zadanie prowadzić działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli (osób fizycznych lub prawnych) oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Poniżej w formie tabelarycznej zaprezentowano tabelę przedstawiającą wykaz wszystkich SIM/TBS z udziałem KZN z podaniem informacji o obszarze działania, dacie powstanie i liczbie gmin będących wspólnikami.

Tabela nr 26 – Wykaz SIM/TBS z udziałem KZN

SIM/TBS	województwo	data powstania	liczba gmin
SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.	podkarpackie	31.03.2021	1
SIM KZN Zachodni sp. z o.o.	lubuskie, wielkopolskie	16.04.2021	13
SIM Południe sp. z o.o.	podkarpackie	28.04.2021	5
SIM SMS sp. z o.o.	małopolskie, śląskie, świętokrzyskie	30.04.2021	8
SIM Śląsk sp. z o.o.	śląskie	07.05.2021	4
SIM KZN Północ sp. z o.o.	pomorskie, warmińsko-mazurskie	12.05.2021	19
Lęborskie TBS sp. z o.o.	pomorskie	20.05.2021	2
SIM Łódzkie sp. z o.o.	łódzkie	08.06.2021	8
SIM KZN Zachodniopomorskie sp. z o.o.	zachodniopomorskie	14.06.2021	19
SIM Podkarpacie sp. z o.o.	małopolskie, podkarpackie	28.06.2021	9
SIM KZN-Toruński sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie	01.07.2021	16
SIM Małopolska sp. z o.o.	małopolskie	02.08.2021	16
SIM Wrocław sp. z o.o.	dolnośląskie	03.08.2021	1
SIM KZN Bydgoski sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie	02.09.2021	16
SIM Opolskie Południe sp. z o.o.	opolskie	06.09.2021	10
SIM KZN Lubuskie Trójmiasto sp. z o.o.	lubuskie	20.09.2021	7
SIM KZN Pomorze sp. z o.o.	pomorskie	28.09.2021	19
SIM Sudety sp. z o.o.	dolnośląskie	20.10.2021	18
SIM Śląsk Południe sp. z o.o.	śląskie	22.10.2021	10
SIM Opolskie sp. z o.o.	opolskie	29.11.2021	12
SIM Zagłębie sp. z o.o.	małopolskie, śląskie	07.12.2021	12
SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.	mazowieckie	15.12.2021	5
SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie, mazowieckie	22.12.2021	10
SIM Śląsk Północ sp. z o.o.	opolskie, śląskie	28.02.2022	15
SIM KZN Wielkopolska sp. z o.o.	wielkopolskie, zachodniopomorskie	03.03.2022	20
SIM KZN Nadwarciański sp. z o.o.	lubuskie	01.04.2022	15
SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o.	łódzkie, mazowieckie	04.04.2022	9
SIM Lubelskie sp. z o.o.	lubelskie	04.04.2022	17
SIM KZN Mazowsze Centrum sp. z o.o.	mazowieckie	18.05.2022	10
SIM KZN Podlaskie sp. z o.o.	podlaskie	01.06.2022	17
SIM KZN Warmia i Mazury sp. z o.o.	pomorskie, warmińsko-mazurskie	02.06.2022	17

TBS "KARO" sp. z o.o.	warmińsko-mazurskie	21.06.2022	1
SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.	lubelskie	23.06.2023	15
SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.	podkarpackie	03.07.2023	3
KZN SIM Tarnów sp. z o.o.	małopolskie	04.07.2023	11
SIM-KZN Zielona Dolina sp. z o.o.	dolnośląskie, lubuskie	07.07.2023	13
SIM KZN Kaszuby sp. z o.o.	pomorskie	09.09.2023	4
SIM KZN Reymontowski sp. z o.o.	łódzkie	11.10.2023	10
KZN SIM Ziemia Krakowska sp. z o.o.	małopolskie	13.10.2023	11
SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.	łódzkie	29.11.2023	10
SIM Wschód sp. z o.o.	lubelskie	29.11.2023	11
SIM KZN Łużyce sp. z o.o.	dolnośląskie, lubuskie	04.12.2023	8
SIM KZN Pojezierze sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie	08.12.2023	9
SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.	świętokrzyskie	12.12.2023	12
SIM KZN Bałtyk sp. z o.o.	pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie	14.12.2023	14
SIM KZN Gryf sp. z o.o.	zachodniopomorskie	22.12.2023	4
SIM KZN Mazowsze sp. z o.o.	mazowieckie	14.03.2024	5
SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie	27.03.2024	8
SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o.	pomorskie	22.05.2024	6
SIM KZN Kujawy sp. z o.o.	kujawsko-pomorskie	06.05.2025	14
Razem			**529**

Źródło: strona internetowa KZN https://www.gov.pl/web/kzn/sim [dostęp: 2025-10-22].

Należy zauważyć, że Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe z udziałem KZN powstały we wszystkich województwach, a ich wspólnikiem jest 529 gmin, co stanowi 20% łącznej liczby gmin i miast na prawach powiatu w naszym kraju[618]. Świadczy to o dużym zainteresowaniu gmin współpracą z KZN, mimo że KZN nie zasilił dotychczas wszystkich spółek aportami. W większości województw w Zasobie KZN pozostają nadal nieruchomości, które mogą zasilić społeczne inicjatywy mieszkaniowe, pod warunkiem jednak, że podjęte zostaną intensywne prace nad przygotowaniem ich do wykorzystania w zależności od sytuacji poprzez: dokonanie podziałów nieruchomości, doprowadzenie do przeznaczenia ich w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, bądź co najtrudniejsze i najbardziej kosztowne – uzbrojenie terenu, w tym budowę odpowiedniej infrastruktury drogowej oraz sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, gazowniczej czy ciepłowniczej, co wymaga ścisłej współpracy i nakładów finansowych ze strony gmin i gestorów mediów. Zauważalna jest w 2024 r. stagnacja w przejmowaniu do zasobów gruntów pozostających w zasobie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa od KOWR,

[618] Łącznie w podziale administracyjnym kraju występuje 2 477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie) oraz 66 miast na prawach powiatu, źródło: https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski [dostęp 2025-01-25].

co stanowi poważne zagrożenie dla realizacji inwestycji planowanych przez SIM-y, które mając obietnicę ze strony KZN przekazania gruntów z Zasobu do spółki, poczyniły już starania w kierunku planowanych inwestycji, przykładowo sporządziły koncepcje architektoniczne. Niewniesienie aportu do SIM powoduje jednoczesne wstrzymanie dalszych kroków w procesie inwestycyjnym, w tym sporządzenie dokumentacji projektowej, która jest warunkiem koniecznym dla złożenia wniosku o kredyt do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zauważalna jest tendencja do tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych obejmujących teren dwóch lub nawet trzech województw, co świadczy o integracji gmin na szczeblu lokalnym i woli wspólnego realizowania przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego niezależnie od podziału administracyjnego. Poniżej w formie tabeli zaprezentowano wszystkie aktualnie istniejące SIM/TBS z udziałem KZN, ze wskazaniem źródła pochodzenia aportu w postaci nieruchomości gruntowej, jak również ich planów inwestycyjnych ze wskazaniem planowanej liczby lokali, lokali będących w budowie oraz lokali już oddanych do użytku.

Tabela nr 27 – Wykaz SIM/TBS z udziałem KZN z oznaczeniem źródła aportu (KZN/gmina) i liczby lokali na poszczególnych etapach inwestycji

firma SIM/TBS	aport KZN	aport gmina	lokale		
	(liczba gmin)		planowane	budowane	wybudowane
SIM KZN - Północ sp. z o.o.	4	12	625	173	18
SIM KZN - Tarnów sp. z o.o.	0	3	346	0	0
SIM KZN - Ziemia Krakowska sp. z o.o.	0	8	535	0	0
SIM KZN - Bydgoski sp. z o.o.	2	9	567	217	30
SIM KZN - Toruński sp. z o.o.	4	16	850	284	0
SIM KZN - Zachodni sp. z o.o.	9	5	594	97	0
SIM KZN - Lubuskie Trójmiasto sp. z o.o.	0	0	128	104	22
SIM KZN - Kaszuby sp. z o.o.	0	2	70	0	0
SIM KZN - Nadwarciański sp. z o.o.	1	0	330	0	0
SIM KZN - Wielkopolska sp. z o.o.	5	7	417	100	31
SIM KZN - Zachodniopomorskie sp. z o.o.	2	15	85	122	0
SIM KZN - Podlaskie sp. z o.o.	2	7	628	63	0
SIM KZN - Pomorze sp. z o.o.	4	11	670	134	92
SIM KZN - Warmia i Mazury sp. z o.o.	3	3	180	108	0
SIM KZN - Kujawy i Pomorze sp. z o.o.	0	0	674	0	0
SIM KZN - Łódzkie Centrum sp. z o.o.	0	9	575	0	0
SIM KZN - Łużyce sp. z o.o.	0	1	198	0	0
SIM KZN - Mazowsze Centrum sp. z o.o.	5	1	1 039	220	0
SIM KZN - Mazowsze sp. z o.o.	0	0	700	0	0
SIM KZN - Pojezierze sp. z o.o.	0	0	310	0	0
SIM KZN - Południowe Podlasie sp. z o.o.	0	14	480	0	0
SIM KZN - Pomorze Gdańskie sp. z o.o.	0	0	428	0	0

SIM KZN - Reymontowski sp. z o.o.	0	1	276	0	0
SIM KZN - Świętokrzyski sp. z o.o.	0	2	395	0	0
SIM KZN - Zielona Dolina sp. z o.o.	3	0	390	0	0
SIM KZN - Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.	0	0	490	0	0
SIM KZN - Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.	1	1	577	193	0
SIM KZN - Lubelskie sp. z o.o.	1	10	724	0	0
SIM KZN - Łódzkie sp. z o.o.	1	7	221	304	16
SIM KZN - Małopolska sp. z o.o.	0	16	690	397	68
SIM KZN - Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.	1	1	284	0	0
SIM KZN - Opolskie Południe sp. z o.o.	3	6	859	32	0
SIM KZN - Opolskie sp. z o.o.	5	7	1 162	50	15
SIM KZN - Podkarpacie sp. z o.o.	2	7	940	478	116
SIM KZN - Północne Mazowsze sp. z o.o.	2	6	565	449	40
SIM KZN - SMS sp. z o.o.	2	6	373	397	8
SIM KZN - Sudety sp. z o.o.	2	10	272	158	0
SIM KZN - Śląsk Południe sp. z o.o.	1	4	627	0	0
SIM KZN - Śląsk Północ sp. z o.o.	1	0	420	24	0
SIM Śląsk sp. z o.o.	1	2	76	186	122
SIM KZN - Wrocław sp. z o.o.	1	0	661	0	0
SIM KZN - Wschód sp. z o.o.	0	0	260	0	0
SIM KZN - Zagłębie sp. z o.o.	3	7	594	259	74
SIM KZN - Bałtyk sp. z o.o.	0	0	1 051	18	0
SIM KZN - Gryf sp. z o.o.	0	0	348	0	0
SIM KZN - Południe sp. z o.o.	1	0	860	0	0
SIM KZN w Stalowej Woli sp. z o.o.	1	0	0	232	0
TBS KARO sp. z o.o.	1	0	80	0	0
Lęborskie TBS sp. z o.o.	1	0	16	30	40
SIM KZN Kujawy sp. z o.o.	0	3	458	0	0
SUMY	**75**	**219**	**24 098**	**4 829**	**692**

Źródło: dane przekazane przez SIM-y w odpowiedzi na zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 2 lutego 2025 r. oraz 13 stycznia 2026 r., zweryfikowane w oparciu o informacje w zakładce Aktualności zamieszczone na stronie internetowej KZN, źródło: https://www.gov.pl/web/kzn/aktualnosci2?page=6&size=10 [dostęp: 2025-10-22].

Przedstawione dane wskazują, że wbrew pierwotnym założeniom dominującym źródłem zasilenia SIM w nieruchomości nie jest KZN, a gminy. Według informacji pozyskanych od SIM[619] KZN zasilił SIM-y 75 nieruchomościami, natomiast 219 nieruchomości zostało aportowanych do spółek przez gminy, a w toku są kolejne postępowania zmierzające do wniesienia kolejnych gruntów. Część gmin, szczególnie z północnej i zachodniej części kraju, sygnalizowała problem z przejmowaniem do Zasobu KZN nieruchomości pozostających w zasobie KOWR, co skutkuje brakiem możliwości dokonania aportu do SIM przez KZN, a w konsekwencji opóźnieniem planowych inwestycji. Taki stan rzeczy powoduje, że KZN nie jest w stanie w sposób, w który można by oczekiwać, zasilać SIM w grunty, co jest w istocie jego podstawowym zadaniem, w sytuacji swoistej „rywalizacji" pomiędzy KZN a KOWR o zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto na terenie części gmin

Przekazane przez SIM-y informacje o etapie realizacji inwestycji w formie zestawienia lokali planowanych, w budowie oraz wybudowanych wskazują, że zamierzenia inwestycyjne są ambitne – według planów SIM zamierzają one wybudować łącznie 24 098 lokali, natomiast 4 829 lokali jest w trakcie budowy, a 692 mieszkania zostały już oddane do użytku. Niemniej jednak, nareszcie zaczynają być widoczne efekty tworzenia SIM z udziałem KZN, bowiem część inwestycji weszła w etap realizacji i w 2026 roku rynek mieszkaniowy zostanie zasilony kolejnymi lokalami mieszkalnymi na wynajem. Ten pozytywny trend może jednak zostać zachwiany ze względu na okoliczność, że 2025 rok miał być ostatnim rokiem programu finansowania zwrotnego w postaci kredytu SBC w aktualnej odsłonie, udzielanego przez BGK[620], o czym będzie mowa w dalszej części tego rozdziału.

[619] Autorka skierowała w dniu 2 lutego 2025 r zapytanie do wszystkich SIM z udziałem KZN w trybie informacji publicznej, na które spółki udzielały odpowiedzi w lutym i marcu 2025 r., zatem aktualność danych określa się na luty 2025 r., natomiast ze strony KZN pozyskano informację o przekazaniu przez KZN w miesiącach marzec-lipiec 2025 r. 5 nieruchomości w formie aportu, źródło: odpowiedź na zapytanie w trybie informacji publicznej udzielona w dniu 29 lipca 2025 r. drogą elektroniczną przez Rzecznika Prasowego KZN Annę Stępień.

[620] Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 766), nabór wniosków o finasowanie zwrotne odbywał się w dwóch edycjach – wiosennej w marcu i jesiennej – we wrześniu, jednak nabory miały trwać nie dłużej niż do dnia 30 września 2024 r. Z dniem 11 grudnia 2024 r. w § 4 rozporządzania dodano ust. 2a, stanowiący, że w 2025 r. prowadzi się dodatkowy nabór wniosków obejmujący wiosenną edycję i jesienną edycję, z tym, że jesienna edycja trwa od dnia 1 do dnia 30 września. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 marca 2025 r. (UA7) pojawia się informacja o woli przedłużenia programu SBC, jednak tylko na 2026 r., z założeniem wdrożenia w następnych latach nowego modelu programu, natomiast na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów widnieje informacja o procedowaniu projektu rozporządzenia pod nr RD241, źródło: https://legislacja.rcl.gov.pl /projekt/12383852/katalog /13050751#13050751 [dostęp: 2025-03-22] oraz https://www.gov.pl/web/premier /projekt-rozporzadzenia-zmieniajacego-rozporzadzenie-rady-ministrow-w-sprawie-warunkow-i-trybu-finansowania-zwrotnego-w-ramach-realizacji-przez-bank-gospodarstwa-krajowego-rzadowego-programu-

5.2.1. Zakres umowy (statutu) SIM

Umowa utworzenia przez KZN społecznej inicjatywy mieszkaniowej albo pokrycia udziałów lub akcji w istniejącej społecznej inicjatywie mieszkaniowej lub towarzystwie budownictwa społecznego[621] powinna spełniać wymogi odpowiednie dla konkretnego rodzaju spółki przewidziane przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych, określone w art. 157 § 1 k.s.h. dla umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz w art. 304 k.s.h dla statutu spółki akcyjnej. Ponadto, analogicznie jak w przypadku spółki celowej, tworzonej na podstawie art. 7 u.k.z.n., ustawodawca przewidział w art. 52b u.k.z.n. dodatkowe elementy obligatoryjne, które należy uwzględnić przy zawiązaniu takiej spółki lub alternatywnie – przy przystąpieniu do istniejącej już społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego.

I tak w myśl art. 52b u.k.z.n. umowa utworzenia przez KZN społecznej inicjatywy mieszkaniowej albo pokrycia udziałów lub akcji w istniejącej SIM lub TBS w pierwszej kolejności powinna określać oznaczenie nieruchomości wnoszonej jako aport w celu pokrycia całości albo części udziałów bądź akcji lub zawierać określenie wysokości przeznaczonych na ten cel środków Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN (pkt 1). W przypadku przystępowania do już istniejącej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w myśl art. 259 k.s.h. oświadczenie nowego wspólnika składane w formie aktu notarialnego zawiera dwa elementy – przystąpienie do spółki i objęcie nowotworzonych udziałów o oznaczonej wartości nominalnej w zamian za wkład niepieniężny (nieruchomość) lub pieniężny (zasilenie z Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN), natomiast w przypadku spółki akcyjnej – stosownie do art. 431 § 2 k.s.h. oświadczenie o objęciu utworzonych akcji w ramach podwyższenia kapitału zakładowego.

Kolejnymi elementami umowy/statutu jest określenie planowanej liczby lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (pkt 2), w tym planowanej liczby lokali mieszkalnych, których pierwszymi najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko (pkt 3)[622] bądź osoby starsze[623].

popierania-budownictwa-mieszkaniowego-oraz-minimalnych-wymagan-dotyczacych-lokali-powstalych-przy-udziale-tego-finansowania [dostęp: 2026-02-01].

[621] Zwana dalej „umową (statutem) SIM".

[622] W rozumieniu w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz. U. z 2022 r. poz. 2628.

[623] W rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. poz. 1705.

Następnym elementem umowy/statutu SIM powinno być zobowiązanie społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego do wykorzystania nieruchomości wniesionej przez KZN jako wkładu niepieniężnego, w celu związanym z realizacją inwestycji mieszkaniowej, w której co najmniej 80% powierzchni użytkowej mieszkań będą stanowiły mieszkania na wynajem (pkt 5). W tym miejscu należy zwrócić uwagę, jak w przypadku analogicznie sformułowanego art. 52a pkt 3 u.k.z.n. dotyczącego umowy spółki celowej, że w istocie powyższe zobowiązanie jest zobowiązaniem założycieli spółki, bowiem w chwili jego składania spółka jeszcze nie istnieje (jest spółką w organizacji), gdyż wpis jej do Krajowego Rejestru Sądowego ma charakter konstytutywny[624].

Kolejnym elementem umowy spółki/statutu SIM jest określenie terminu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub uzbrojenia technicznego (pkt 6). Analogiczne postanowienie w myśl art. 52a pkt 4 u.k.z.n. zawiera umowa/statut spółki celowej, natomiast w przypadku SIM/TBS ustawodawca nie przewidział tak radykalnej konsekwencji jego niezachowania, jak w art. 52a pkt 6 u.k.z.n., tj. rozwiązania spółki celowej.

Ostatnim z wymaganych elementów umowy/statutu spółki są postanowienia o charakterze dyscyplinującym – przewidujące ograniczenia w zbyciu nieruchomości wnoszonej jako aport, w tym okres, w jakim nie będzie dopuszczalne zbycie nieruchomości, jak również zmiana jej przeznaczenia.

5.2.2. Organy SIM/TBS i rola Krajowego Zasobu Nieruchomości w spółce

Jak już wcześniej zasygnalizowano, społeczne inicjatywy mieszkaniowe z udziałem KZN mogą być zakładane w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej. Jako spółki kapitałowe powinny posiadać obligatoryjne organy przewidziane przepisami Kodeksu spółek handlowych: zgromadzenie wspólników[625] lub walne zgromadzenie akcjonariuszy oraz zarząd[626], natomiast szerszego rozwinięcia wymaga kwestia powołania organu nadzorczego w tych spółkach. O ile w spółce akcyjnej w myśl art. 381 k.s.h. rada nadzorcza jest organem obligatoryjnym, tak zgodnie z art. 213 § 1 k.s.h. w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest to po pierwsze organ obowiązkowy w każdej spółce, a po drugie – istnieje możliwość powołania alternatywnie zamiast rady nadzorczej – komisji rewizyjnej lub jednocześnie obu tych organów. W myśl art. 213 § 2 k.s.h. rada nadzorcza lub

[624] Konstytutywny charakter wpisu wynika z art. 165 pkt 5 k.s.h. przy spółce z o.o. oraz art. 306 pkt 4 k.s.h. – w przypadku spółki akcyjnej.
[625] Do którego znajdują zastosowanie odpowiednio przepisy art. 227-254 k.s.h. w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz art. 393-429 k.s.h. oraz 368-380[1] k.s.h. w przypadku spółki akcyjnej.
[626] Regulowany odpowiednio przepisami art. 201-211 k.s.h. w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.

komisja rewizyjna w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jest organem obligatoryjnym, jeżeli kapitał zakładowy spółki przewyższa kwotę 500 000 złotych, a jednocześnie wspólników jest więcej niż dwudziestu pięciu. Ustanowienie rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej daje możliwość wyłączenia albo ograniczenia w umowie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością indywidualnej kontroli wspólników, natomiast w spółce akcyjnej akcjonariusze co do zasady nie dysponują prawem indywidualnej kontroli spraw spółki, chociaż przysługują im przewidziane w art. 428-429 k.s.h. instrumenty pozwalające na realizację w szerokim zakresie prawa do informacji, które można uznać za pewnego rodzaju emanację prawa kontroli[627].

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.s.f.r.m. w każdej społecznej inicjatywie mieszkaniowej, niezależnie od jej formy prawnej (spółka kapitałowa lub spółdzielnia) obowiązkowo musi zostać powołana rada nadzorcza. Przepis art. 25 ust. 1 u.s.f.r.m. wyłącza zatem stosowanie art. 213 § 1 i 2 k.s.h. do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością stanowiących społeczne inicjatywy mieszkaniowe, bądź powoływane wcześniej towarzystwa budownictwa społecznego. Zaniechanie ustanowienia rady nadzorczej w umowie lub statucie takiej spółki powinno skutkować postanowieniem sądu rejestrowego odmawiającym wpisu takiej spółki do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego[628].

Jednym z podstawowych zadań własnych gminy, wyartykułowanym w art. 4 ust. 1 u.o.p.l. jest tworzenie warunków do zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków jej wspólnoty samorządowej, stąd jak można przypuszczać, w art. 25 ust. 2 u.s.f.r.m. przyznano gminie lub gminom, na których obszarze działa SIM, uprawnienie do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej, w liczbie określonej w umowie albo w statucie SIM. Uprawnienie to zostało przyznane gminie niezależnie od stopnia jej zaangażowania w spółce, ponieważ niewykluczona jest taka sytuacja, że wspólnikiem SIM jest gmina, która nie wnosi do niej aportu w postaci stanowiącej jej własność nieruchomości, a taką nieruchomość pochodzącą z Zasobu, a zlokalizowaną na jej terenie, wnosi do spółki właśnie KZN.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 215 § 2 k.s.h. umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może określać sposób powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej, a jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej, to zgodnie z art. 201 § 4 k.s.h. członków

[627] A. Kidyba, *Komentarz do art. 381 k.s.h*. [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, M. Dumkiewicz, A. Kidyba, LEX/el. 2025, https://sip.lex.pl/#/commentary/587252851/785177/kidyba-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-art-301-633-kodeksu-spolek-handlowych?cm=URELATIONS [dostęp: 2025-01-25].

[628] K. Zdun-Załęska, *Komentarz do art. 24 u.s.f.r.m.* [w:] *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Komentarz*, K. Zdun-Załęska, Warszawa 2015, źródło: https://sip.lex.pl/#/commentary/587634060/431500/zdun-zaleska-katarzyna-ustawa-o-niektorych-formach-popierania-budownictwa-mieszkaniowego-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2025-01-25].

rady nadzorczej powołuje i odwołuje zgromadzenie wspólników. Przepis art. 25 ust. 2 u.s.f.r.m. przewiduje, że gmina uczestnicząca w SIM/TBS ma prawo do wskazania przynajmniej jednego członka rady nadzorczej, jednak przepis ten nie zastępuje obowiązku formalnego powołania członka przez właściwy organ spółki zgodnie z umową spółki i przepisami k.s.h. Kluczowe znaczenie ma zatem umowa spółki, ponieważ może ona przewidywać szczególny tryb powoływania członków rady nadzorczej poprzez bezpośrednie powołanie przez gminę lub konieczność zatwierdzenia wyboru osoby wskazanej przez gminę przez zgromadzenie wspólników.

Na marginesie, w przypadku SIM lub TBS z udziałem gmin, należy pamiętać o konieczności stosowania przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[629], która w art. 10a przewiduje obowiązek powołania w takiej spółce rady nadzorczej, wyznacza długość kadencji członka rady nadzorczej w spółkach z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego na 3 lata, jak również przewiduje wymagania dla kandydatów na członka organu nadzorczego reprezentującego jednostkę samorządu terytorialnego, wskazane w art. 19 ust. 1-3 i 5 u.z.z.m.p[630], a także w art. 10c ustanawia zakaz kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych i warunki odstępstwa od tego zakazu poprzez odesłanie do art. 6 ustawy antykorupcyjnej.

Także i KZN jest uprawniony do wskazania reprezentanta lub reprezentantów w radzie nadzorczej, a w art. 7a ust. 2 u.k.z.n. przewidziano, że koszty związane z wynagrodzeniem członka Rady Nadzorczej reprezentującego KZN ponosi bezpośrednio KZN. Regulacja ta służy nieobciążaniu spółki kosztami wynagrodzenia przedstawiciela KZN, na co wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa[631].

5.2.3. Warunki najmu w SIM/TBS

Budownictwo społeczne, którego nową odsłoną są społeczne inicjatywy mieszkaniowe, stanowi fragment rynku mieszkaniowego dedykowany dla mieszkańców, którzy posiadają dochody na poziomie nieco wyższym niż wyznaczony w podjętych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. uchwałach rad gminy o zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony, jednak nie będącym w stanie nabyć lokalu mieszkalnego

[629] T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679, oznaczonej dalej skrótem u.g.k.
[630] Z wyłączeniem wymogu posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.
[631] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 101.

na własność na rynku pierwotnym lub wtórnym, bądź wynająć mieszkania z czynszem rynkowym.

W myśl art. 28 u.s.f.r.m. czynsz za mieszkania w zasobach mieszkaniowych SIM/TBS[632] jest ustalany przez organ uchwałodawczy spółki (zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy), tak aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez SIM/TBS pokrywała spłatę zobowiązań spółki związanych z budową oraz bieżące koszty eksploatacji i remontów budynków.

W pierwotnym brzmieniu art. 28 ustawy z dnia 26 października 1996 r., noszącej wówczas tytuł „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw" stawki czynszu dla zasobów mieszkaniowych towarzystwa budownictwa społecznego ustalała rada gminy[633], a według analogicznej zasady – suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo miała pozwalać na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.

Czynsz najmu za lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy kształtuje się przeciętnie poniżej 3% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. I tak zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 12 u.o.p.l. wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oznacza przeciętny koszt budowy 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, wyznaczany odrębnie dla każdego województwa i ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów oraz własnych analiz. Wskaźnik jest ogłaszany w drodze obwieszczenia wojewody, w wojewódzkim dzienniku urzędowym osobno dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa i pozostałych miejscowości na terenie województwa.

Ustawodawca w art. 28 ust. 2 u.s.f.r.m. dokonał zróżnicowania wysokości maksymalnego poziomu czynszu dla zasobów towarzystw budownictwa społecznego wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r., czyli w okresie preferencyjnego finasowania budownictwa społecznego ze środków Krajowego Funduszu

[632] Zasady te znajdują zastosowanie również wobec istniejących towarzystw budownictwa społecznego, stąd pod pojęciem SIM w dalszej części rozdziału rozumiane będą także towarzystwa budownictwa społecznego (TBS).
[633] Uprawnienie do ustalania stawki czynszu zostało odebrane radzie gminy, a przekazane organom uchwałodawczym TBS na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 213, poz. 2157.

Mieszkaniowego, zatem w czasie, kiedy udział państwa w finansowaniu budownictwa społecznego był realnie wyższy, więc kredyty zaciągnięte na spłatę wyżej wymienionych inwestycji kalkulowane były z uwzględnieniem mniejszego stopnia ich pokrycia z czynszu niż współcześnie. Dla takich zasobów czynsz w skali roku nie może przekraczać 4% wartości odtworzeniowej lokalu. Z kolei w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego (kredytowania) lub właśnie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych SIM utworzonej z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez Krajowy Zasób Nieruchomości, maksymalna stawka czynszu nie może przekroczyć rocznie 5% wartości odtworzeniowej lokalu, zatem w większym stopniu koszt zwrotnego finasowania inwestycji zostaje przeniesiony na najemców[634].

Od określonej w art. 28 ust. 2 pkt 2 u.s.f.r.m. zasady przewidziano w ust. 2b istotny wyjątek. Jeżeli bowiem wartość odtworzeniowa lokalu, która stanowi podstawę do ustalenia stawki czynszu zgodnie z ust. 2, jest niższa niż koszt budowy lokalu mieszkalnego z uwzględnieniem wartości nieruchomości, maksymalną stawkę czynszu ustala się nie na podstawie wskaźnika przeliczeniowego, ale rzeczywistego kosztu budowy lokalu mieszkalnego, zatem czynsze w takich lokalach będą większe niż 5% wartości odtworzeniowej w skali roku, co jest usprawiedliwione rachunkiem ekonomicznym, jednak rodzi obawę o sprostanie tak wysokim opłatom z tytułu czynszu przez najemców, a w konsekwencji – o dostępność takich lokali dla pierwotnie zakładanej grupy mieszkańców.

Istotnym *novum* jest wprowadzenie w art. 28 u.s.f.r.m. ust. 1b[635], zgodnie z którym zmiana wysokości stawki czynszu wymaga uzyskania opinii wyrażonej przez radę nadzorczą SIM w drodze uchwały pod rygorem nieważności. W opinii projektodawców wprowadzone rozwiązanie ma mieć wpływ na utrzymanie społecznego charakteru zasobu mieszkaniowego

[634] W ust. 2a wprowadzono regulację szczególną dla gmin graniczących z miastami będącymi siedzibami wojewodów lub sejmików wojewódzkich – dla nich wskaźnik wartości odtworzeniowej, miał być określany przez wyznaczenie średniej arytmetycznej wskaźników dla tych miast oraz pozostałych miejscowości w województwie– w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (s. 39) argumentowano, że z reguły koszty budowy w tzw. gminach ościennych są zbliżone do kosztów w miastach wojewódzkich i ich mieszkańcy pracują w miastach wojewódzkich, a wskaźniki odtworzeniowe w miastach wojewódzkich są znacznie wyższe niż w pozostałych miejscowościach województwa, wskazując jako przykład województwa mazowieckie i wielkopolskie. Nota bene obliczanie wskaźnika przeliczeniowego na jednolitym poziomie dla wszystkich miejscowości w województwie (z wyjątkiem jego stolicy) też nie jest rozwiązaniem sprawiedliwym, bowiem na obszarze województwa koszt budowy lokalu mieszkalnego w dużych ośrodkach miejskich i mniejszych gminach różni się znacząco.

[635] Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1077), określanej w dalszej części pracy „ustawą z dnia 25 lipca 2025 r.”.

i w minimalizować wpływ sytuacji gospodarczej na warunki najmu, z uwzględnieniem możliwości finansowych najemców[636].

Czynsz najmu i opłaty za dostarczane do lokalu media nie są jedynym obciążeniem dla najemców, którzy zgodnie z art. 28 ust. 4 u.s.f.r.m. ponoszą także dodatkowe opłaty[637], nie mogące przekroczyć 1% wartości odtworzeniowej.

Warunkiem zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, wybudowanego przez SIM z wykorzystaniem finansowania zwrotnego, z osobą fizyczną jest nieposiadanie w dniu objęcia lokalu przez tę osobę fizyczną lub osoby zgłoszone z nią do wspólnego zamieszkania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, z zastrzeżeniem, że jego posiadanie jest dopuszczalne, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów SIM, w których znajduje się lokal mający być przedmiotem najmu. Przyszły najemca powinien także spełniać kryterium dochodowe, którego wysokość i sposób ustalenia dokładnie określają przepisy art. 30 u.s.f.r.m.

Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu składa SIM/TBS oświadczenie o wysokości dochodów oraz jest zobowiązana niezwłocznie poinformować SIM/TBS o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Złożenie w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą skutkuje wypowiedzeniem umowy najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia i obowiązkiem zapłaty odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokalu w wysokości 200% dotychczasowego czynszu. W wypadku natomiast uzyskania przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, SIM/TBS może zastosować dwa rozwiązania: wypowiedzieć umowę najmu całkowicie lub wyłącznie w części dotyczącej czynszu, a w konsekwencji ustalić czynsz na wyższym poziomie niż przewidziano zgodnie z art. 28 ust. 2 u.s.f.r.m.

[636] Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1319, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1319 [dostęp: 2025-10-22].

[637] Wspomniane koszty, wymienione w art. 28 ust. 3 pkt 2 u.s.f.r.m. obejmują: niepodlegające zwrotowi lub refundacji koszty ponoszone przez SIM w związku z instalacją i konserwacją instalacji odnawialnych źródeł energii, przedsięwzięciem termomodernizacyjnym, inwestycją służącą zapewnieniu lub poprawie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub przedsięwzięciem rewitalizacyjnym, jak również kosztów kredytu zaciągniętych na wyżej wymienione cele.

5.2.4. Partycypacja w kosztach budowy

Istotnym elementem montażu finansowego budowy lokali mieszkalnych w ramach budownictwa społecznego jest partycypacja w kosztach budowy przez przyszłego najemcę bądź inne podmioty. I tak w myśl art. 29a u.s.f.r.m.[638] SIM/TBS może zawrzeć z osobą fizyczną umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego docelowo będzie najemcą. Zgodnie z zasadą wyrażoną w ust. 2 tego przepisu maksymalna wartość partycypacji przyszłego najemcy nie może być wyższa niż 30% kosztów budowy lokalu mieszkalnego. Niemniej jednak, kalkulując wysokość partycypacji należy uwzględnić możliwości finansowe przyszłych najemców, tak aby wysokość partycypacji nie stała się niemożliwą do pokonania przeszkodą dla potencjalnych najemców. Z obserwacji własnych autorki oraz informacji pozyskiwanych od prezesów SIM-ów, którzy odpowiedzieli na zapytanie w formie wiadomości e-mail z dnia 2 lutego 2025 r. wynika, że o ile bowiem w aglomeracjach miejskich uzyskanie partycypacji na poziomie 20%-30% jest realne, tak w mniejszych miejscowościach, gdzie potencjalni najemcy nie dysponują zasobami pieniężnymi na oczekiwanym poziomie, partycypacja może stanowić realną przeszkodę w pozyskiwaniu najemców. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w razie potrzeby sfinansowania partycypacji przez potencjalnego najemcę z kredytu, nie ma możliwości jego zabezpieczenia poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości lokalowej, tak jak ma to miejsce w przypadku nabycia lokalu na własność.

Partycypacja ma charakter zwrotny – podlega ona wypłacie w przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu mieszkalnego nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, a sposób kalkulacji wysokości zwracanej partycypacji uwzględnia jej wartość w chwili wpłaty w relacji do aktualnej wartości lokalu. Mechanizm wyliczenia wysokości zwracanej partycypacji jest korzystny dla najemców, natomiast stanowi dodatkowe obciążenie dla SIM-ów, na co zwracali także uwagę ich przedstawiciele. Pewną formą rozwiązania przedstawionego problemu jest przewidziana w art. 29a ust. 4-5 u.s.f.r.m. możliwość uzależnienia w umowie najmu terminu zwrotu kwoty partycypacji od zawarcia umowy najmu danego lokalu z następnym najemcą, gdyż wówczas zwrot kwoty partycypacji następuje z dniem zawarcia tej umowy, jak również SIM/TBS może zażądać przy zawieraniu

[638] Pierwotnie w art. 29 ustawy z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (aktualnie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa) przewidywano możliwość wniesienia partycypacji w kosztach budowy lokali pracowniczych przez pracodawcę, natomiast rozwiązanie ustawowe w postaci możliwości zawierania umów o partycypacji w kosztach budowy przez przyszłych najemców zostało wprowadzone poprzez dodanie art. 29a na podstawie art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 213, poz. 2157.

umowy najmu zwalnianego lokalu mieszkalnego z nowym najemcą partycypacji w kwocie równej wysokości partycypacji wypłaconej wcześniejszemu najemcy.

Należy także wspomnieć, że SIM może również wynająć lokal mieszkalny pracodawcy niebędącemu osobą fizyczną celem udostępnienia tego lokalu pracownikowi, z zastrzeżeniem, że pracodawca może pobierać od pracownika wyłącznie opłaty pokrywające koszty tego najmu. W związku z powyższym w art. 29 ust. 1 u.s.f.r.m. przewidziano możliwość wniesienia partycypacji w kosztach budowy lokali pracowniczych przez pracodawcę w celu udostępnienia wynajętych przez siebie lokali mieszkalnych swoim pracownikom. Istnieje także możliwość wpłacenia partycypacji przez osoby mające interes w uzyskaniu lokali mieszkalnych przez wskazane przez nie osoby trzecie, tytułem przykładu rodziców na rzecz dzieci.

SIM, w myśl art. 30a ust. 1 u.s.f.r.m., może wynajmować lokale mieszkalne nie tylko bezpośrednio osobom fizycznym, ale także powiatowi, gminie, związkowi międzygminnemu, Agencji Mienia Wojskowego lub uczelni publicznej[639] w celu podnajmowania lub przydziału lokali mieszkalnych osobom fizycznym. Celem takiej umowy najmu może być w pierwszej kolejności podnajmowania przedmiotowego lokalu osobie fizycznej, co stanowi pośrednio realizację zadania własnego gminy określonego w art. 4 u.o.p.l. W konsekwencji powyższego w myśl art. 29 ust. 2 u.s.f.r.m. powiat, gmina, związek międzygminny lub Agencja Mienia Wojskowego mogą zawierać z SIM/TBS umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będą najemcami, ale z zamiarem ich podnajmowania lub przydziału lokali mieszkalnych osobom fizycznym.

Ponadto SIM może wynająć lokal mieszkalny organizacji pozarządowej analogicznie jak w przypadku gminy lub powiatu w celu prowadzenia w nim przez wyżej wymienioną organizację mieszkania treningowego lub wspomaganego bądź placówki opiekuńczo-wychowawczej dla nie więcej niż czternaściorga dzieci, ale także w celu udostępniania tego lokalu mieszkalnego osobom fizycznym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w ramach działalności prowadzonej przez tę organizację pożytku publicznego[640]. Wówczas,

[639] Możliwość wynajmowania lokali uczelniom publicznym wprowadzano na podstawie art. 1 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. jako rozwiązanie spójne z nowym instrumentem programie wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK) prowadzonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wspierającym powstawanie lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych studentów. Dzięki nowemu rozwiązaniu uczelnie publiczne otrzymały możliwość współpracy z SIM celem budowy lokali dla studentów lub pracowników.

[640] W zakresie enumeratywnie wymienionych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1491) zadań publicznych: o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, 1a, 2, 5a, 7, 24, 28, 31 i 32 wyżej wymienionej ustawy, tj. odpowiednio – pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalności na rzecz: integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, integracji cudzoziemców, osób niepełnosprawnych, pomocy: ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, Polonii i Polakom za granicą,

zgodnie z art. 29 ust. 2a u.s.f.r.m., umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych mogą zawierać z SIM organizacje pozarządowe[641] realizujące cele, o których mowa w art. 30a ust. 2 u.s.f.r.m.

Możliwość zawarcia umowy o partycypacji w kosztach budowy w myśl ust. 2b-2f została przewidziana także dla funduszy inwestycyjnych zamkniętych[642] lub spółek, których współudziałowcem lub współakcjonariuszem jest taki fundusz inwestycyjny w razie budowy lokali mieszkalnych, powstałych przy udziale finansowania zwrotnego.

Opisane powyżej rozwiązania dotyczące partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych przez przyszłych najemców, ale także przez inne podmioty – pracodawców, gminę, powiat, AMW, uczelnie publiczne i organizacje pozarządowe stanowią istotne instrumenty wspomagające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych określonych grup interesariuszy, a w szerszym kontekście służą kształtowaniu polityki mieszkaniowej i społecznej gmin, w tym pomocy osobom o szczególnych potrzebach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej (m.in. osobom z niepełnosprawnością, wychowankom placówek opiekuńczych, ofiarom przemocy domowej, katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen).

Na podstawie art. 7 pkt 17 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa wprowadzono do ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa rozdział 4aa, przewidujący możliwość rozliczenia partycypacji w okresie najmu lokalu mieszkalnego. I tak zgodnie z art. 33da u.s.f.r.m. partycypacja w kosztach budowy lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielanego przez BGK (zarówno ze środków KFM na podstawie wniosków złożonych przed 30 września 2009 r., jak i w ramach kredytu SBC) wpłacona przez osobę fizyczną może podlegać rozliczeniu. Warunkiem umożliwiającym najemcy złożenie wniosku o rozliczenie partycypacji jest całkowita spłata kredytu zaciągniętego na budowę. Rozliczenie partycypacji następuje na wniosek najemcy złożony nie wcześniej niż po dniu całkowitej spłaty kredytu, przy wykorzystaniu którego wybudowano lokal mieszkalny. Mając na uwadze okoliczność, że kredyty na inwestycje budowlane realizowane przez TBS

działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

[641] W rozumieniu art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[642] W rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1034.

lub SIM zaciągane są z reguły na okres 30 lat, możliwość rozliczenia partycypacji w większości przypadków jest jeszcze hipotetyczna.

Zasady rozliczenia partycypacji określa się w umowie najmu, zawieranej pomiędzy najemcą a SIM/TBS. Najemca może wystąpić z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą rozliczenie partycypacji, jeżeli spełnia warunki określone w art. 33db ust. 1 u.s.f.r.m., tj. jest stroną obowiązującej umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tego lokalu od co najmniej 5 lat i w okresie co najmniej 5 lat poprzedzających złożenie wniosku nie zalega z opłatami wobec SIM/TBS.

Analizując przepisy rozdziału 4aa u.s.f.r.m., w tym art. 33da ust. 3 pkt 1–3 tej ustawy możemy wyróżnić trzy rodzaje nazwanych umów najmu lokali mieszkalnych: umowa najmu uwzględniająca okresowe rozliczenie partycypacji, umowa najmu uwzględniająca całkowite rozliczenie partycypacji oraz umowa najmu instytucjonalnego lokalu z dojściem do własności uwzględniająca rozliczenie partycypacji[643]. Szczególnie istotna jest trzecia z nich, może bowiem ona według aktualnego stanu prawnego prowadzić do nabycia przez najemcę lokalu mieszkalnego na własność.

W pierwotnej formule programu społecznego budownictwa czynszowego zakładano, że lokale mieszkalne wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego nie będą zbywane na rzecz najemców.

Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[644] wprowadzono możliwość wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu udzielonego przez BGK ze środków KFM. Możliwość prywatyzacji dotyczyła jednak wyłącznie mieszkań wybudowanych częściowo ze środków partycypanta, przy czym własność mieszkania może zostać przeniesiona na rzecz aktualnego najemcy będącego stroną umowy partycypacyjnej, ale także najemców, którzy prawa strony takiej umowy nabyli od pierwotnego partycypanta w drodze cesji. Decyzja o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmowana jest w zależności od formy SIM/TBS przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie.

[643] E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 33(da),* [w:] *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/commentary/587921233/718673/bonczak-kucharczyk-ewa-spoleczne-formy-rozwoju-mieszkalnictwa-komentarz?cm=URELATIONS [dostęp: 2025-03-16].
[644] Dz. U. poz. 1180.

W następstwie kolejnej rozległej nowelizacji ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa[645] umożliwiono sprzedaż mieszkań nie tylko wybudowanych ze środków KFM, ale także powstałych z udziałem finansowania zwrotnego programu SBC, a nawet przy udziale finansowania bezzwrotnego w ramach Funduszu Dopłat. W tej nowelizacji wprowadzono także wspomnianą powyżej możliwość zawarcia przez najemcę z SIM/TBS umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającej rozliczenie partycypacji, a także możliwość częściowego i całkowitego rozliczenia partycypacji w czynszu[646]. Projektodawcy nowelizacji wskazywali, że najemca partycypujący w kosztach budowy mógł odzyskać zwaloryzowaną kwotę wniesionych środków z tytułu partycypacji właściwie wyłącznie w razie rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu, a ze strony części lokatorów sygnalizowana była presja, aby wprowadzić rozwiązanie mające na celu zrekompensowanie najemcy finansowego trudu współfinansowania budowy poprzez wprowadzenie nowych możliwości rozliczenia partycypacji, bez konieczności opuszczenia lokalu lub wykupu mieszkania na własność, dostosowanych do szczególnych na danym etapie życia potrzeb/aktualnej sytuacji życiowej lokatora[647].

W stanie prawnym obowiązującym od dnia 22 sierpnia 2025 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. lokale mieszkalne mogą być wyodrębniane na własność po upływie 15 lat, licząc od dnia przekazania do użytkowania budynku oraz z dniem całkowitej spłaty kredytu udzielonego w przypadku lokalu mieszkalnego wybudowanego w ramach przedsięwzięcia, na które Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił kredytu na podstawie wniosku złożonego do dnia 30 września 2009 r. Natomiast w przypadku lokali mieszkalnych powstałych w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, objętego częściowo finansowym wsparciem przewidzianym w art. 5 ust. 1 u.f.w.n.p.m., najemca może wystąpić z wnioskiem o przeniesienie własności lokalu po upływie 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia.

Ostatecznie jednak o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego na wniosek najemcy decyduje w zależności od formy prawnej SIM/TBS – zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie spółdzielni.

---

[645] W drodze ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

[646] M. Sługocka, *Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa – omówienie najnowszych rozwiązań*, LEX/el. 2021. https://sip.lex.pl/#/publication/470146357/slugocka-martyna-wspieranie-rozwoju-mieszkalnictwa-omowienie-najnowszych-rozwiazan?keyword=z%20dnia%2010%20grudnia%202020%20r.%20o%20zmianie%20niekt%C3%B3rych%20ustaw%20wspieraj%C4%85cych%20rozw%C3%B3j%20mieszkalnictwa%20&cm=SREST [dostęp: 2025-03-16].

[647] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 49.

Przeniesienie własności wyodrębnionego lokalu na najemcę następuje w drodze umowy sprzedaży, a cena lokalu nie może być niższa niż jego wartość rynkowa, którą ustala się zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto cena lokalu mieszkalnego powinna uwzględniać pokrycie wszystkich zobowiązań przypadających na ten lokal, w tym spłatę odpowiedniej części zadłużenia kredytowego SIM/TBS wraz z odsetkami, jak również wydatek poniesiony na dokonanie wyceny nieruchomości.

Na poczet ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego zalicza się kwotę partycypacji w kosztach budowy lokalu, odpowiadającej kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości rynkowej lokalu równy udziałowi wniesionej kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu, nie mniejszej jednak niż wartość nominalna wpłaconej partycypacji.

5.2.5. Rola BGK w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych

Montaż finansowy inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez SIM aktualnie opiera się na kilku niezależnych źródłach finansowania, regulowanych przepisami ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, tj. dofinansowania z Funduszu Dopłat BGK, kredytu preferencyjnego SBC z BGK, grantu OZE z BGK oraz partycypacji wnoszonej przez najemców lub inne uprawnione podmioty, jak również dodatkowo – wsparcia w ramach planu rozwojowego (KPO). Istotnym elementem w procesie realizacji inwestycji jest także wniesienie przez KZN lub gminę będącą członkiem SIM/TBS wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.

Warto jednak wspomnieć, że do dnia 20 grudnia 2024 r. znaczącym instrumentem zasilenia montażu finansowego inwestycji był Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, utworzony na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, którego operatorem był KZN. Wsparcie wypłacane było gminom, które podejmowały działania polegające na objęciu udziałów lub akcji w tworzonym lub istniejącym TBS/SIM, na warunkach określonych w art. 33l–33s u.s.f.r.m.

Celem RFRM było pobudzenie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez SIM/TBS, a środki Funduszu służyły sfinansowaniu części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej SIM/TBS. Mechanizm wsparcia z RFRM opisany został w art. 33l u.s.f.r.m. I tak w pierwszym wariancie (art. 33l pkt 1 u.s.f.r.m.) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego udzielał gminie wsparcia ze środków RFRM na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w nowoutworzonej albo już istniejącej SIM/TBS, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła jeszcze działalności na terenie tej gminy. Wsparcie na utworzenie

nowej SIM mogło wynosić do 3 000 000 zł. W drugim przypadku (art. 33l pkt 2 u.s.f.r.m.) otrzymane wsparcie mogło być przeznaczone na objęcie udziałów i akcji w już istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów prowadziła działalność na terenie tej gminy i wówczas można było otrzymać dofinansowanie w wysokości 10% kosztów inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez istniejącą SIM/TBS. Możliwe było także skorzystanie z obu wariantów dofinansowania, w pierwszej kolejności gmina otrzymywała wsparcie na założenie SIM (do 3 000 000 zł), a gdy SIM rozpoczął już działalność – gmina mogła złożyć wniosek o dodatkowe wsparcie na podstawie art. 33l pkt 2 u.s.f.r.m., które następnie wnosiła do spółki w formie wkładu pieniężnego. Otrzymane dofinasowanie na podstawie art. 33l pkt 1 u.s.f.r.m. miało służyć zapewnieniu finansowania na starcie dla powstających SIM, w tym sporządzenia dokumentacji projektowych pod zamierzone inwestycje mieszkaniowe.

Wobec przewlekających się procedur pozyskiwania nieruchomości, szczególnie tych, które miały zostać wniesione do spółek przez KZN, jak również znacznie ograniczonych możliwości pozyskania finansowania ze środków BGK w przypadku licznej grupy SIM środki otrzymane w trybie art. 33l pkt 1 u.s.f.r.m. są konsumowane na bieżące utrzymanie spółki, a nie bezpośrednio na realizację inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 33s u.s.f.r.m. w przypadku wyczerpania środków na rachunku RFRM, co nastąpiło z dniem 20 grudnia 2024 r., miał on ulec likwidacji. Na podstawie art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw dokonano uchylenia rozdziału 4c w ustawie społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, co oznaczało ostateczną likwidację RFRM.

Likwidacja RFRM i uchylenie art. 33m u.s.f.r.m. oznacza w praktyce, że gminy nie będą miały już motywacji finansowej do przystępowania do SIM, zatem można założyć, że proces powstawania SIM z udziałem KZN ulegnie wyhamowaniu, co jest już widoczne w 2025 r. Należy jednak zauważyć, że mimo likwidacji możliwości pozyskania wsparcia z RFRM, gminom, które nie zdążyły skorzystać z przyznawanego na podstawie art. 33l pkt 2 u.s.f.r.m. dofinansowania w wysokości 10% kosztów inwestycji zaproponowano następujące rozwiązanie – mogą one wnioskować do BGK o wsparcie z Funduszu Dopłat, przy czym od 1 stycznia 2025 r. limit wsparcia został zwiększony z 35% do 45% kosztów przedsięwzięcia. Efektywność tego rozwiązania uzależniona jest jednak od faktycznego stopnia zasilenia Funduszu Dopłat, a aktualny poziom środków Funduszu nie gwarantuje realnej możliwości skorzystania przez wszystkich zainteresowanych beneficjentów z tego rozwiązania.

W dalszej części rozdziału krótkiej charakterystyce podane zostaną wymienione powyżej źródła finansowania inwestycji mieszkaniowej z uwzględnieniem ich podstawy prawnej oraz trybu pozyskiwania.

5.2.5.1. Dotacja z Funduszu Dopłat BGK

Celem rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa realizowanego w ramach Funduszu Dopłat jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach. Źródłem finansowania programu są środki pochodzące z budżetu państwa, których dysponentem jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Podstawą udzielania finansowego wsparcia gminom lub związkom międzygminnym[648] w tym zakresie jest ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych[649], rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielanego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych[650], jak również rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat[651].

I tak zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.w.n.p.m. gminie jako beneficjentowi udziela się finansowego wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina (w tym wypadku SIM) budowy budynku na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym inwestora albo beneficjenta wsparcia.

Możliwie jest także, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.f.w.n.p.m., udzielenie dofinansowania na przedsięwzięcie polegające na remoncie lub przebudowie budynku albo jego części będącego własnością spółki gminnej albo społecznej inicjatywy mieszkaniowej, której jedynym albo większościowym właścicielem jest gmina lub gminy, pod warunkiem, że remont lub przebudowa nie dotyczy lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego zajmowanego przez lokatora na podstawie obowiązującej umowy najmu. Literalna interpretacja

[648] Biorąc pod uwagę, że aktualnie związek międzygminny nie został wymieniony w katalogu podmiotów, z którymi KZN może tworzyć spółki celowe (art. 7 i 7a u.k.z.n.) rozwiązania legislacyjne w tym zakresie dotyczą w praktyce wyłącznie gmin, stąd w dalszych rozważaniach analizowaną będzie wyłącznie relacja pomiędzy gminą a SIM.
[649] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 304, oznaczona dalej skrótem u.f.w.n.p.m.
[650] Dz. U. poz. 379.
[651] Dz. U. poz. 457.

treści przepisu może prowadzić do wniosku, że możliwe jest objęcie dofinansowaniem lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, jednakże należałoby wykluczyć taką wykładnię, biorąc pod uwagę, że intencją ustawodawcy było dofinansowanie remontów pustostanów i pozyskanie lokali mieszkalnych nadających się do zasiedlenia przez osoby oczekujące na przyznanie mieszkania.

W myśl art. 5 ust. 2 u.f.w.n.p.m. udzielenie opisanego powyżej wsparcia uwarunkowane jest zawarciem przez gminę z inwestorem (w tym wypadku SIM) umowy, której obligatoryjne elementy zostały wymienione w ust. 3. Przedmiotowa umowa powinna zatem określać udział gminy w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, jak również prawo gminy do wskazywania najemców lokali mieszkalnych utworzonych z wykorzystaniem finansowego wsparcia, szczegółowe kryteria wskazywania przez gminę najemców lokali mieszkalnych, z uwzględnieniem pierwszeństwa w dostępie do lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem gminy osobom będącym aktualnie najemcami lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Pierwszeństwo dla dotychczasowych najemców lokali komunalnych w ubieganiu się o mieszkanie z zasobów SIM ma na celu przeniesienie się lepiej sytuowanych najemców do lokali o wyższym standardzie, ale i czynszu, natomiast zwolnione przez nich mieszkania zostaną zasiedlone przez osoby oczekujące na przyznanie lokalu komunalnego, co należy uznać za rozwiązanie praktyczne i racjonalne. Gmina otrzymane wsparcie wnosi jako wkład pieniężny do SIM/TBS i w ten sposób staje się ono elementem montażu finansowego inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez spółkę.

Udzielane w tym zakresie gminom wsparcie finansowe stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Przedmiotowe wsparcie udzielane jest pod warunkiem spełnienia kryterium zwolnienia z wymogu zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o którym mowa w decyzji Komisji (UE) 2025/2630 z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i uchylającej decyzję 2012/21/UE[652].

[652] Dz. U. UE. L. z 2025 r, nr 2630.

Rekompensata przysługuje wyłącznie inwestorowi, czyli SIM, który świadczy usługę publiczną w ogólnym interesie gospodarczym, polegającą na najmie lokali mieszkalnych na warunkach określonych w art. 7a-7e u.f.w.n.p.m.

Przepis art. 7a u.f.w.n.p.m. przewiduje kryteria doboru najemców, które korespondują z kryteriami określonymi w art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2a u.s.f.r.m. Lokal mieszkalny utworzony z wykorzystaniem finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1, może być wynajęty osobie fizycznej, jeżeli osoba ta oraz osoby zgłoszone z nią do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, analogicznie jak wynika to z dyspozycji art. 30 ust. 1 pkt 1 u.s.f.r.m., natomiast jako kryterium dochodowe (maksymalne) przyjęto wysokość średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, obliczaną jako iloczyn wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, oraz współczynnika 1,4 oraz odpowiednio współczynnika procentowego, zależnego od liczby członków gospodarstwa domowego.

Utworzenie przez inwestora będącego SIM lokalu mieszkalnego z wykorzystaniem finansowego wsparcia nie wyklucza zawarcia z osobą fizyczną umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, zgodnie z art. 29a u.s.f.r.m.

Jak już wcześniej wspomniano, od dnia 01 stycznia 2025 r. maksymalna do uzyskania wysokość finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia została zwiększona z 35% do 45% kosztów przedsięwzięcia, w przypadku gdy z realizacją przedsięwzięcia jest związane zawarcie opisanej powyżej umowy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.f.w.n.p.m., przy czym udział gminy w części przekraczającej 35% kosztów przedsięwzięcia jest pokrywany do wysokości odpowiadającej wartości prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego gruntu będącego we władaniu inwestora, na którym jest realizowane przedsięwzięcie.

W przypadku gdy inwestorem jest SIM/TBS, finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a u.f.w.n.p.m., może zostać udzielone w wypadku, gdy utworzone z udziałem gminy jako beneficjenta wsparcia, lokale mieszkalne zostaną wynajęte przez gminę albo związek międzygminny z prawem do podnajmowania osobom fizycznym bez zgody SIM/TBS (art. 5a u.f.w.n.p.m.). W takiej sytuacji umowa, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.w.n.p.m. zawarta między gminą a SIM powinna określać prawo gminy do najmu lokali utworzonych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z możliwością ich podnajmowania osobom fizycznym bez zgody społecznej inicjatywy mieszkaniowej, jak również obowiązek ponoszenia przez osoby fizyczne opłat

z tytułu używania lokali, jakie ponoszą najemcy lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, na terenie której położony jest wynajmowany lokal mieszkalny. Takie rozwiązanie służy dwóm celom – realizacji budownictwa społecznego, ale jednocześnie pozyskania przez gminę lokali, które służyć będą jej w celu realizacji zadań własnych, określonych w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l., które gmina wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób, w tym przypadku wykorzystując do tego celu lokale wynajęte od SIM. Gminy cierpią bowiem na deficyt lokali komunalnych, szczególnie o dobrym standardzie, zatem w tym przypadku gmina jest w stanie pozyskać lokale mieszkalne, które będzie podnajmować członkom wspólnoty samorządowej, niemniej jednak mając na uwadze przeciętną wysokość czynszu w mieszkaniowym zasobie gminy a w zasobach SIM/TBS, takie działanie będzie wymagało od gminy zaangażowania środków finansowych na pokrycie różnicy w czynszu najmu wnoszonym przez gminę do SIM, a czynszem uzyskanym od lokatora jako podnajemcy.

5.2.5.2. Kredyty preferencyjne z Banku Gospodarstwa Krajowego (kredyt SBC)

Program SBC[653] został uruchomiony na podstawie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw[654]. Stanowił on kontynuację rządowego programu społecznego budownictwa czynszowego, w którym źródłem wsparcia były preferencyjne kredyty udzielane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM). Kredyty z KFM udzielane były w pierwszej fazie do wysokości 50%, a następnie 70% kosztów inwestycji. KFM został zlikwidowany ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw[655]. Po likwidacji KFM nastąpiło poważne zahamowanie rozwoju budownictwa społecznego z uwagi na trudności w konstrukcji montażu finansowego inwestycji przez TBS, które w latach 2009–2015 poszukiwały alternatywnej formuły prowadzenia działalności, w tym z zastosowaniem finansowania komercyjnego w systemie dojścia do własności.

Powołanie do życia programu SBC pozwoliło na reaktywację systemu budownictwa społecznego, a dalsze wspieranie tego sektora powierzono BGK, mającemu udzielać w ramach

[653] Skrót SBC oznacza Społeczne Budownictwo Czynszowe.
[654] Dz. U. poz. 1582.
[655] Dz. U. poz. 545.

działalności własnej preferencyjnych kredytów, odpowiadając za realizację programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego.

Udzielane przez BGK finasowanie zwrotne inwestycji mieszkaniowych stanowi instrument mający na celu przyspieszenie rozwoju wybranego sektora rynku mieszkaniowego z wykorzystaniem środków publicznych i przy użyciu bankowych metod redystrybucji w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego[656]. Finansowanie zwrotne przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych stanowi w gruncie rzeczy najistotniejszy element montażu finansowego inwestycji realizowanych przez SIM i przybiera formę kredytu preferencyjnego SBC. Środki przeznaczone na kredyty SBC pochodzą częściowo z kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE), natomiast preferencję w oprocentowaniu zapewnia wsparcie budżetu państwa[657].

I tak w myśl art. 15a ust. 2 pkt 1 u.s.f.r.m. finansowanie zwrotne jest udzielane na warunkach preferencyjnych m.in. społecznym inicjatywom mieszkaniowym spełniającym warunek, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.f.r.m., czyli przeznaczającym wszystkie swoje dochody na działalność statutową SIM/TBS. Warunkiem udzielenia finansowania zwrotnego TBS-om i SIM-om, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu jest zawarcie z gminą, na terenie której realizowane będzie przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, umowy określającej przewidywane formy partycypacji finansowej gminy w kosztach jego realizacji, jak również planowaną liczbę lokali mieszkalnych, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, bądź których pierwszymi najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko[658] lub osoby starsze[659].

Jak już wcześniej sygnalizowano dotychczas nabór wniosków odbywał się corocznie w ramach dwóch edycji (wiosennej i jesiennej). W wypadku, gdy w ramach konkretnego naboru wniosków zapotrzebowanie na kredyty SBC, wynikające z wniosków złożonych przez kredytobiorców, którzy uzyskali pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej, przekracza wysokość kwoty przeznaczonej na udzielanie finansowania zwrotnego w tej edycji, udzielenie

[656] M. Ofiarska, *Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego inwestycji objętych rządowym programem popierania budownictwa mieszkaniowego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2022, t. LXXV, nr 8, s. 12.
[657] Źródło: https://www.bgk.pl/samorzady/mieszkalnictwo/kredyt-preferencyjny-sbc/ [dostęp: 2025-02-16].
[658] W rozumieniu art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.
[659] W rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych.

kredytu uzależnione jest od liczby punktów uzyskanych przez wnioskodawcę na podstawie kryteriów oceny punktowej wniosków określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania[660]. Wspomniane kryteria punktowe odnoszą się do szeregu aspektów, w tym stopnia przygotowania inwestycji, ale także sytuacji społeczno-demograficznej w gminie. Wśród istotniejszych kryteriów oceny należy wyróżnić następujące: budowa mieszkań dla seniorów lub mieszkań realizujących postanowienia ustawy „Za życiem" (dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnością), ale także deficyt mieszkań w gminie, przeznaczenie nowo wybudowanych lokali dla osób przeprowadzających się z zasobu gminy, czy też saldo migracji w powiecie (kryteria średnio punktowane), lecz przede wszystkim kryteria wysoko punktowane, wśród których wymieniono: wydane ostateczne pozwolenie na budowę, posiadanie prawa własności lub wieczystego użytkowania nieruchomości, czy też budowę mieszkań dla osób wychowujących dzieci, bądź niską partycypację najemców, zwiększającą szansę na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Stosownie do dyspozycji art. 15b ust. 1-2 u.s.f.r.m. BGK udziela finansowania zwrotnego do wysokości nie większej niż 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

Podobnie jak w przypadku finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat finansowanie zwrotne stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej. Jak już wcześniej sygnalizowano finansowanie zwrotne może być udzielone na przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego gminie w przypadku, gdy z realizacją przedsięwzięcia było związane zawarcie umowy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.f.w.n.p.m., jednakże łączna kwota środków publicznych przekazanych na realizację tego przedsięwzięcia nie może przekroczyć dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym ustalonej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów dnia 20 października 2015 r. Powołane rozporządzenie określa m.in. rodzaje dokumentów składanych przez kredytobiorcę celem oceny wniosku o udzielenie finansowania zwrotnego, warunki i tryb udzielania finansowania zwrotnego, minimalne wymagania techniczne stawiane lokalom finansowanym

[660] Określane w dalszej części pracy „rozporządzeniem Rady Ministrów dnia 20 października 2015 r.".

przy udzielaniu wsparcia zwrotnego, jak i kryteria oceny wniosku o kredyt, w tym kryteria zapewniające preferowanie przedsięwzięć do których ma zastosowanie procedura otwartego konkursu przy sporządzaniu projektu architektonicznego.

W przypadku wykorzystania zarówno finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, jak i finasowania zwrotnego w postaci kredytu SBC do określenia kryteriów przeznaczania i zasad najmu lokali mieszkalnych stosuje się wspomniane wcześniej przepisy art. 7a-7f u.f.w.n.p.m.

W myśl art. 15b ust. 3 u.s.f.r.m. kredyt w ramach finansowania zwrotnego może zostać udzielony SIM na maksymalnie 30 lat, a do okresu kredytowania wlicza się okres karencji w spłacie kapitału. Kolejnymi zaletami, oprócz długiego okresu kredytowania, są brak marży banku oraz preferencyjna wysokość oprocentowania, która równa jest stopie WIBOR trzymiesięczny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, obliczanej jako średnia arytmetyczna notowań w kwartale kalendarzowym, bez dni wolnych, mająca zastosowanie od pierwszego dnia kalendarzowego następnego kwartału, nie mniejszej niż 0,0% w skali roku.

W myśl art. 15c ust. 2 u.s.f.r.m. Bank Gospodarstwa Krajowego otrzymuje do oprocentowania kredytu dopłatę w kwocie stanowiącej różnicę między częścią odsetkową 60 pierwszych miesięcznych rat tego kredytu, w tym rat obejmujących wyłącznie spłatę odsetek w okresie karencji w spłacie kapitału, obliczoną zgodnie ze stopą procentową określoną w art. 15c ust. 1 u.s.f.r.m., a częścią odsetkową tych rat, obliczoną zgodnie z oprocentowaniem tego kredytu wynoszącym 2%, jednak nie wyższą niż część odsetkowa tych rat obliczona zgodnie ze stopą procentową wynoszącą 7% oraz wynoszącą 1,3 punktu procentowego powyżej stopy określonej w ust. 1, naliczaną i płatną na warunkach i w terminach wynikających z umowy zawieranej pomiędzy ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a BGK. Dzięki wyżej wymienionej dopłacie BGK obniża 60 pierwszych rat kredytu objętego dopłatą o kwotę stanowiącą różnicę między częścią odsetkową tych rat.

Źródłem finansowania opisanych powyżej dopłat jest Fundusz Dopłat, a szczegółowe warunki stosowania dopłat określa umowa pomiędzy BGK a wymienionymi w poprzednim akapicie ministrami.

SIM jest zobowiązana do wskazania wszystkich źródeł finansowania inwestycji, uwzględniając wnioskowany kredyt, a warunkiem podpisania umowy kredytowej jest udokumentowanie posiadania 100% wkładu własnego. Do wkładu własnego zalicza się: środki

rzeczowe w postaci nieruchomości gruntowej[661], środki pozyskane z zawartych umów o partycypację w kosztach budowy, wkłady pieniężne przekazane przez gminę, a uzyskane z RFRM i/lub grantu z Funduszu Dopłat, z grantu OZE i grantu KPO, bądź wkłady pieniężne otrzymane od gminy będącej wspólnikiem, bądź pochodzące z innych źródeł niż kredyt, pożyczka lub inne instrumenty dłużne.

Źródłem spłaty kredytu są przede wszystkim przychody z tytułu czynszu za powstałe w wyniku przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lokale mieszkalne, ale także garaże i miejsca postojowe w wielostanowiskowych garażach, a jego warunki są preferencyjne w stosunku do finansowania możliwego do uzyskania na rynku przez deweloperów prywatnych. Na marginesie, w toku rozmów odbywanych z przedstawicielami SIM wielokrotnie sygnalizowano, że procedura uzyskania kredytu z BGK jest skomplikowana, szczególnie dla spółek, które po raz pierwszy ubiegają się o decyzję kredytową i jako nowopowstałe nie posiadają historii kredytowej, co powoduje konieczność ustanawiania dodatkowych zabezpieczeń w formie blokady środków na lokatach SIM, czy też ustanawiania hipotek o znacznej wartości, co wobec braku odpowiedniej wartości nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja, wymaga obciążania hipoteką także innych nieruchomości, przykładowo należących do gminy, będącej wspólnikiem SIM.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 15b ust. 4 u.s.f.r.m. Bank Gospodarstwa Krajowego może odmówić udzielenia finansowania zwrotnego lub żądać zwrotu udzielonego finansowania zwrotnego w całości lub w części, w przypadku naruszenia przez kredytobiorcę warunków, na jakich jest udzielane finansowanie, w szczególności wykorzystania finansowania lub jego części niezgodnie z celem, na który zostało udzielone, bądź zmiany przeznaczenia lokali wybudowanych przy udziale finansowania albo naruszenia przepisów lub niewypełnienia przez kredytobiorcę zobowiązań wynikających z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej. Powyższa sankcja może być też skutkiem wskazania przez kredytobiorcę we wniosku o udzielenie finansowania fałszywych informacji lub niedotrzymania z winy kredytobiorcy, zadeklarowanych we wniosku parametrów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wpływających na udzielenie finansowania, zgodnie z przepisami określającymi tryb udzielania finansowania zwrotnego.

[661] Należy podkreślić, że koszty nabycia nieruchomości pod budowę obejmują wartość nieruchomości gruntowej wniesionej jako aport, ale nie więcej niż do wysokości 20% całkowitych kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

5.2.5.3. Grant OZE

Grant OZE (Odnawialne Źródła Energii) jest dopuszczalnym, choć nieobligatoryjnym elementem montażu finansowego inwestycji mieszkaniowej. Termin aplikacji o dofinasowanie jest ograniczony czasowo, bowiem wnioski o przyznanie grantu OZE można składać w BGK do dnia 30 czerwca 2026 r.[662] Można o niego aplikować, jeżeli w ramach realizowanej przez SIM inwestycji mieszkaniowej jej elementem jest zakup, montaż lub budowa nowej instalacji odnawialnego źródła energii lub modernizacja instalacji odnawialnego źródła energii, w wyniku której zainstalowana moc instalacji wzrośnie o co najmniej 25%.

Warunkiem otrzymania dofinasowania jest wytwarzanie przez instalację odnawialnego źródła energii, której dotyczy przedsięwzięcie OZE, energii na potrzeby budynku będącego przedmiotem przedsięwzięcia budowlanego, jak również samo przedsięwzięcie musi spełniać regułę DNSH[663] – nie może wyrządzać poważnych szkód dla środowiska. Aby zachować zgodność z regułą DNSH dla inwestycji realizowanej ze wsparciem grantu OZE właściciel lub zarządca budynku jest zobowiązany posiadać dokument pn. Analiza ryzyk wynikających ze zmian klimatu dla inwestycji polegającej na zakupie, montażu, budowie lub modernizacji instalacji fotowoltaicznej. W przypadku instalacji fotowoltaicznej należy sprawdzić, w jaki sposób instalacja OZE w przewidywanym czasie jej użytkowania jest przygotowana na zjawiska takie jak: wysokie temperatury w miesiącach letnich, zwiększona liczba dni upalnych w roku, opady gradu, silne wiatry, czy też zaleganie pokrywy śnieżnej.

Grant OZE jest przeznaczony na refinansowanie kosztów inwestycji i wyliczany w odniesieniu do kosztów netto przedsięwzięcia OZE. Jeśli w budynku będącym przedmiotem przedsięwzięcia OZE znajdują się powierzchnie użytkowe służące celom innym niż mieszkalne lub wykonywaniu zadań publicznych przez organy administracji publicznej, wysokość grantu OZE stanowi iloczyn kwoty tego grantu i wskaźnika udziału powierzchni użytkowej służącej celom mieszkalnym i wykonywaniu zadań publicznych przez organy administracji publicznej w powierzchni użytkowej budynku.

[662] Źródło: https://www.bgk.pl/produkty/grant-oze/ [dostęp: 2025-10-23].

[663] Regułę DNSH („do no significant harm czyli nie czyń poważnych szkód") Komisja Europejska wprowadziła w celu uniknięcia finansowania przedsięwzięć, które mogą szkodzić środowisku. Źródłem tej zasady jest art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. U. UE. L z 2020 r., nr 198, s. 13–43, https://eurlex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex: 32020R0852. Wspomniana reguła DNSH została zaimplementowana do przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych, w tym z instrumentu NextGenerationEU – tj. inwestycji wskazanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

5.2.5.4. Wsparcie w ramach planu rozwojowego (KPO)

Fakultatywnym elementem montażu finansowego inwestycji mieszkaniowej jest wsparcie w ramach planu rozwojowego (KPO). Warunki udzielania finansowego wsparcia w ramach planu rozwojowego określa art. 22a u.f.w.n.p.m., który znajduje zastosowanie m.in. w przypadku przedsięwzięć, o których w art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a u.f.w.n.p.m. Udzielenie finansowego wsparcia w ramach planu rozwojowego następowało w drodze odrębnego naboru wniosków przeprowadzanego przez Ministra Rozwoju i Technologii.

Udzielenie wsparcia w ramach planu rozwojowego wymaga spełnienia szeregu warunków, szczególnie w zakresie energooszczędności budynku, stąd tylko dla wyselekcjonowanych inwestycji możliwe jest aplikowanie o wspomniane wsparcie. I tak zgodnie z art. 22a ust. 3 u.f.w.n.p.m. w pierwszej kolejności wnioskodawca musi wykazać, że wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP w budynku powstałym w ramach przedsięwzięcia nie przekracza 52 kWh/(m^2*rok) i przedsięwzięcie nie wyrządza poważnych szkód dla celów środowiskowych (Reguła DNSH).

Drugim warunkiem jest zachowanie odpowiedniego terminu – termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia musi być zgodny z planem rozwojowym w ramach działania „Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach”[664], to oznacza, że budynek powinien zostać oddany do użytkowania przed dniem 31 sierpnia 2026 r.

Nabór wniosków o udzielenie finansowego wsparcia w ramach planu rozwojowego rozpoczynał się nie wcześniej niż dnia 1 października danego roku i kończył się nie później niż dnia 30 września roku następnego. Ostatni nabór wniosków o wspomniane wsparcie został przeprowadzony we wrześniu 2024 r. Mając na uwadze termin brzegowy realizacji inwestycji, tj. 31 sierpnia 2026 r., instrument w postaci wsparcia z KPO, był dostępny tylko dla wnioskodawców, którym udało się złożyć wnioski do ostatniej edycji naboru w 2024 r.

W myśl art. 22b u.f.w.n.p.m. maksymalna wysokość finansowego wsparcia udzielanego w ramach planu rozwojowego w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a. ustawy wynosi 25% kosztów przedsięwzięcia netto. Wnioskodawcą, w przypadku inwestycji realizowanej przez SIM/TBS, jest gmina, która następnie pozyskane wsparcie przekazuje do SIM/TBS jako wkład pieniężny, analogicznie jak w przypadku bezzwrotnego wsparcia w ramach Funduszu Dopłat.

[664] Projekt Ministerstwa Rozwoju i Technologii w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – B3.5.1 Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, źródło: https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1670470/ [dostęp: 2025-03-15].

Należy zwrócić uwagę, że skorzystanie ze wsparcia w ramach planu rozwojowego skutkuje koniecznością zastosowania szczególnych regulacji zawartych w art. 22d u.f.w.n.p.m., określających zasady pierwszeństwa przy najmie lokalu mieszkalnego utworzonego w ramach przedsięwzięcia realizowanego z wykorzystaniem wspomnianego wsparcia. Służą one określeniu preferencyjnych warunków ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, powstałego w wyniku inwestycji ze wsparciem w ramach KPO, częstokroć korzystniejszych dla lokatorów niż w przypadku realizacji inwestycji bez tego wsparcia, tytułem przykładu w postaci niższej partycypacji w kosztach budowy czy też innych kryteriów co do wysokości dochodów gospodarstwa domowego. I tak w myśl ust. 1 w przypadku, gdy o najem lokalu mieszkalnego ubiega się więcej niż jedna osoba fizyczna, lokal ten wynajmuje się osobie, której średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu tego lokalu, jest niższy od średniego miesięcznego dochodu gospodarstw domowych wszystkich ubiegających się o najem tego lokalu. Ponadto rada gminy jest uprawniona do ustalenia w drodze uchwały kryteriów uprawniających osobę fizyczną do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego utworzonego w ramach przedsięwzięcia realizowanego z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego w ramach planu rozwojowego.

Ponadto w myśl art. 22d ust. 3 u.f.w.n.p.m. do najmu lokalu mieszkalnego utworzonego w ramach przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lub w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy, z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego w ramach planu rozwojowego, nie stosuje się przepisów art. 7a ust. 1 pkt 2 lit. b u.f.w.n.p.m. oraz art. 30 ust. 1 pkt 2 i 2a u.s.f.r.m., dotyczących maksymalnej wysokości dochodu gospodarstwa domowego ubiegającego się o zawarcie umowy najmu lokalu powstałego z finansowym wsparciem udzielanym w ramach ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, bądź w ramach budownictwa społecznego. Mamy zatem do czynienia z pierwszą różnicą w warunkach zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego powstałego w ramach inwestycji SIM ze wsparciem w ramach KPO oraz bez takiego wsparcia.

Druga różnica dotyczy warunku braku tytułu prawnego do lokalu – zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 pkt 1 u.s.f.r.m. SIM/TBS może wynająć lokal osobie fizycznej, jeżeli ta osoba oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania nie posiadają w dniu objęcia lokalu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, natomiast w przypadku lokali wybudowanych ze wsparciem z KPO – na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22d ust. 4 u.f.w.n.p.m.). Taki dualizm wymagań wobec najemcy wydaje się niesłuszny, a wymóg braku tytułu prawnego do innego lokalu na terenie RP wygórowany, tym bardziej że w świetle art. 11

ust. 3 pkt 2 u.o.p.l. posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu stanowi przyczynę wypowiedzenia umowy najmu, jeżeli lokal ten znajduje się w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Operatorem programu jest BGK, z którym minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa zawiera umowę, a jej *essentialia negotii* określa art. 22e u.f.w.n.p.m.

5.2.5.5. Perspektywy w zakresie montażu finansowego inwestycji mieszkaniowych SIM

Podsumowując wątek dotyczący montażu finansowego inwestycji realizowanych przez SIM/TBS należy wskazać na potencjalne zagrożenia dotyczące kontynuacji budownictwa mieszkaniowego w tej formule, związane przede wszystkim z ograniczonym środkami budżetowymi przeznaczonymi na ten cel, jak również nieustanną fluktuacją rozwiązań legislacyjnych dotyczących źródeł finansowania.

Niewątpliwie zachętą dla gmin do przystąpienia do społecznych inicjatyw mieszkaniowych było udzielane na podstawie art. 33l pkt 1 u.s.f.r.m. wsparcie ze środków RFRM na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w tworzonej albo istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła działalności na terenie tej gminy w wysokości do 3 000 000 złotych, jednak zachęta ta aktualnie już nie istnieje[665]. Gminy, które były już wcześniej wspólnikami towarzystw budownictwa społecznego, także korzystały z powyższego wsparcia, stąd zdarzają się sytuacje, gdy jedna gmina jest wspólnikiem zarówno towarzystwa budownictwa społecznego, jak i społecznej inicjatywy mieszkaniowej[666]. Powstaje jednak kluczowe pytanie – czy budżet państwa jest w stanie zagwarantować finansowanie wszystkich planowanych przez SIM inwestycji mieszkaniowych?

W toku gromadzenia danych dotyczących aktualnego stanu zaawansowania realizacji inwestycji autorka zwróciła się do wszystkich SIM/TBS z udziałem KZN z zapytaniem o największy problem w realizacji inwestycji[667]. W odpowiedzi na zapytanie przedstawiciele większości SIM wskazywali na niebezpieczeństwo braku finansowania inwestycji z uwagi na ograniczone środki BGK zarówno na finansowe wsparcie w ramach Funduszu Dopłat,

[665] W związku z wyczerpaniem środków na rachunku Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w dniu 20 grudnia 2024 r. uległ on likwidacji zgodnie z art. 33s u.s.f.r.m.
[666] Przykładami takich gmin są: Wrocław, który jest wspólnikiem w TBS Wrocław sp. z o.o. i SIM Wrocław sp. z o.o., Tarnowskie Góry, które są wspólnikiem Międzygminnego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz SIM Śląsk sp. z o.o. oraz Zabrze, które jest wspólnikiem aż trzech spółek, gdyż oprócz wymienionych powyżej dwóch spółek jest jedynym wspólnikiem Zarządu Budynków Mieszkaniowych TBS w Zabrzu sp. z o.o.
[667] Zapytanie o udzielenie informacji publicznej drogą mailową z dnia 2 lutego 2025 r.

jak i na finansowanie zwrotne (kredyt SBC). Problem ten jest bardzo realny, a szczególne zaniepokojenie beneficjentów wzbudził komunikat BGK z dnia 29 stycznia 2025 r., w którym poinformowano, że łączna wysokość środków budżetu państwa zaplanowanych na 2025 rok na zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia wynosi 618 923 003,27 zł[668], przy czym w 2024 r. kwota ta wynosiła 1 146 486 960,77 zł[669]. Kolejnym komunikatem z dnia 19 lutego 2025 r. BGK poinformował, że kwota wynikająca z zakwalifikowanych w roku 2025 wniosków o finansowe wsparcie na przedsięwzięcia, o których mowa m.in. w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.w.n.p.m., osiągnęła wysokość, o której mowa w art. 8b ust. 2 pkt 2 ustawy, z związku z powyższym Bank Gospodarstwa Krajowego wstrzymał kwalifikację wniosków o finansowe wsparcie tych przedsięwzięć[670]. Sytuacja uległa jednak poprawie w związku z dokonaniem na podstawie art. 13 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. zmiany art. 45 u.n.f.w.p.m. i podwyższeniem limitów wydatków budżetu państwa przekazywanych do Funduszu Dopłat na realizację zadań wynikających z art. 15c ust. 2 pkt 1 u.s.f.r.m. w latach 2026-2028, niemniej jednak nadal pula środków nie zaspokoiła zapotrzebowania na sfinansowanie kredytów dla wszystkich wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w edycji jesiennej programu SBC w 2025 r.

Drugim zagrożeniem jest zakończenie okresu finansowania zwrotnego w ramach kredytu SBC. Mimo deklaracji strony rządowej dotychczas nie dokonano nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania i przedłużenia terminu obowiązywania programu SBC na dotychczasowych warunkach na rok 2026.

Idea zintensyfikowania działań związanych ze społecznym budownictwem mieszkaniowym poprzez tworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem KZN co do zasady jest słuszna, niemniej jednak powstaje wątpliwość, czy budżet państwa będzie w stanie w kolejnych latach zapewnić finansowanie inwestycji mieszkaniowych w kilkuset gminach, będących wspólnikami SIM, zarówno w formie finansowania bezzwrotnego, jak i finansowania zwrotnego, stanowiącego w istocie podstawę montażu finansowego inwestycji.

[668] Informacja nr 1/2025 z dnia 29 stycznia 2025 r. – Komunikat BGK https://www.bgk.pl/bip/informacja-nr-12025-z-dnia-29-stycznia-2025-r/ [dostęp: 2025-01-09].
[669] Informacja nr 7/2024 z dnia 29 listopada 2024 r. – Komunikat BGK https://www.bgk.pl/bip/informacja-nr-7-z-dnia-29-listopada-2024-r/ [dostęp: 2025-01-09].
[670] Informacja nr 2/2025, wydana w dniu 19 lutego 2025 r., przez Bank Gospodarstwa Krajowego, https://www.bgk.pl/bip/informacja-nr-22025z-dnia-19-lutego-2025-r/ [dostęp: 2025-03-01].

Uzasadnione byłoby zatem dokonanie sygnalizowanej zmiany systemu finasowania zwrotnego w taki sposób, aby w większym stopniu pokrywało ono koszty inwestycji w stosunku do finasowania bezzwrotnego, niemniej jednak konsekwencją tego będzie przeniesienie na SIM-y w większym stopniu odpowiedzialności za finasowanie inwestycji.

Jeżeli w dłuższej perspektywie czasowej uda się wybudować choć część zakładanej liczby lokali mieszkalnych, będzie to dobry krok w kierunku poprawy warunków mieszkaniowych nie tylko w dużych miastach, ale i mniejszych miejscowościach, w których dotychczas nie zaistniało budownictwo społeczne, ze względu na ograniczone możliwości finansowe pojedynczych gmin.

Na marginesie należy zauważyć, że udzielane gminom w latach 2021-2024 jednorazowe wsparcie w kwocie do 3 000 000 zł z RFRM na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w tworzonej albo istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła działalności na terenie tej gminy, wniesione jako wkład pieniężny do spółki w przypadku SIM nie realizujących inwestycji jest przeznaczane na potrzeby bieżącego utrzymania spółki, oczekującej na pozyskanie finansowania inwestycji, co w efekcie powoduje, że środki, które miały finansować budownictwo mieszkaniowe topnieją, a w perspektywie czasowej utrzymywanie SIM, które nie rozpoczęły inwestycji mieszkaniowych, będzie niecelowe.

Rozdział 6

Ocena działalności i perspektywy funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości

Ocena funkcjonowania KZN odnosić się będzie do dwóch okresów działania wspomnianej instytucji – pierwszego – od dnia jej powstania do 19 stycznia 2021 r. oraz drugiego – po tej dacie. Przyjęcie takiego podziału wynika z istotnej zmiany kierunku działania KZN, dokonanej wskutek wejścia w życie w dniu 19 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

6.1. Ocena działalności Krajowego Zasobu Nieruchomości w okresie przed nowelizacją z 2020 r.

W uchwale nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM) jako jeden z priorytetowych celów wskazano zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych. Ustawa o KZN miała stanowić instrument służący realizacji wskazanego powyżej celu, poprzez poprawę dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach, które nie posiadają wystarczających zasobów ekonomicznych, aby nabyć bądź wynajmować mieszkanie na zasadach rynkowych.

W uzasadnieniu ustawy o KZN w jej pierwotnym brzmieniu przyjęto, że drogą do poprawy sytuacji na rynku mieszkaniowym może stać się zwiększenie podaży nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Drugim elementem służącym poprawie sytuacji mieszkaniowej zdiagnozowanej grupy interesariuszy miała stać się budowa mieszkań na wynajem, przewidująca opcję stopniowego dochodzenia przez najemcę do uzyskania prawa własności lokalu. Wskazane założenia wpisywały się w zakres NPM jako: Pakiet „Mieszkanie+": „Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności" (działanie D. Narodowego Programu Mieszkaniowego). Koordynację realizacji tego elementu NPM powierzono właśnie Krajowemu Zasobowi Nieruchomości[671].

[671] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 1 i n.

Ustawa o KZN weszła w życie z dniem 11 września 2017 r. W latach 2017-2018 była ona poddawana wybiórczym zmianom. I tak na podstawie art. 23b ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017[672] dokonano zmiany art. 133 ust. 2 u.k.z.n., który wskazywał, że środki na pokrycie wyposażenia KZN w środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz inne składniki aktywów niezbędne do rozpoczęcia przez niego działalności, a także na pokrycie kosztów realizacji zadań, organizacji i funkcjonowania KZN, w tym na wynagrodzenia pracowników, miały w 2017 roku pochodzić z rezerwy celowej budżetu państwa, a sama zmiana ograniczała się do wykreślenia dokładnej pozycji w wyżej wymienionej rezerwie celowej[673]. Kolejna zmiana ustawy o KZN wynikała z art. 10 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw i była konsekwencją zmian wprowadzonych tym aktem prawnym. I tak zmiany wprowadzone w art. 5 w ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.z.n. związane były z rezygnacją ze stosowania w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pojęcia „lokal socjalny'' i zastąpienia go pojęciem „najmu socjalnego lokalu'', co wynikało z likwidacji odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką dotychczas stanowiły lokale socjalne poprzez wdrożenie koncepcji, zgodnie z którą o charakterze lokalu decyduje rodzaj aktualnie obowiązującej umowy najmu. Z tego też względu w ustawie o KZN odniesienia do lokali socjalnych zostały zastąpione odniesieniami do mieszkań komunalnych.

Do ustawy o KZN dodano także art. 72a, w którym doprecyzowano, jakie zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym będą miały zastosowanie w wypadku rozwiązania spółki celowej. Oznaczało to, że po rozwiązaniu spółki celowej do lokali tworzonych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o KZN (mieszkania z opcją i bez opcji wykupu) będą miały zastosowanie przepisy ustawy o KZN o operatorze i przepisy art. 7 dotyczące najmu i czynszu najmu. Natomiast w przypadku, gdy spółka celowa utworzyła lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, po rozwiązaniu spółki celowej, lokale te nadal miały podlegać zasadom wynikającym z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W przypadku, gdy spółka celowa skorzystała ze środków

[672] Dz. U. poz. 1984 z późn. zm.
[673] Wykreślono część przepisu „część 83, poz. 65 rezerwa na sfinansowanie wypłat z Funduszu Dopłat wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych – Mieszkanie dla Młodych (MdM) oraz 200 000 tys. zł na realizację „Narodowego Programu Mieszkaniowego".

Funduszu Dopłat, proponowana treść art. 72a miała zapewnić po rozwiązaniu spółki celowej niezmienność przeznaczenia lokali i pomieszczeń zrealizowanych przy pomocy finansowej budżetu państwa[674].

Kolejna zmiana ustawy o KZN została wprowadzona na podstawie art. 52 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[675], a polegała na dodaniu do ustawy art. 30a-30c, wprowadzających prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa, które realizował w jego imieniu Prezes KZN, na wypadek sprzedaży przez państwowe osoby prawne prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa (do zasobu KZN) w drodze prawa pierwokupu mogłyby zostać następnie wykorzystane dla realizacji zadań państwa w obszarze wspierania budownictwa mieszkaniowego[676]. Jak pokazała dotychczasowa praktyka, rozwiązanie to okazało się nieefektywne – KZN dotychczas nie skorzystał ani razu z prawa pierwokupu nieruchomości zbywanej przez państwową osobę prawną.

Następna chronologicznie zmiana ustawy o KZN dotyczyła art. 69 u.k.z.n. i wynikała z art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów[677]. Ustawa o KZN określała w art. 69 warunki i tryb przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości pochodzących z Zasobu KZN, na których realizowane byłoby budownictwo mieszkaniowe na wynajem, a powołana wyżej nowelizacja polegała na dodaniu we wspomnianym przepisie ust. 4-10, uszczegółowiających procedurę przekształcenia. Znowelizowany przepis obowiązywał bardzo krótko, bowiem został uchylony przez art. 1 pkt 58 ustawy nowelizującej z 2019 r.

Po nieco ponad roku obowiązywania ustawy o KZN okazało się, że część przyjętych rozwiązań legislacyjnych nie sprawdziła się w praktyce, co doprowadziło do pierwszej z istotnych nowelizacji ustawy, wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

---

[674] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2192, s. 61-62, źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2192 [dostęp: 2025-04-12].
[675] T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 195.
[676] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk sejmowy nr 2667, s. 29, źródło: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2667 [dostęp: 2025-04-12].
[677] T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 6.

Zdaniem projektodawców ustawy nowelizacyjnej z 2019 r. instrumenty prawne przewidziane w ustawie o KZN okazały się niewystarczające, aby sprawnie przejmować grunty do Zasobu KZN, a w dalszej kolejności faktycznie umożliwić realizację na tych gruntach inwestycji mieszkaniowych. W uzasadnieniu projektu nowelizacji zdiagnozowano pola, na których realizacja założonych celów ustawy nie przyniosła satysfakcjonujących efektów. Jako pierwsze wskazano nieefektywne procedury dotyczące gospodarowania gruntami Skarbu Państwa, jako drugie – brak skutecznych instrumentów służących pozyskaniu gruntów spółek Skarbu Państwa, jako trzecie – brak efektywnej współpracy z sektorem rynkowym w realizacji bezpośrednich inwestycji mieszkaniowych na wynajem, w tym szczególnie negatywnie odbierane przez rynek regulowanie stawek czynszowych[678].

Remedium na zdiagnozowane słabe punkty ustawy o KZN miało stanowić szereg zmian jej przepisów, które obejmowały wskazane punktowo poniżej kwestie, szerzej opisane w dalszej części rozdziału.

Jako pierwszą i najistotniejszą, choć jako okazało się w praktyce nieefektywną zmianę, uznano wprowadzenie mechanizmu przekazywania nieruchomości do Zasobu nie tylko przez starostów, KOWR i AMW, ale także spółki Skarbu Państwa z tą różnicą, że przekazanie nieruchomości przez te ostatnie następować miało odpłatnie. Zdaniem projektodawców wprowadzenie mechanizmu zapewniającego wynagrodzenie rynkowe dla spółek Skarbu Państwa w zamian za przekazanie nieruchomości, miało pozwolić na wyważenie interesów spółek z potrzebą sprawnego przejmowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Wytypowaniu potencjalnych nieruchomości do przejęcia miało służyć wprowadzenie obowiązku sporządzania wykazu także przez spółki Skarbu Państwa, a sposób kwalifikowania tych nieruchomości do objęcia wykazami został skonstruowany analogicznie, jak w przypadku nieruchomości pozostających w gestii starostów, Dyrektora KOWR i Prezesa AMW.

Za drugą konieczną zmianę trafnie uznano wyłączenie z obowiązku umieszczania na wykazie nieruchomości, które z uwagi na swoje funkcje i przeznaczenie nie nadawały się do wykorzystania na cele budownictwa mieszkaniowego[679], bowiem dotychczasowa praktyka wykazała, że ujmowanie przedmiotowych nieruchomości w wykazach było czasochłonne zarówno dla sporządzających je organów, jak i samego KZN, utrudniając sprawną analizę wykazów przez ten podmiot. Usprawnieniu sporządzania i weryfikacji wykazów pośrednio

[678] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 3.
[679] Projektodawcy wskazali na nieruchomości zajęte pod drogi, infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe oraz prowadzenie działalności statutowej przez Pocztę Polską, jak również pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi lub stojącymi.

służyć miało także wyłączenie stosowania ustawy w odniesieniu do nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. W ten nurt wpisywała się także modyfikacja przepisów w zakresie doszczegółowienia procedury przekazywania nieruchomości do Zasobu, w tym wprowadzeniu możliwości rozstrzygnięcia sprawy przekazania nieruchomości przez Komisję Rozjemczą przy Sądzie Polubownym.

Trzecia kwestia, będąca przedmiotem nowelizacji, to rezygnacja z ograniczenia stosowania rozwiązań zawartych w ustawie wyłącznie do mieszkań o czynszu normowanym, co w istocie skutkowało uchyleniem dwóch rozdziałów ustawy i odejściem od pierwotnie zakładanego modelu realizacji budownictwa mieszkaniowego przez operatorów mieszkaniowych, będącego pokłosiem całkowicie chybionych założeń dotyczących tej formuły realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Czwarty element nowelizacji dotyczył dopuszczenia możliwości zakładania przez KZN spółek celowych nie tylko jak dotychczas z jednostkami samorządu terytorialnego, ale także z innymi podmiotami publicznymi przy założeniu, że będą to podmioty kontrolowane przez Skarb Państwa, a także wprowadzenia możliwości udostępnienia nieruchomości w trybie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wprowadzone do ustawy rozwiązania w tym zakresie, choć co do swojej istoty słuszne, okazały się jednak praktycznie bezużyteczne, a jak dotąd KZN założył tylko jedną spółkę celową z udziałem podmiotu innego niż jednostka samorządu terytorialnego.

Jako kolejne pole wymagające nowelizacji wskazano usprawnienie procesu przekazywania nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na cele budownictwa mieszkaniowego przez zapewnienie udziału wyżej wymienionych podmiotów w dochodach uzyskanych z obrotu nieruchomościami przekazanymi przez te podmioty do Zasobu, co w gruncie rzeczy również okazało się rozwiązaniem nieprzydatnym w praktyce.

Analizując wskazane powyżej pola nowelizacji ustawy o KZN, a w konsekwencji reorganizacji pierwotnego modelu działalności tego podmiotu, sięgnąć należy do założeń, które leżały u podstaw jego powstania. Podstawowym zadaniem KZN miało być pozyskiwanie do Zasobu dotychczas niezagospodarowanych gruntów Skarbu Państwa, a następnie udostępnienie ich pod realizację inwestycji mieszkaniowych. Zasób KZN miał być zasilany gruntami niezabudowanymi, które nie były niezbędne ich ówczesnym dysponentom do realizacji ich ustawowych lub statutowych celów, bądź z różnych względów nie mogły być przez tych dysponentów efektywnie wykorzystane w bliskiej perspektywie czasowej. W praktyce jednak okazało się, że ustawa o KZN nie zawiera wystarczająco skutecznego

mechanizmu pozyskiwania przez KZN nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających w gospodarowaniu starostów oraz agencji (szczególnie KOWR). Analiza sporządzonych przez zobowiązane podmioty wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 10 u.k.z.n. wykazała, że spora część nieruchomości, które znalazły się w przekazanych wykazach, była nieprzydatna dla realizacji celów ustawowych KZN. Ponadto brak było mechanizmu zachęcającego agencje państwowe gospodarujące gruntami Skarbu Państwa do przekazywania pozostających w ich gestii nieruchomości do Zasobu KZN. Wspomniane agencje, podobnie jak i KZN, także miały za zadanie realizować cele publiczne, powierzone im przez ustawodawcę i wskazywały na brak możliwości przekazania nieruchomości do KZN z uwagi na zaplanowane w długofalowej perspektywie zamierzenia inwestycyjne projektowane na nieruchomościach pozostających w ich dyspozycji. Konkludując, agencje gospodarujące zasobem nieruchomości państwowych nie wyrażały woli rezygnacji z pozostających w ich dyspozycji gruntów celem przeznaczenia ich na potrzeby budownictwa mieszkaniowego.

Projektodawcy ustawy nowelizacyjnej z dnia 13 czerwca 2019 r. stali na stanowisku, że jedną z przyczyn niesatysfakcjonującego efektu w pozyskiwaniu do Zasobu adekwatnych nieruchomości jest brak instrumentu pozwalającego na przejęcie do zasobu nieruchomości stanowiących własność lub oddanych w użytkowanie wieczyste jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, które nie były efektywnie wykorzystywane w działalności gospodarczej prowadzonej przez wspomniane spółki. W ich ocenie przepis art. 30 u.k.z.n., który pozwalał państwowym osobom prawnym przekazać grunt na rzecz KZN nie był wystarczającą zachętą do przekazywania nieruchomości, zatem zaproponowano rozwiązanie daleko idące i kontrowersyjne – możliwość przejęcia do Zasobu na podstawie protokołu przekazania, o którym mowa w art. 22b u.k.z.n., które zostało opisane szerzej i poddane krytycznej analizie w rozdziale 3 niniejszej pracy.

Z perspektywy czasu nasuwa się refleksja, że przyjęte przez projektodawców założenie, że przekazane przez spółki Skarbu Państwa grunty odegrają znaczącą rolę w zasileniu Zasobu okazało się całkowicie nietrafne, bowiem w latach 2019-2025 nie doszło do ani jednej takiej transakcji. Obowiązujące nadal przepisy art. 22a-22b u.k.z.n.[680] nie sprawdziły się w praktyce i pozostają martwe, zatem zasadnym wydaje się *de lege ferenda* ich uchylenie, natomiast w razie woli zbycia przez spółkę Skarbu Państwa nieruchomości adekwatnej na cele realizacji budownictwa mieszkaniowego KZN może dokonać jej nabycia na rzecz Skarbu

[680] Dodane na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

Państwa na podstawie art. 29 u.k.z.n. Kwestia ta będzie przedmiotem szerszych rozważań w zakończeniu pracy.

Ustawa nowelizująca z dnia 13 czerwca 2019 r. dokonała ponadto szeregu korekt w ustawie o KZN, które należy ocenić pozytywnie, gdyż eliminowały one rozwiązania, które już na wstępnym etapie obowiązywania ustawy okazały się problematyczne. W pierwszej kolejności należy wskazać na zmianę w art. 1 u.k.z.n., polegającą na wyłączeniu stosowania ustawy do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Mając na uwadze charakter tego zasobu, przeznaczonego na cele gospodarki leśnej, trafnie uznano, że nie powinien stanowić on źródła pozyskiwania gruntów na cele mieszkaniowe (art. 1 ust. 2 u.k.z.n.). Konsekwencją powyższej zmiany była także zmiana definicji właściwego organu (art. 3 ust. 1 pkt 12 u.k.z.n.) polegająca na wykreśleniu z tej definicji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Przy okazji powyższej nowelizacji dokonano także korekty ust. 3 przepisu poprzez doprecyzowanie, że przepisów ustawy nie stosuje się do wszystkich nieruchomości oddanych w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, a nie tylko tych, wobec których nastąpiło to przed wejściem w życie ustawy o KZN, jak również wyłączono stosowanie przepisów ustawy do nieruchomości, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym[681], wobec ściśle określonego przeznaczenia nieruchomości wchodzących w skład Zasobu nieruchomości przeznaczonych na inwestycje w zakresie CPK.

W art. 3 u.k.z.n. wykreślono także ust. 2, zgodnie z którym do mieszkania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. stosuje się przepisy budowlane dotyczące lokalu mieszkalnego, w tym przepisy dotyczące warunków technicznych dla pomieszczeń mieszkalnych, gdyż w istocie nie zawierał on treści normatywnej, skoro powołane przepisy mają zastosowanie do wszystkich lokali mieszkalnych. Taką korektę, choć mającą wyłącznie charakter redakcyjny, należy uznać za trafną, szczególnie w świetle widocznej w ustawie o KZN tendencji ustawodawcy do powielania przepisów[682], czy też ujmowania w ramy prawne kwestii oczywistych[683].

[681] Z wyjątkiem art. 30 u.k.z.n, przewidującego możliwość przekazania nieruchomości do Zasobu, na własność Skarbu Państwa, na podstawie protokołu przekazania nieruchomości na zasadach określonych w art. 22b u.k.z.n. w przypadku uznania, że konkretna nieruchomość nie jest niezbędna do realizacji zadań CPK.
[682] Tytułem przykładu: art. 3 ust. 4 u.k.z.n., który jest powieleniem art. 4 pkt $9b^1$ u.g.n.
[683] Tytułem przykładu w art. 52 ust. 8 u.k.z.n. wyliczającym obligatoryjne elementy umowy o nieodpłatnym przekazaniu takie jak: wskazanie stron umowy, czy też praw i obowiązków stron umowy, co wydaje się oczywiste i zbędne w regulacji ustawowej, czy też analogicznych elementów w umowie sprzedaży – art. 62 ust. 1 u.k.z.n. (za M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym (...)*, s. 166 i 186.

W trakcie sporządzania wykazów nieruchomości, o których mowa w ust. 10 u.k.z.n., okazało się, że należy w nich umieszczać nieruchomości, które nie nadają się na cele mieszkaniowe ze względu na ich charakter (np. grunty pokryte wodami) lub są niezbędne do realizacji innych zadań (np. infrastruktury transportowej). Aby wyeliminować konieczność ujmowania ich w wykazach dodano w art. 10 ust. 1a u.k.z.n., zgodnie z którym w wykazach nie zamieszcza się nieruchomości zajętych pod pas drogowy, pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi lub powierzchniowymi wodami stojącymi, zajętych pod infrastrukturę kolejową lub dworce kolejowe albo na prowadzenie działalności statutowej przez Pocztę Polską. Z kolei w art. 10 ust. 2 u.k.z.n., w związku w wejściem w międzyczasie w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, dodano pkt 4a, zgodnie z którym w wykazie należy zawrzeć informację o podjętych uchwałach na podstawie wyżej wymienionej ustawy oraz wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co koreluje z umieszczaną w wykazach na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 4 u.k.z.n. informacją o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kolejna uzasadniona zmiana nastąpiła w art. 11 u.k.z.n., dotyczącym wskazywania w wykazach nieruchomości, które w ocenie ich dotychczasowych dysponentów nie powinny zostać przekazane do Zasobu. W przepisie tym zastąpiono nieostre pojęcie „niezasadności przekazania" bardziej skonkretyzowanym określeniem „których przekazanie może znacząco utrudnić realizację jej zadań lub prowadzenie działalności gospodarczej", ale co istotniejsze – wprowadzono możliwość przedstawienia stanowiska o utrudnieniu realizacji zadań w przypadku przekazania nieruchomości do KZN w dowolnym czasie, a nie jak wcześniej wyłącznie w momencie przekazywania wykazu, czyli raz w roku.

Wśród zmian o charakterze technicznym, służących usprawnieniu gospodarowania Zasobem wskazać można art. 21 ust. 4 u.k.z.n. W celu racjonalnego wykonywania zadań ustawowych przez KZN wprowadzono zasadę, że od dnia doręczenia wniosku o przekazanie nieruchomości do Zasobu do dnia przekazania nieruchomości do Zasobu albo do dnia wycofania przez Prezesa KZN tego wniosku nieruchomości nim objęte nie mogą być przedmiotem czynności rozporządzających lub zobowiązujących, a czynności podjęte z naruszeniem tego zakazu będą z mocy prawa nieważne. Wprowadzono jednak możliwość wnioskowania o zgodę na odstąpienie od wspomnianego zakazu oraz milczącą zgodę w razie niezajęcia przez Prezesa KZN stanowiska w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Uzasadnieniem dla wprowadzenia powyższej regulacji było zapobieżenie sytuacji, w której podjęte przez KZN działania organizacyjne i poniesione koszty okazałyby się nieefektywne, gdyby doszło do zbycia

nieruchomości przed jej przekazaniem do Zasobu. Z kolei, aby zabezpieczyć interesy podmiotów przekazujących nieruchomości do KZN, wprowadzono ograniczenie stosowania przepisu, w sytuacji, gdy do dnia doręczenia wniosku Prezesa KZN został rozstrzygnięty przetarg na zagospodarowanie nieruchomości lub zawarto protokół uzgodnień albo umowę przedwstępną, które miały stanowić podstawę dokonania czynności rozporządzających lub zobowiązujących.

Najistotniejszym jednak ze zdiagnozowanych wówczas przez ustawodawcę problemów była nieefektywność wykorzystywania pozyskanych nieruchomości na cele niskoczynszowego budownictwa mieszkaniowego w drodze sprzedaży nieruchomości na rzecz deweloperów, określanych w ustawie o KZN terminem „operatorów mieszkaniowych".

Zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw uchwalenia ustawy o KZN priorytetowym zadaniem KZN w ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego miało być zwiększenie podaży dostępnych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności przez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i zbywanie pod budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę. Stanowić to miało implementację działania ujętego w NPM jako Pakiet Mieszkanie+: „Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności" (działanie D[684]).

W tym miejscu wspomnieć należy, że w pierwszej wersji ustawy o KZN zawarto dwa rozdziały: Rozdział 6 (Operator mieszkaniowy) oraz Rozdział 7 (Najem i czynsz najmu)[685], jak również w art. 3 ust. 1 ujęto definicje legalne pojęć: czynsz normowany, najem z opcją, najem bez opcji, najem bez bliższego określenia i odpowiednio – najemca z opcją, najemca bez opcji i najemca bez bliższego określenia (art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 5-10 u.k.z.n.[686]). W art. 67 ust. 1 u.k.z.n. zdefiniowane zostało natomiast pojęcie operatora mieszkaniowego, którym w rozumieniu ustawy był podmiot będący stroną zawartej z KZN umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu z przeznaczeniem utworzenia na tej nieruchomości mieszkań na wynajem (art. 53 ust. 1 u.k.z.n.) lub umowy sprzedaży (art. 53 ust. 2 u.k.z.n.). W powyższej definicji mieścił się także podmiot, który odkupił

[684] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 2.
[685] Uchylone przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.
[686] Uchylone przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

od zdefiniowanego w zdaniu powyżej operatora mieszkaniowego nieruchomość nabytą zgodnie z przepisami art. 53 ust. 1 lub 2 u.k.z.n., jak również każdy kolejny podmiot, który nabył nieruchomość, która pierwotnie została pozyskana zgodnie z tymi przepisami.

W art. 67 ust. 3 u.k.z.n. przewidziano na wypadek zbycia nieruchomości nabytej zgodnie z przepisami art. 53 ust. 1 lub 2 u.k.z.n. lub budynków lub lokali zlokalizowanych na takiej nieruchomości, wstąpienie *ex lege* nabywcy we wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego operatora mieszkaniowego.

Zadaniem operatora mieszkaniowego miała być realizacja na nabytej nieruchomości inwestycji mieszkaniowej, spełniającej łącznie kryteria wymienione w art. 68 ust. 1 u.k.z.n., w myśl którego co najmniej 80% powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową miała stanowić powierzchnia mieszkań, przy czym nie mniej niż 70% powierzchni użytkowej wspomnianych powyżej miało być przeznaczonych do wynajęcia, natomiast nie więcej niż 20% powierzchni użytkowej kondygnacji nadziemnych budynku mogło zostać przeznaczone na części wspólne (bez wyodrębnienia lokali).

W rozdziale 7 ustawy o KZN przewidziano kompleksową i szczegółową regulację dotyczącą najmu mieszkań realizowanych przez operatora mieszkaniowego, przeznaczonych na wynajem w dwóch trybach: z opcją ich nabycia na własność lub bez takiej opcji. Co do zasady zawarcie umów najmu z opcją dotyczyć miało wszystkich mieszkań przeznaczonych na wynajem. Najemcą mieszkania wybudowanego w ramach inwestycji prowadzonej przez operatora mieszkaniowego mogła być wyłącznie osoba fizyczna. Lokator nie miał prawa podnajmować mieszkania, z wyjątkiem sytuacji, gdy podnajem dotyczyłby osoby, wobec której był obciążony obowiązkiem alimentacyjnym.

Ustawodawca w art. 74 u.k.z.n. zaprojektował model dystrybucji informacji o możliwości zawarcia umów najmu przez operatora mieszkaniowego, który już na początkowym etapie realizacji inwestycji, tj. nie później niż 14 dni od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, miał obowiązek przekazać ogłoszenie o naborze kandydatów na najemców do KZN (celem publikacji w BIP i przekazania właściwej terytorialnie gminie), jak również umieścić ogłoszenia o rozpoczęciu naboru najemców w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie operatora mieszkaniowego, obok tablicy informacyjnej zamieszczonej na terenie budowy, przez obwieszczenie w prasie lokalnej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Przedmiotowe ogłoszenie o naborze na najemców miało zawierać szereg informacji wymienionych w art. 75 ust. 1 u.k.z.n., dotyczących operatora mieszkaniowego i planowanej inwestycji mieszkaniowej, m.in. informacje o terminie rozpoczęcia oraz zakończenia robót

budowlanych, liczbie mieszkań na wynajem, stosowanych kryteriach pierwszeństwa i warunkach rozwiązania umowy najmu. Ogłoszenie obowiązkowo miało zawierać także informację o maksymalnej wysokości czynszu normowanego za 1 m^2 dla najemców w wariancie opcji wykupu i bez takiej opcji, co niewątpliwe stanowiło poważną trudność dla operatora, który nie miał na tym etapie pełnej wiedzy o ostatecznych kosztach inwestycji.

Szczegółowy wzór wniosku o najem zawierało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy najmu i wzoru oświadczenia o rękojmi terminowego uiszczania należności pieniężnych wynikających z umowy najmu[687]. W wypadku nieskompletowania najemców w pierwszym naborze, w art. 77 u.k.z.n. przewidziano procedurę uzupełniającą w postaci kolejnych naborów w drodze ogłoszenia. Analogiczny tryb naboru w drodze ogłoszenia przewidziano w art. 78 u.k.z.n. w przypadku, gdyby przed upływem 15 lat od zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej umowa najmu bez opcji uległa rozwiązaniu lub wygasła.

Z kolei w art. 79 u.k.z.n. przewidziano tryb postępowania na wypadek, gdy liczba wniosków o najem nadal była mniejsza niż mieszkań, których dotyczył nabór – wówczas operator mieszkaniowy miał prawo zbycia mieszkania, na które nie pozyskał kandydata na najemcę na zasadach ogólnych, jednakże niedopuszczalne było dokonanie zmiany sposobu użytkowania nieruchomości, w szczególności przeznaczenie mieszkania na prowadzenie działalności gospodarczej.

Jak już wcześniej wspomniano ustawodawca przewidywał w art. 83 ust. 1 u.k.z.n. dwa typy umów najmu: bez opcji oraz z opcją wykupu. W pierwszym przypadku umowa najmu miała trwać przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, w drugim – przez 30 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej. We wskazanym powyżej okresie umowa najmu mogła być wypowiedziana przez operatora mieszkaniowego wyłącznie w przypadku, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.p.l., czyli wskutek rażąco niewłaściwego zachowania lokatora lub w wypadku powstania zaległości w czynszu lub opłatach niezależnych od właściciela. W myśl art. 83 ust. 3 u.k.z.n. operator mieszkaniowy w okresie 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej mógł pobierać od najemców wyłącznie czynsz normowany, opłatę eksploatacyjną oraz opłaty od niego niezależne, zdefiniowane w ust. 4 jako opłaty za dostawę do mieszkania energii, gazu, wody, odbiór ścieków, odpadów

[687] Dz. U. poz. 2306, uchylone na podstawie art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

i nieczystości ciekłych, analogicznie jak w art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.l. Przepis art. 84 u.k.z.n. odsyłał w sprawach dotyczących najmu nieuregulowanych w ustawie o KZN do nowego rozdziału 2b u.o.p.l. (Najem instytucjonalny), który równolegle został wprowadzony do tej ustawy na podstawie art. 119 u.k.z.n.

Najmowi instytucjonalnemu przyznano status umowy nazwanej, w dużej mierze zbliżonej do najmu okazjonalnego, regulowanego przez rozdział 2a u.o.p.l. Wraz z wprowadzeniem pojęcia najmu instytucjonalnego ograniczono jednocześnie zakres najmu okazjonalnego w ten sposób, że jako wynajmujący w tej formule od czasu nowelizacji występować mogą wyłącznie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, natomiast w przypadku najmu instytucjonalnego wynajmującym mogą być wyłącznie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w tym zakresie. W świetle art. 19f ust. 1 u.o.p.l. wynajmującym może być zarówno osoba fizyczna, jaki i prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, prowadząca działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług wynajmu lokali mieszkalnych. Istotną cechą umów najmu instytucjonalnego jest możliwość zawarcia ich tylko na czas określony[688], jednak z wyłączeniem stosowania art. 661 § 1 k.c., zgodnie z którym najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć poczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nieoznaczony. Okres trwania stosunku najmu z założenia miał być skorelowany z okresem spłaty ceny zakupu lokalu w przypadku najemców zawierających z operatorem mieszkaniowym równolegle przedwstępne umowy sprzedaży najmowanego mieszkania, stąd potrzeba zastosowania konstrukcji najmu o długim okresie obowiązywania.

Pierwszy typ umowy – umowę najmu bez opcji regulował przepis art. 88 u.k.z.n. Zgodnie z jego ust. 1 umowa najmu bez opcji miała być zawierana na czas oznaczony, jednak nie dłuższy niż 15 lat, zatem istniał pewien dysonans pomiędzy tym przepisem a art. 83 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n., zgodnie z którym mieszkania na wynajem są przedmiotem najmu bez opcji przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, co ewentualnie tłumaczyć można byłoby w ten sposób, że dopuszczalne byłoby zawieranie w okresie 15 lat, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. umów najmu na krótsze okresy. Najemca w ramach najmu bez opcji był zobowiązany do zapłaty czynszu normowanego, opłaty eksploatacyjnej i opłat niezależnych od operatora mieszkaniowego.

Najem bez opcji nie zakładał co do zasady możliwości nabycia lokalu, niemniej jednak w art. 83 ust. 3 u.k.z.n. przewidziano prawo pierwszeństwa na rzecz najemcy w wypadku, gdy

[688] Odmienna od zasady zawierania umów najmu na czas nieoznaczony, wynikającej z art. 5 u.o.p.l.

operator mieszkaniowy zamierzałby zbyć mieszkanie, będące przedmiotem najmu. W takiej sytuacji operator mieszkaniowy był zobowiązany przedłożyć najemcy ofertę sprzedaży mieszkania, wyznaczając nie krótszy niż 30 dni termin do odpowiedzi na przedmiotową ofertę. Przepisy ustawy o KZN w tym zakresie były jednak niekonsekwentne – w art. 91 u.k.z.n. ustawodawca nakazywał do sytuacji przewidzianej w art. 88 ust. 3 u.k.z.n. zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących pierwokupu, który znacząco różni się od faktycznie zastosowanego w tym przepisie prawa pierwszeństwa. Prawo pierwokupu, którego legalną definicję zawiera art. 596 k.c., polega na zastrzeżeniu pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej, zatem najpierw musi zostać zawarta umowa sprzedaży, aby mogło powstać roszczenie z tytułu prawa pierwokupu. Odesłanie w art. 91 u.k.z.n. do przepisów Kodeksu cywilnego o pierwokupie uznać należy za rozwiązanie wadliwie i niekorelujące z mechanizmem przewidzianym w art. 88 ust. 3 u.k.z.n.

Pierwotnym założeniem ustawodawcy było uregulowanie już na etapie zawierania umowy najmu kwestii nabycia docelowo prawa własności zajmowanego lokalu, czemu służyło zawarcie umowy najmu z opcją oraz umowy przedwstępnej. W myśl art. 85 ust. 1 u.k.z.n. umowa najmu z opcją miała być zawierana na czas oznaczony, tj. 30 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, a przeniesienie własności na najemcę mogło nastąpić najwcześniej po upływie 15 lat od dnia zawarcia umowy najmu z opcją. Zawarciu umowy najmu z opcją miało obligatoryjnie towarzyszyć zawarcie umowy przedwstępnej w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności, przy czym umowa najmu z opcją stanowić miała załącznik do przedmiotowego aktu. Stosownie do art. 85 ust. 4 u.k.z.n. roszczenie o przeniesienie prawa własności mieszkania na rzecz najemcy przez operatora mieszkaniowego podlegało ujawnieniu w księdze wieczystej na podstawie umowy przedwstępnej[689].

Z kolei po stronie najemcy umowy najmu z opcją powstawał obowiązek zapłaty, oprócz czynszu normowanego, opłaty eksploatacyjnej i opłat niezależnych od operatora mieszkaniowego, a także – ceny mieszkania płatnej w comiesięcznych ratach. W umowie najmu z opcją obowiązkowo należało także określić zasady potrącania zaległego czynszu z rat wpłaconych na poczet ceny mieszkania, co stanowiło drugi – obok kaucji zabezpieczającej, przewidzianej w art. 19f ust. 4-8 u.o.p.l. – mechanizm zabezpieczenia płatności czynszu.

[689] Należy zauważyć, że wobec powyższego roszczenia wyłączono stosowanie art. 19 u.k.w.h. przewidującego możliwość wykreślenia po upływie roku od dnia wpisu w księdze wieczystej na jednostronne żądanie właściciela lub wieczystego użytkownika, jeżeli w tym terminie nie złożono wniosku o wpis prawa, którego dotyczy roszczenie, mając na uwadze długofalowy proces dojścia do własności, wynoszący w myśl art. 83 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. co najmniej 15 lat.

Zawarciu umowy przedwstępnej towarzyszyło ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność najemcy o zwrot zapłaconej ceny na wypadek niewykonania umowy sprzedaży.

W art. 86 ust. 1 u.k.z.n. zawarto otwarty katalog elementów umowy przedwstępnej, w której należało określić m.in.: strony umowy, datę jej zawarcia, oznaczenie jej przedmiotu, jak również cenę, po uiszczeniu której nastąpi przeniesienie własności mieszkania[690] oraz wysokość rat i harmonogram ich spłaty. Umowa przedwstępna miała zawierać także zobowiązanie operatora mieszkaniowego do przeniesienia własności mieszkania po uiszczeniu ceny mieszkania w terminie wskazanym przez najemcę, nie krótszym niż wynikający z przepisów ustawy, jak również zobowiązanie najemcy do zapłaty ceny mieszkania w ratach płaconych od dnia zawarcia umowy, termin zawarcia umowy przenoszącej własność mieszkania oraz zabezpieczenie wykonania umowy. W wypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu z opcją i opróżnienia mieszkania w art. 92 u.k.z.n. operator mieszkaniowy miał wypłacić byłemu najemcy lub jego spadkobiercom kwotę wpłaconej przez niego części ceny zakupu mieszkania, po potrąceniu zaległych kwot czynszu, w terminie miesiąca od dnia opróżnienia mieszkania[691].

Przeniesienie własności mieszkania będącego przedmiotem umowy najmu z opcją mogło nastąpić po upływie 15 lat od dnia zawarcia umowy najmu z opcją i wówczas najemca mógłby złożyć za pośrednictwem KZN wniosek do operatora mieszkaniowego o przeniesienie własności mieszkania, zajmowanego na podstawie umowy najmu z opcją, a operator mieszkaniowy był zobowiązany do zawarcia umowy przeniesienia własności mieszkania w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, jednakże pod warunkiem, że najemca uiścił pełną cenę mieszkania.

Ustawodawca dopuścił także możliwość przekształcenia umowy najmu bez opcji w umowę najmu z opcją – w myśl art. 90 u.k.z.n. najemca mógł złożyć do operatora mieszkaniowego za pośrednictwem KZN pisemny wniosek o przekształcenie umowy najmu bez opcji w umowę najmu z opcją oraz zawarcie umowy przedwstępnej, jednakże musiałoby to nastąpić przed upływem 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej. Operator mieszkaniowy był wówczas zobowiązany do zawarcia z najemcą

[690] Cena nie mogła być wyższa niż wynikająca z obowiązujących w dniu podpisania umowy przedwstępnej przepisów wydawanych corocznie przez Radę Ministrów na podstawie art. 82 ust. 6 u.k.z.n., a określających m.in. maksymalną wysokość comiesięcznej raty za cenę mieszkania, przy założeniu 30-letniego terminu spłat.

[691] Sposób obliczania minimalnego zwrotu określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu obliczania minimalnego zwrotu w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu z opcją i opróżnienia mieszkania (Dz. U. poz. 2444), które przestało obowiązywać z dniem 15 sierpnia 2019 r.

umowy najmu z opcją oraz umowy przedwstępnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku[692].

Kluczową kwestią, która w znacznej mierze zadecydowała o niepowodzeniu przyjętego modelu realizacji inwestycji przez operatorów mieszkaniowych, było wprowadzenie w art. 82 u.k.z.n. mechanizmu czynszu normowanego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu miesięczny czynsz najmu bez opcji oraz czynsz najmu z opcją (a także wysokość miesięcznej raty za cenę mieszkania przy założeniu 30-letniego terminu spłat), nie mógł przekraczać kwot określanych dla 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania do dnia 31 marca każdego roku przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Dokonując ustalenia wyżej wymienionych należności należało uwzględnić opisane poniżej elementy określone w art. 82 ust. 2 u.k.z.n., a ponadto: lokalizację inwestycji, w szczególności różnicując wysokość czynszu normowanego oraz maksymalną cenę 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, gmin posiadających wspólną granicę z takimi miastami, gmin tworzących obszar metropolitalny, gmin znajdujących się w granicach miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego oraz waloryzację przeciętnych kosztów budowy 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania.

Wśród wspomnianych powyżej czynników, wyliczonych w art. 82 ust. 2 u.k.z.n., które należało uwzględnić przy kalkulowaniu wysokości czynszu i raty miesięcznej na poczet ceny sprzedaży w przypadku najmu z opcją, ustawodawca wymieniał m.in.: cenę 1 m^2 nieruchomości budowlanej, koszt budowy dla 1 m^2, wartość dla 1 m^2 powierzchni odtworzeniowej mieszkania, koszty administracyjnie i rozsądny dochód operatora mieszkaniowego. Sposób ustalenia wysokości czynszu normowanego był tak skomplikowany, że ostatecznie nie doszło do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, którego podstawę stanowić miał art. 82 ust. 6 u.k.z.n.

Oprócz czynszu i opłat niezależnych od właściciela[693] przewidywano dodatkowy koszt dla najemców w postaci tzw. opłaty eksploatacyjnej, obejmującej koszty zarządu nieruchomością wspólną w rozumieniu art. 14 ustawy u.w.l. Wyżej wymieniona opłata dla mieszkań na wynajem miała w myśl art. 82 ust. 3 u.k.z.n. wynosić w skali miesiąca maksymalnie za 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania na terenie m.st. Warszawy – 10 zł, na terenie innych miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa – 9 zł za 1 m^2,

[692] Operator mieszkaniowy miał jednak prawo odmówić przekształcenia umowy najmu bez opcji w umowę najmu z opcją, w wypadku, gdy wniosek złożono 6 miesięcy przed upływem 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej – wówczas proponował najemcy zawarcie umowy sprzedaży mieszkania (art. 90 ust. 5-6 u.k.z.n.).

[693] O których wprawdzie ustawodawca nie wspomina, niemniej jednak najemcy ponosiliby także koszty ogrzewania lokali oraz opłaty za gospodarowanie odpadami, dostawę wody i odprowadzanie ścieków.

a w pozostałych lokalizacjach – 6,50 zł. Opłata eksploatacyjna miała być waloryzowana nie rzadziej niż raz na 3 lata, a zmiana jej wysokości miała uwzględniać faktyczne koszty eksploatacji i remontów oraz zarządu nieruchomością wspólną. Wprowadzenie opłaty eksploatacyjnej obok czynszu najmu należy ocenić krytycznie. Takie rozwiązanie, będące próbą ukształtowania modelu opłat wnoszonych przez najemców w formie swoistej hybrydy obowiązków najemcy (czynsz) i właściciela lokalu (zaliczka na koszty zarządu) jest sprzeczne z ukształtowaną i popartą rozwiązaniami legislacyjnymi metodologią kalkulacji czynszu za lokale mieszkalne, przewidzianą w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W art. 2 ust. 1 lit 8a u.o.p.l. zawarto definicję pojęcia kosztów utrzymania lokalu, przez które należy rozumieć koszty, ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów, zarządzania nieruchomością, utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni, ubezpieczenia nieruchomości, bądź inne, o ile wynikają z umowy. Są to elementy, które właściciel lokalu powinien uwzględnić kalkulując wysokość czynszu, natomiast ustawodawca posługuje się pojęciem kosztów utrzymania lokalu w art. 8a ust. 4a u.o.p.l., wprowadzając korelację pomiędzy ich wzrostem, a uprawnieniem wynajmującego do dokonania podwyżki czynszu.

Krytycznej ocenie poddać należy także kolejne rozwiązanie przewidziane w art. 82 ust. 5 u.k.z.n., zgodnie z którym w przypadku najmu z opcją, jeżeli wspólnota mieszkaniowa podjęłaby uchwałę, ustalającą zwiększenie części kosztów związanych z eksploatacją urządzeń lub części budynków służących zarówno do użytku poszczególnych właścicieli lokali, jak i do wspólnego użytku właścicieli co najmniej dwóch lokali, które zaliczane będą do kosztów zarządu nieruchomością wspólną, najemca będzie zobowiązany do partycypacji w tych kosztach ponad kwotę opłaty eksploatacyjnej wynikającej z czynszu normowanego ustalonego dla tego mieszkania. Przewidziane rozwiązania nakładałoby na najemców kolejną dodatkową opłatę, przenosząc na nich koszty, które powinny obciążać właściciela.

Należy zauważyć, że art. 14 u.w.l. przewiduje jedną formę opłat na poczet utrzymania nieruchomości wspólnej w postaci zaliczki na koszty zarządu, zatem wprowadzenie innych opłat dotyczących utrzymania nieruchomości wspólnej odbiega od standardu przewidzianego przepisami tej ustawy.

W art. 95 u.k.z.n. przewidziano kontrowersyjne rozwiązanie polegające na przekazaniu praw i obowiązków właściciela mieszkania (operatora mieszkaniowego) najemcy, zajmującemu lokal na podstawie umowy najmu z opcją. I tak prawa i obowiązki właściciela, wynikające z wybranych przepisów ustawy o własności lokali, tj. art. 18, art. 20, art. 21, art. 22 ust. 2 i 4, art. 23 ust. 1, 2, 2b i 3, art. 24-28, art. 29 ust. 1b i 1d-3, art. 31 i art. 32 miały przysługiwać wyłącznie najemcy z opcją, co wyłączało uprawnienia właściciela lokalu w tym zakresie. Powołane przepisy dotyczyły kwestii zarządu nieruchomością wspólną, w tym wyboru formy zarządu (art. 18 i 20-21 u.w.l.)., uczestnictwa w głosowaniu nad uchwałami dotyczącymi podejmowania uchwał w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu (art. 22-23 u.w.l.), postępowań sądowych dotyczących kwestii związanych z zarządem nieruchomością wspólną (art. 24-26), w tym zaskarżania uchwał wspólnoty mieszkaniowej do sądu (art. 25 u.w.l.), jak również kontroli nad działaniami zarządu i uczestnictwa w zebraniach wspólnoty mieszkaniowej. W ten sposób właściciel lokalu został pozbawiony uprawnień właścicielskich, wynikających z przepisów ustawy o własności lokali na rzecz najemcy z opcją, natomiast takie wyłączenie nie dotyczyło jego obowiązków określonych przykładowo w art. 13-15 u.w.l., a dotyczących obowiązku wnoszenia zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną. W takiej sytuacji o wysokości kosztów zarządu decydowałby głosując nad uchwałą wspólnoty mieszkaniowej najemca lokalu, natomiast zobowiązany do ich zapłaty byłby właściciel lokalu. Wprawdzie ustawodawca przewidział formułę uczestnictwa najemcy w powetowaniu właścicielowi wydatków na koszty zarządu w formie opłaty eksploatacyjnej, niemniej jednak jej wysokość miała być ograniczona do poziomu określonego w art. 82 ust. 3 u.k.z.n.

W uzasadnieniu do ustawy o KZN[694] nie wskazano żadnego uzasadnienia dla przyjętego rozwiązania, ograniczając się wyłącznie do jego lapidarnego opisu. Można przypuszczać, że celem ustawodawcy było zapewnienie najemcy, wnoszącemu raty na poczet ceny sprzedaży lokalu uprawnień analogicznych, do tych przysługujących właścicielowi, który dokonał już nabycia lokalu w oparciu o zaciągnięty kredyt hipoteczny, niemniej jednak w przypadku najmu z opcją mamy do czynienia wyłącznie z zawarciem umowy przedwstępnej, która w warunkach obrotu rynkowego daje wyłącznie roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży przy zachowaniu formy aktu notarialnego, a nie przenosi na uprawnionego praw właścicielskich. Generalnie, taki hybrydowy model wykonywania uprawnień właścicielskich należy ocenić krytycznie jako naruszający równowagę relacji pomiędzy właścicielem lokalu a najemcą, a przede wszystkim problematyczny w praktycznym realizowaniu zarządu

[694] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, s. 35.

nieruchomością wspólną. Najemca mógłby bowiem, wbrew woli właściciela lokalu, podejmować szereg istotnych dla nieruchomości wspólnej decyzji, dotyczących przykładowo udzielenia zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, na ustanowienie odrębnej własności lokalu powstałego w następstwie nadbudowy lub przebudowy i rozporządzenie tym lokalem oraz na zmianę wysokości udziałów w następstwie powstania odrębnej własności lokalu nadbudowanego lub przebudowanego (art. 22 ust. 2 pkt 5 u.w.l.), dokonania podziału nieruchomości wspólnej (art. 22 ust. 2 pkt 6 u.w.l.), nabycia nieruchomości (art. 22 ust. 2 pkt 6a u.w.l.), czy też wytoczenia powództwa, o którym mowa w art. 16 u.w.l. (art. 22 ust. 2 pkt 7 u.w.l.), którego skutkiem mogła być sprzedaż lokalu w drodze licytacji.

Ustawodawca nałożył ponadto na operatora mieszkaniowego szereg obowiązków wymienionych w art. 68 ust. 2 pkt 1-9 u.k.z.n. I tak, jeżeli najemca wyraził taką wolę – operator mieszkaniowy został zobowiązany do zawarcia umowy przedwstępnej sprzedaży lokalu nie później niż w dniu zawarcia umowy najmu z opcją, bądź nie później niż w terminie 21 dni od dnia wyrażenia woli o chęci zawarcia umowy najmu z opcją.

Operator mieszkaniowy został zobowiązany także przy zawieraniu umów najmu mieszkań na wynajem stosować kryteria pierwszeństwa zawarcia umowy najmu, które miały mieć zastosowanie przy danej inwestycji mieszkaniowej, a także stosować czynsz najmu bez opcji oraz czynsz najmu z opcją nieprzekraczający maksymalnej wysokości ustalonej przez Radę Ministrów, jak również stosować opłaty eksploatacyjne nie wyższe niż określone w art. 82 ust. 3 u.k.z.n. lub wynikające z rozporządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, którego podstawą miał być ust. 7 tego przepisu, a do którego wydania również nie doszło w praktyce.

Na operatorze mieszkaniowym spoczywały także inne obowiązki obejmujące konieczność wyodrębnienia lokali mieszkalnych przeznaczonych do najmu, zapewnienia przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, że mieszkania pozostaną przeznaczone wyłącznie na wynajem[695], dokonywania opisanego wcześniej naboru kandydatów na najemców mieszkań o czynszu normowanym w drodze ogłoszenia, czy też informowania następcy prawnego nieruchomości o uwarunkowaniach i zobowiązaniach dotyczących nieruchomości, najmie z opcją, najmie bez opcji oraz o czynszu normowanym.

[695] Bądź w myśl art. 68 ust. 7 u.k.z.n. 30 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej w przypadku mieszkań, dla których zawarto umowę najmu z opcją, chyba że przed upływem wskazanego terminu doszło do nabycia przez najemców przedmiotowych mieszkań na własność.

Ponadto w myśl art. 70 ust. 1 u.k.z.n. operator mieszkaniowy był zobowiązany dla każdej z prowadzonych inwestycji do informowania Prezesa KZN o zawarciu pierwszej umowy najmu lub najmu z opcją, wygaśnięciu lub rozwiązaniu ostatniej umowy najmu z opcją, jak również sprzedaży ostatniego z mieszkań na wynajem w danej nieruchomości. Powyższe informacje miały być obowiązkowo zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej KZN.

Zgodnie z art. 73 ust. 6 u.k.z.n. umowa sprzedaży mieszkania zawarta przez operatora mieszkaniowego przed upływem 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej byłaby nieważna z mocy prawa. W razie nabycia przez operatora mieszkaniowego w trybie określonym w art. 53 u.k.z.n. prawa użytkowania wieczystego, jego przekształcenie w prawo własności nieruchomości miało być dopuszczalne po 15 latach od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, natomiast w przypadku, gdy w ramach inwestycji zawarto przynajmniej jedną umowę najmu z opcją, termin ten ulegał przedłużeniu do 30 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej. Od tej drugiej zasady przewidziano jednak jeden wyjątek – w przypadku, gdyby w tym okresie wszystkie mieszkania na wynajem zostały nabyte przez najemców, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego mogłoby nastąpić po przeniesieniu na najemcę własności ostatniego z mieszkań na wynajem.

Przewidziano także tryb postępowania na wypadek upadłości operatora mieszkaniowego. Co do zasady w myśl art. 71 ust. 1 u.k.z.n. z dniem ogłoszenia jego upadłości prawo użytkowania wieczystego wygasało, a użytkownikowi wieczystemu przysługiwać miało wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia oraz zwrot sumy opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego.

Wynagrodzenie, o którym mowa powyżej, miało być równe wartości budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego, natomiast operatorowi mieszkaniowemu nie przysługiwało wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy. Przewidziano także limit wartości wynagrodzenia z obu tytułów – jego maksymalna wysokość nie mogła przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy.

W wypadku, gdyby ogłoszenie upadłości operatora mieszkaniowego nastąpiło po zawarciu przynajmniej jednej umowy najmu z opcją, na żądanie syndyka złożone w formie pisemnej z datą pewną w terminie trzech miesięcy od złożenia tego żądania najemca był uprawniony do złożenia pisemnego oświadczenia, czy zgłasza żądanie przeniesienia prawa własności mieszkania i ustalenia terminu na zapłatę ceny, który nie mógłby być krótszy niż sześć

miesięcy od dnia złożenia oświadczenia. W razie bezskutecznego upływu wyznaczonego przez syndyka terminu na złożenie oświadczenia o woli nabycia lokalu na własność, roszczenie o przeniesienie prawa własności wygasało.

W art. 72 u.k.z.n. przewidziano także analogiczne uprawnienie dla najemcy na wypadek wszczęcia egzekucji z mieszkania będącego przedmiotem umowy przedwstępnej – w terminie trzech miesięcy od zajęcia najemca mógł złożyć pisemne oświadczenie z datą pewną o wykonaniu roszczenia o przeniesienie prawa własności, a w razie uiszczenia pozostałej części ceny w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia oświadczenia egzekucja z mieszkania podlegać miała umorzeniu.

Mimo tak kompleksowego ustawowego uregulowania wzajemnych relacji pomiędzy KZN, operatorami mieszkaniowymi i najemcami, zarówno deweloperzy komercyjni, jak i również pozostający w strukturze kapitałowej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie byli skłonni podejmować się pełnienia funkcji operatorów przede wszystkim z uwagi na niemożność rzetelnej kalkulacji kosztów inwestycji, a szczególnie zaplanowania poziomu dochodów z czynszu. Wprowadzenie mechanizmu czynszu normowanego rozporządzeniem Rady Ministrów można byłoby uznać za rozwiązanie prolokatorskie, niemniej jednak okazało się ono w praktyce nieakceptowalne przez inwestorów – podmioty gospodarcze podejmujące decyzje inwestycyjne i ponoszące ryzyko w tym zakresie.

Pozostając przy analizie powodów niepowodzenia formuły budownictwa mieszkaniowego, które miało być realizowane przez operatorów mieszkaniowych należy wspomnieć, że w pierwotnej wersji ustawy o KZN w rozdziale 9 przewidziano rozbudowany katalog administracyjnych kar pieniężnych za uchybienie obowiązkom nałożonym na operatorów mieszkaniowych.

W katalogu zawartym w art. 108 u.k.z.n. wymieniono dziesięć takich naruszeń, m.in. niestosowanie przy zawieraniu umów najmu kryteriów pierwszeństwa, stosowanie zawyżonych stawek czynszu normowanego lub opłaty eksploatacyjnej, jak również określanie wysokości raty lub ceny za 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania w sposób przekraczający maksymalną jej wysokość wynikającą z przepisów wydanych na podstawie art. 82 ust. 6 u.k.z.n. I o ile wymienione powyżej działania operatora miały rzeczywiście istotne znaczenie dla najemców, tak inne przypadki naruszeń typu niedopełnienie obowiązku upowszechniania informacji o możliwości zawarcia umów najmu lub niezamieszczenie w informacji wszystkich wymaganych elementów, czy też niedopełnienie obowiązków informacyjnych wynikających z art. 70 lub art. 101 u.k.z.n. uznać należałoby za nadmiarowe. Wysokość kar za wskazane w art. 108 u.k.z.n. naruszenia, określona w art. 110 u.k.z.n., mogła stanowić dodatkową barierę dla

potencjalnych kandydatów na operatorów mieszkaniowych, skutecznie zniechęcającą ich do podejmowania inwestycji. Na marginesie, system administracyjnych kar pieniężnych, nie przystawał do współczesnego modelu kształtowania relacji pomiędzy podmiotem publicznym a inwestorem, która oparta jest zasadniczo na konstrukcji cywilnoprawnej, jaką jest umowa sprzedaży bądź oddania w użytkowanie wieczyste. Trafniejszym rozwiązaniem byłoby zabezpieczenie zobowiązań operatora mieszkaniowego w formie kary umownej, jednakże na takim poziomie, aby nie stanowiła ona bariery w zawarciu umowy sprzedaży, jak ma to miejsce w przypadku kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy sprzedaży, przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 11 u.k.z.n., których minimalna wysokość nie może być niższa niż 10 % wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot umowy.

Podsumowując wątek niepowodzenia rozwiązania przewidującego realizację niskoczynszowego budownictwa mieszkaniowego na gruntach zbywanych z Zasobu w zamkniętym systemie podaży mieszkań przez finansujących inwestycje na zasadach rynkowych operatorów mieszkaniowych nasuwa się konstatacja, że okazało się ono całkowicie nieefektywne, głównie z powodu wprowadzenia sztywnych zasad dotyczących ustalania czynszu regulowanego, jak również szeregu wymagań nałożonych na operatorów mieszkaniowych w relacji z najemcą. Odstąpienie od powyższego modelu realizacji inwestycji przez operatorów mieszkaniowych oraz mechanizmu czynszu normowanego było odzwierciedleniem kierunkowych decyzji podjętych przez Radę Mieszkalnictwa w I połowie 2018 r. i wiązało się z procedowaniem ustaw modyfikujących instrumenty realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego[696]. Wprowadzone zmiany w ustawie o KZN, obejmujące wykreślenie rozdziałów 6 i 7, jak i związanych z nimi przepisów w innych artykułach ustawy były komplementarne do zmian systemowych, jakie wprowadzono w ramach głównych instrumentów realizacji NPM. I tak w celu zapewnienia dostępności mieszkań na wynajem dla docelowej grupy osób, w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania określony został mechanizm dopłat do czynszu przysługujących najemcy nowo wybudowanych mieszkań jako powiązanie dwóch koncepcji – rynkowy czynsz dla inwestorów oraz dopłaty do czynszu dla najemców o określonym poziomie dochodów.

Unormowania dotyczące umowy najmu i ochrony praw najemców, zawarte dotychczas w uchylonych rozdziałach 6 i 7 ustawy o KZN, zostały kompleksowo ujęte w ustawie

[696] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, s. 20.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w drodze jej nowelizacji na podstawie art. 48 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Docelowo w rozdziale 2b u.o.p.l. umieszczono zasadniczą część przepisów zawartych dotychczas w rozdziałach 6 i 7 u.k.z.n., doprecyzowując je, a także poszerzono zakres regulacji wprowadzając w art. 19k u.o.p.l. nowe pojęcie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności (odpowiednik umowy najmu z opcją).

W pierwotnym brzmieniu art. 7 u.k.z.n. założono, że KZN będzie mógł tworzyć spółki celowe wyłącznie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a wspólnikami, udziałowcami lub akcjonariuszami takich spółek mieli być wyłącznie: KZN, jednostki samorządu terytorialnego lub związki jednostek samorządu terytorialnego. Projektodawcy ustawy nowelizacyjnej z dnia 13 czerwca 2019 r., poszukiwali sposobu na aktywizację KZN w sferze tworzenia spółek celowych poprzez podjęcie współpracy z sektorem spółek Skarbu Państwa.

Wskutek nowelizacji art. 7 u.k.z.n. dopuszczono możliwość tworzenia spółek celowych także z: Skarbem Państwa, państwową osobą prawną, spółką, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne, spółką z większościowym udziałem spółek, w której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne, albo z udziałem funduszu inwestycyjnego, którego portfelem zarządzają wyżej wymienione podmioty. W kręgu potencjalnych wspólników znalazły się zatem spółki kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez Skarb Państwa lub inne podmioty publiczne. Zmiana ta miała oznaczać istotne rozszerzenie grupy potencjalnych podmiotów, które będą mogły realizować inwestycje mieszkaniowe na gruntach udostępnianych przez KZN, a kontrolę Skarbu Państwa nad realizacją celu spółki miał zapewnić nakaz pozostawania wyłącznymi udziałowcami lub akcjonariuszami spółki celowej wymienionych w tym przepisie podmiotów aż do zrealizowania celu spółki. W praktyce i ten kierunek zmian legislacyjnych okazał się nieefektywny, bowiem jak dotychczas powstała tylko jedna spółka celowa z udziałem KZN pod firmą Częstochowa Wiolinowa sp. z o.o. z siedzibą w Częstochowie.

Na marginesie, po nowelizacji ustawy o KZN w 2019 r. pojawiły się wątpliwości dotyczące wykładni art. 7 ust. 1 u.k.z.n. i jego relacji do przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, gdyż literalne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. nie wyjaśniało kwestii reprezentacji Skarbu Państwa przy tworzeniu spółki celowej na podstawie tego przepisu, wskutek czego konieczna była kolejna nowelizacja ustawy w zakresie zmiany brzmienia jej art. 4 ust. 4a, szerzej opisana w rozdziale 1 niniejszej pracy.

Podsumowując pierwszy etap funkcjonowania KZN w latach 2017-2020 nasuwa się wniosek, że założenia, które legły u podstaw utworzenia tej instytucji, wyrażone w pierwotnej wersji ustawy o KZN, zostały negatywnie zweryfikowane w toku pierwszych lat jej obowiązywania. Całkowitym niepowodzeniem okazał się model realizacji inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach gruntowych zbywanych z Zasobu przez operatorów mieszkaniowych w wariancie najmu z opcją dojścia do własności bądź najmu bez opcji z uwagi na przyjęcie jako podstawy kształtowania dochodów operatora czynszu normowanego, co obarczało inwestycję ryzykiem nieopłacalności, a w konsekwencji brakiem zainteresowania inwestorów prywatnych, ale także i publicznych realizacją inwestycji mieszkaniowej w takim modelu. Nie bez znaczenia był także skomplikowany system ustalania opłat za lokale mieszkalne i kształtowania relacji pomiędzy najemcą a operatorem mieszkaniowym, wzmacniający wprawdzie pozycję najemcy, ale kosztem ryzyka po stronie wynajmującego.

Dodatkowym powodem niepowodzenia programu budownictwa mieszkaniowego w założonym kształcie był aspekt wprawdzie pozaustawowy, niemniej jednak istotny w praktyce – KZN nie był w stanie skutecznie przygotowywać nieruchomości do zbycia, gdyż przez pierwsze dwa lata jego funkcjonowania brak było aktu wykonawczego do ustawy, pozwalającego na prowadzenie procedury sprzedaży nieruchomości w drodze przetargowej, co skutecznie udaremniło próby sprzedaży nieruchomości z Zasobu. Dopiero rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości określiło szczegółowy tryb postępowania zmierzającego do zbycia nieruchomości, co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w efektywności gospodarowania Zasobem, bowiem efekty w zakresie zbywania nieruchomości okazały się także i w kolejnych latach wysoce niesatysfakcjonujące.

Nowelizacja ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. w istocie nie zaowocowała znaczącą poprawą skuteczności funkcjonowania KZN. Sprowadziła się ona do likwidacji przyjętego jako pierwotne założenie modelu realizacji inwestycji mieszkaniowych przez operatorów mieszkaniowych, zanim wspomniany program został wdrożony, stawiając pod znakiem zapytania dalszy sens istnienia Krajowego Zasobu Nieruchomości. Zaproponowane w ustawie nowelizacyjnej z dnia 13 czerwca 2019 r. rozwiązania mające służyć powiększeniu Zasobu przez przejmowanie gruntów spółek Skarbu Państwa, także wbrew ich woli, nie dały żadnego efektu w praktyce.

Także rozwiązanie mające stanowić zachętę dla KOWR i AMW do przekazywania nieruchomości do Zasobu w postaci wprowadzonej w art. 62a u.k.z.n.[697] rekompensaty dla wyżej wymienionych podmiotów w wysokości odpowiadającej 90% dochodu uzyskanego przez KZN w razie zbycia takiej nieruchomości, nie przyniosło spodziewanej dynamizacji procesu przekazywania nieruchomości do Zasobu. Efektu nie dało także rozszerzenie kręgu podmiotów, które oprócz jednostek samorządu terytorialnego, mogły tworzyć spółki celowe z KZN o Skarb Państwa i spółki kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez Skarb Państwa lub inne podmioty publiczne poprzez zmianę art. 7 u.k.z.n.

Zachowując chronologię kolejnych nowelizacji należy wspomnieć, że w 2020 r. dokonano kolejnej nowelizacji ustawy o KZN – na podstawie art. 9 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw[698] zmieniono art. 49 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.z.n. poprzez jego dostosowanie do nowego tytułu ustawy zmieniającej.

Rozwiązania legislacyjne obowiązujące w latach 2017-2019, jak również przyjęte w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2019 r., jak i samo funkcjonowanie KZN w pierwszych latach działalności, w dużej mierze zasługują na ocenę negatywną. Niemniej jednak, aby obraz ten nie był jednostronnie negatywny, należy przyznać, że pozytywnym aspektem powstania KZN było utworzenie dzięki wykazom nieruchomości, o których mowa w art. 10 u.k.z.n., jednolitej i obszernej bazy nieruchomości stanowiących przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, będącej kompleksowym i szczegółowym źródłem informacji o wspomnianych nieruchomościach. I chociaż tworzenie wspomnianych wykazów wymaga dużego nakładu pracy starostów i innych podmiotów zobowiązanych do ich utworzenia, jednak uporządkowanie struktury danych dotyczących nieruchomości skarbowych w formie jednej elektronicznej bazy danych stanowi instrument pomocny dla ich racjonalnego zagospodarowania.

6.2. Ocena działalności Krajowego Zasobu Nieruchomości po nowelizacji w 2020 r.

Stagnacja w funkcjonowaniu KZN, a szczególnie odstąpienie od modelu realizacji inwestycji mieszkaniowych przez operatorów mieszkaniowych, wymagało poszukiwania nowego kierunku działań dla tego podmiotu. Taka perspektywa pojawiła się dzięki kolejnej istotnej nowelizacji ustawy o KZN, stanowiącej cześć składową szerszej reformy prawa mieszkaniowego w postaci ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw

[697] Nota bene art. 62a został uchylony na podstawie art. 20 pkt 23 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
[698] Dz. U. poz. 2127.

wspierających rozwój mieszkalnictwa[699], w tym szerokiej nowelizacji ustaw: z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[700], z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń.

W wyniku wspomnianej nowelizacji z dnia 10 grudnia 2020 r. w myśl art. 7a u.k.z.n. KZN nabył uprawnienie do tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych[701] w formach, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa[702] albo przystępowania do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego działających w tych formach. Konsekwentnie dokonano także zmiany art. 5 ust. 1 pkt 5 u.k.z.n., modyfikując jego treść i wskazując, że do zadań KZN należy wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego. W ramach wymienionych powyżej dwóch typów budownictwa dokonano ich zdefiniowania w ten sposób, że dostęp do lokali mieszkalnych powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia budowlanego odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej, a przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przez społeczną inicjatywę mieszkaniową lub towarzystwo budownictwa społecznego, których udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, lub przedsięwzięcie budowlane jest realizowane przy wsparciu środkami publicznymi.

Konsekwencją wprowadzenia w art. 7a u.k.z.n. warunku uzyskania zgody ministra na utworzenie społecznej inicjatywy mieszkaniowej było ujęcie tej czynności w zawartym w art. 35 u.k.z.n. katalogu czynności wymagających pisemnej zgody ministra (pkt 9), jak również ujęcie w powyższym katalogu w pkt 10 obejmowania przez KZN udziałów w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub towarzystwach budownictwa społecznego. Do ustawy o KZN wprowadzono także art. 52b, określający konieczne postanowienia umowy utworzenia

[699] Określana w dalszej części pracy „nowelizacją z dnia 10 grudnia 2020 r." lub „ustawą nowelizującą z 2020 r."
[700] W której w art. 24 ust. 5 pojawiła się, obok dotychczas istniejących towarzystw budownictwa społecznego, nowa formuła spółki powoływanej dla relacji inwestycji mieszkaniowych, tj. społeczna inicjatywa mieszkaniowa, będąca w istocie towarzystwem budownictwa społecznego, lecz pod nową nazwą.
[701] Za zgodą – według stanu z chwili nowelizacji z 2020 r. ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a aktualnie – ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – zmiana ta nastąpiła na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.
[702] W dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2020 r. ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nosiła jeszcze pierwotny tytuł: „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego".

przez KZN społecznej inicjatywy mieszkaniowej albo pokrycia udziałów w istniejącej społecznej inicjatywie mieszkaniowej lub towarzystwie budownictwa społecznego.

Ustawa nowelizująca z 2020 r. otworzyła nowy rozdział w funkcjonowaniu KZN, który skoncentrował swoją aktywność na tworzeniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych, a uzupełniająco – przystępowaniu do istniejących towarzystw budownictwa społecznego. Dotychczas powstało 48 społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem KZN, jak również KZN przystąpił do 2 istniejących towarzystw budownictwa społecznego. Problematyka tworzenia spółek z udziałem KZN została szczegółowo zaprezentowana w rozdziale 5 pracy, zatem unikając powtórzenia przedstawionych w nim kwestii, w tym miejscu autorka ograniczy się do konkluzji, że jest to aktualnie jedyne pole działalności KZN, które zasługuje na pozytywną ocenę.

Ustawa nowelizująca z 2020 r. dotyczyła także szeregu technicznych aspektów funkcjonowania KZN, z których jako najistotniejsze wskazać należy zmiany w art. 48, polegające na utworzeniu Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN (ust. 1 pkt 4), który zgodnie z ust. 5a tego przepisu miał gromadzić środki KZN stanowiące pierwotnie 60% dochodów ze zbycia nieruchomości (pkt 1) oraz 20% przychodów KZN, wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 4 i 8 u.k.z.n.[703] (pkt 2). *Nota bene* przepis ten bardzo szybko uległ modyfikacji, gdyż na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych w pkt 2 w lit. a rozszerzono katalog źródeł przychodów obejmując nim nie tylko te, które pochodzą ze zbycia nieruchomości (pkt 1), ale także z pozostałej działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu i określając je na poziomie nie jak dotychczas 20%, a 40%. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2022 r.[704] wynika, że dotychczas wskazane źródła zasilenia Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN nie były dostateczne i nie gwarantowały skutecznej działalności tego funduszu. Z tego względu dokonano rozszerzenia katalogu źródeł finasowania Funduszu o inne przychody z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, wskazując tytułem przykładu wpływy z czynszu za dzierżawę nieruchomości lub wynagrodzenie za obciążanie nieruchomości służebnościami.

[703] Tj. z tytułu odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt i innych przychodów z działalności KZN, w tym związanych z karami umownymi.
[704] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, s. 55.

Opisane założenia legislacyjne co do zasady były słuszne, niemniej jednak z uwagi na pasywną postawę KZN w zakresie gospodarowania nieruchomościami efektywność w postaci zasilenia Funduszu SIM nie uległa znaczącej poprawie.

Ustawa nowelizująca z 2020 r. przewidywała także rezygnację z regulowania na poziomie rozporządzenia szczegółowych kwestii związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej przez KZN. Jako uzasadnienie tego rozwiązania wskazano, że większość kwestii związanych ze sporządzaniem projektu planu finansowego i jego zmianami, jak również sporządzaniem sprawozdań finansowych została uregulowana na poziomie ustawy. Dokonując analizy systemowej ustawy nowelizującej z 2020 r. projektodawcy wskazali, że przepisy regulujące status osób prawnych o zbliżonej do KZN konstrukcji kompleksowo ujmują zagadnienia dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej na poziomie ustawowym, nie przenosząc ich na poziom aktów wykonawczych[705]. Biorąc pod uwagę okoliczność, że generalnie najistotniejsza część regulacji dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej została ujęta w ustawie o KZN, uznano za celowe przeniesienie pozostałych regulacji zawartych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 50 u.k.z.n.[706] do ustawy o KZN i uregulowanie całości gospodarki finansowej KZN na poziomie ustawowym. Wskutek ustawy nowelizującej z 2020 r. przepis art. 44 u.k.z.n. dotyczący opracowywania rocznego planu finansowego KZN uzupełniono o dotychczasowe regulacje odnoszące się do opiniowania przez Radę Nadzorczą projektu rocznego planu finansowego KZN. Uzupełniająco w art. 45 u.k.z.n. dodano ust. 3–11 określające obowiązkową zawartość kwartalnego sprawozdania finansowego.

Kolejna chronologicznie zmiana, wprowadzona na podstawie art. 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt", skutkowała wprowadzeniem w art. 52 ust. 1 u.k.z.n. punktu 8, umożliwiającego nieodpłatne przekazanie nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego w celu zbycia tej nieruchomości z rozliczeniem w jej cenie ceny lokali lub budynków przekazywanych na własność gminie przez nabywcę nieruchomości w trybie przewidzianym we wspomnianej ustawie[707].

Kolejna zmiana ustawy o KZN wynikała z art. 57 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie[708], a dotyczyła ona art. 10 ust. 2 pkt 5 lit. e

[705] Jako przykład wskazano: NCBR i ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz KOWR i ustawę z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.
[706] Tj. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości.
[707] Opisana zmiana weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2021 r.
[708] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 578.

u.k.z.n, sprowadzając się w praktyce do obowiązku wprowadzenia w wykazach sporządzanych na podstawie art. 10 u.k.z.n. informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości lub usytuowanych na nich obiektów budowlanych, prowadzonych na podstawie przepisów wspomnianej ustawy.

Z kolei na podstawie art. 14 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw dokonano redakcyjnej zmiany szeregu przepisów ustawy o KZN, polegającej na zastąpieniu wyrazów „ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa" na wyrazy „ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego", co wynikało z bardzo istotnej zmiany organizacyjnej i przekazania nadzoru nad KZN Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej. W uzasadnieniu projektu ustawy[709] nie sposób doszukać się *ratio legis* takiej zmiany, zatem jej motywów doszukiwać się należy bardziej w uwarunkowaniach politycznych.

Ostatnia istotna nowelizacja ustawy o KZN nastąpiła na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych[710], a wprowadzone wówczas zmiany miały charakter porządkujący bądź dostosowujący brzmienie ustawy o KZN do poddanej istotnej nowelizacji ustawy dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[711].

Pierwsza z ważniejszych zmian dotyczyła rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wykonywania prawa z udziałów lub akcji na mocy powierzenia im ich wykonywania przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych o pełnomocników rządu oraz państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Tym samym nastąpiło ujednolicenie katalogu, określonego w art. 4 ust. 4a u.k.z.n., z nowym brzmieniem art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. Ponadto do ustawy o KZN dodano art. 7b, rozstrzygający jednoznacznie, że w przypadku tworzenia spółek celowych lub społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub przystępowania do wyżej wymienionych podmiotów, udziały lub akcje KZN obejmuje na rzecz Skarbu Państwa. Doprecyzowanie przepisu miało na celu potwierdzenie, że objęcie udziałów na rzecz Skarbu Państwa następować będzie także w przypadku wniesienia przez KZN innych niż nieruchomości rodzajów aktywów, takich jak

[709] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 1515, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1515 [dostęp: 2025-11-07].

[710] Określana w dalszej części pracy „ustawą nowelizującą z 2022 r."

[711] W art. 19 pkt 2 i 3 lit. a ustawy nowelizującej z 2022 r. uwzględniono zmianę tytułu ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości – co wymagało zmian w art. 7 ust. 4 oraz w art. 7a ust. 1 tej ustawy.

środki pieniężne lub wartości niematerialne w postaci dokumentacji projektowej. Do ustawy o KZN wprowadzono art. 66a dotyczący ustanawiania zabezpieczeń na mieniu, szerzej skomentowany w rozdziale 4, jak również w zakończeniu pracy w ramach postulowanych wniosków *de lege ferenda*.

Niemniej jednak, kluczowym efektem ustawy nowelizującej z 2022 r, była zmiana art. 10 ust. 1 u.k.z.n., polegająca na wykreśleniu w nim punktów 1 i 2. Do dnia wejście w życie wspomnianej nowelizacji w wykazach umieszczano zgodnie z pkt 1 wyłącznie nieruchomości położone w granicach gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, dzielnic m.st. Warszawy, delegatur i dzielnic innych gmin miejskich, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 49 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, natomiast nieruchomości położone poza granicami, o których mowa w pkt 1, czyli na terenach wiejskich, umieszczano w wykazie tylko wówczas, jeżeli przeznaczenie tych nieruchomości ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – wynikające z funkcji terenu określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, umożliwiało ich zagospodarowanie na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych. Wykreślenie powyższych ograniczeń spowodowało istotny wzrost nieruchomości umieszczanych w wykazach, szczególnie przez KOWR[712].

Projektodawcy powyższej zmiany argumentowali[713], że dotychczasowe brzmienie przepisu powodowało trudności w sporządzaniu wykazów nieruchomości przez właściwe organy, czego efektem było nieujmowanie części nieruchomości w wykazach przekazywanych do KZN, szczególnie w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i występowaniu zbyt ogólnych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednocześnie podnoszono, że studium nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i na podstawie tego dokumentu nie są wydawane decyzje o warunkach zabudowy czy pozwolenia na budowę. Ponadto argumentowano, że przepis art. 10 ust. 1 u.k.z.n. w dotychczasowym brzmieniu (tj. z ograniczeniem obowiązku wskazywania nieruchomości na terenach wiejskich) wyklucza możliwość ujęcia w wykazie nieruchomości, które nie posiadają w studium funkcji pod zabudowę mieszkaniową, a jednak w stosunku do których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy na budowę budynków mieszkalnych. Zmiana miała

[712] Tytułem przykładu – w przypadku KOWR liczba nieruchomości w wykazie za 2021 r. wyniosła 120 784, natomiast w wykazie za 2022 r. wzrosła do 643 063 – informacja zaczerpnięcia z Wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z kontroli nr I/23/002/KIN pod tytułem: „Funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN", źródło: https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/23/002/KIN/, s. 5 [dostęp: 2025-07-19].

[713] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, s. 51.

zatem ułatwić sporządzanie wykazów przez właściwe organy, które nie będą dokonywać selekcji swoich zasobów w zakresie art. 10 ust. 1 pkt 2 u.k.z.n., a tylko w zakresie art. 10 ust. 1a tej ustawy.

Oceniając obiektywnie opisany powyżej zakres nowelizacji z 2022 r. dotyczący art. 10 ust. 1 u.k.z.n. nasuwa się refleksja, że rozszerzenie spektrum nieruchomości ujmowanych w wykazach, a położonych na terenach wiejskich, choć spowodowało zwiększony nakład pracy podmiotów sporządzających wykazy i je weryfikujących, nie znalazło adekwatnego odzwierciedlenia w zakresie pozyskiwania nadających się na cele budownictwa mieszkaniowego nieruchomości gruntowych[714].

Kolejne nowelizacje ustawy o KZN były efektem dostosowania przepisów ustawy do innych regulacji. I tak na podstawie art. 16 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw[715] w art. 7 ustawy o KZN dodano ust. 6, zgodnie z którym KZN może podejmować współpracę z organizacją pozarządową lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w celu tworzenia wspólnych przedsięwzięć, w szczególności o charakterze społecznym lub z zakresu ochrony środowiska naturalnego, społecznej odpowiedzialności biznesu i ładu korporacyjnego. Wprowadzenie powyższego przepisu uzasadniono otwarciem możliwości współpracy z organizacjami pozarządowymi przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu celem podejmowania działań ułatwiających zwiększenie dostępności mieszkań chronionych, wspomaganych bądź innych mieszkań o charakterze interwencyjnym, a także – najmu społecznego (społecznych agencji najmu). Rozwiązanie powyższe ma służyć tworzeniu niezbędnej infrastruktury lokalowej w perspektywie wdrażania procesu deinstytucjonalizacji opieki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy obywatelom Ukrainy[716].

Kolejna zmiana ustawy o KZN wynikała z art. 41 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zawierała ona dwa elementy – zmianę w art. 10 ust. 2 pkt 4 i 4a u.k.z.n. dotyczącym

[714] Liczba nieruchomości w Zasobie na koniec 2022 r. wynosiła 165 nieruchomości o łącznej powierzchni 804,3302 ha, natomiast na koniec 2023 r. – było to 181 nieruchomości o łącznej powierzchni 816,5192 ha, zatem nie uległa znaczącemu zwiększeniu w wyniku zmiany art. 10 ust. 1 u.k.z.n. w stosunku do liczby nieruchomości uwzględnianych w wykazach.
[715] Dz. U. poz. 185 z późn. zm.
[716] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2845, s. 51, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2845 [dostęp: 2025-07-19].

zawartości wykazów przekazywanych do KZN, polegającą na dookreśleniu, że należy w nich umieszczać informację o przeznaczeniu nieruchomości ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy oraz wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powołana powyżej nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła pojęcie planu ogólnego gminy jako aktu prawa miejscowego obejmującego gminę w granicach administracyjnych, a jednocześnie usunęła z systemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Z tej przyczyny niezbędne stało się dokonanie zmiany odwołania do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na odwołanie do planu ogólnego gminy w art. 10 u.k.z.n.

Druga ze zmian wynikała ze skrócenia do dnia 31 grudnia 2025 r. okresu obowiązywania ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wskutek czego w art. 10 ust. 2 i art. 52 ust. 2 pkt 3 u.k.z.n. uchylono odwołania do tej ustawy. Należy zauważyć, że ustawodawca zrezygnował następnie ze skrócenia terminu obowiązywania powołanej powyżej ustawy, zatem zmiana dotycząca art. 10 ust. 2 pkt 4a u.k.z.n. wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2026 r.[717], o ile termin ten nie zostanie po raz kolejny zmieniony.

Kolejna redakcyjna nowelizacja ustawy o KZN weszła w życie z dniem 1 listopada 2023 r. i dotyczyła art. 52 ust. 2 pkt 1 tej ustawy[718] odnoszącego się do nieodpłatnego przekazywania nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich celów ustawowych. Polegała ona na zmianie dotychczas używanej terminologii – pojęcie mieszkań chronionych zastąpiono mieszkaniami treningowymi lub wspomaganymi. Przedmiotowa zmiana wynikała z art. 6 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw i była elementem szerszych zmian legislacyjnych dotyczących form pomocy społecznej.

Następna nowelizacja ustawy o KZN, która weszła w życie z dniem 23 lipca 2024 r., była pokłosiem ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych

[717] Zgodnie z art. 78 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, dodanym przez art. 4 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 527), zmieniającej wspomnianą ustawę nowelizującą u.p.z.p. z dniem 7 maja 2025 r.

[718] Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1693.

oraz niektórych innych ustaw[719] w zakresie zmiany planów finansowych państwowych osób prawnych[720]. W jej efekcie zmianie uległ art. 43 ust. 1 u.k.z.n., który w pierwotnym brzmieniu stanowił, że KZN prowadził samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego sporządzanego, zgodnie ustawą o KZN oraz z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, na okres roku obrotowego i dwa kolejne lata. W wyniku nowelizacji przepis został skrócony i w nowym brzmieniu stanowi on wyłącznie, że KZN prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. W roku 2024 r. miała miejsce jeszcze jedna nowelizacja ustawy o charakterze redakcyjnym, a mianowicie na podstawie art. 36 ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej[721] dokonano zmiany art. 44 ust. 6 u.k.z.n., polegającej na zastąpieniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wieloletnimi założeniami makroekonomicznymi wykorzystywanymi na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej[722].

Ostatnia ze zmian ustawy wynikała z art. 13 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw[723], dotyczyła zasadniczo wprowadzenia możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości z Zasobu na cele realizacji miejscowego planu odbudowy, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów, przebudowy i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

6.3. Diagnoza funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości przez Najwyższą Izbę Kontroli

Funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości było przedmiotem dwóch postępowań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli: nr P/21/026 pod tytułem „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus”[724] oraz nr I/23/002/KIN pod tytułem: „Funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem

[719] Artykuł 18 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1089.
[720] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 472, s. 28, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=472 [dostęp: 2025-07-19].
[721] Dz. U. z 2025 r. poz. 39.
[722] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, druk sejmowy nr 750, źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=750 [dostęp: 2025-11-07].
[723] Dz. U. poz. 680.
[724] Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026 „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus” KIN.430.009.2021, numer ewidencyjny 181/2021/P/21/026/KIN, źródło: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,22102.html [dostęp: 2025-08-09], oznaczona dalej jako „Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026”.

gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN"[725], w trakcie których trafnie zdiagnozowano nieprawidłowości w funkcjonowaniu przedmiotowej instytucji, trafnie wskazując uwarunkowania legislacyjne i organizacyjne, będące ich źródłem.

6.3.1. Kontrola NIK nr P/21/026

Pierwsza z kontroli nr P/21/026[726] obejmowała swoim zakresem kompleksowo funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus, niemniej jednak obszerna jej część dotyczyła działania Krajowego Zasobu Nieruchomości.

W toku kontroli wskazano na szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu KZN, jak również na brak właściwego nadzoru ze strony ministrów zobowiązanych do jego sprawowania w latach 2017-2019. Zdaniem NIK w latach 2017-2019 kolejni ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie sprawowali skutecznego nadzoru nad KZN, przede wszystkim przy dokonywaniu wydatków finansowanych ze środków publicznych, jak również udzielaniu zamówień publicznych, a także zatrudnianiu kadry pracowniczej[727].

Kontrolerzy NIK zwracali uwagę, że w latach 2017-2021 nadzór i kontrolę nad działalnością KZN sprawowało aż czterech ministrów[728], co wynikało ze zmian w strukturze organizacyjnej rządu i powierzania kierowania działem administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo różnym ministrom[729]. Powodowało to trudności w zapewnieniu prowadzenia konsekwentnego nadzoru nad działalnością KZN, co negatywnie wpływało na stabilność jego działania i powodowało wstrzymywanie szeregu działań, w tym przyjmowania dokumentów strategicznych. Na marginesie warto wspomnieć, że w 2021 r. nadzór ten powierzono piątemu z kolei

[725] Wystąpienie pokontrolne nr I/23/002/KIN pod tytułem: „Funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN", źródło: https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/23/002/KIN/ [dostęp: 2025-08-09], oznaczone dalej jako „Wystąpienie pokontrolne nr I/23/02/KIN". Co znamienne, wystąpienie zostało opublikowane dopiero 24 stycznia 2025 r., czyli rok od dnia zakończenia kontroli.

[726] Wystąpienie pokontrolne nr P/21/026 „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus", źródło: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,22102.html [dostęp: 2025-08-09], oznaczone dalej jako „Wystąpienie pokontrolne nr P/21/026".

[727] Wystąpienie pokontrolne nr P/21/026, s. 3.

[728] Dział „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo" był w latach 2015-2021 kierowany przez następujących ministrów: od 16 listopada 2015 r. do 10 grudnia 2017 r. oraz od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. – Ministra Infrastruktury i Budownictwa, od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. – Ministra Inwestycji i Rozwoju, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Ministra Rozwoju, od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. – Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. – Ministra Rozwoju i Technologii.

[729] Wystąpienie pokontrolne nr P/21/026, s. 21.

ministrowi, tj. Ministrowi Rozwoju i Technologii, natomiast z dniem 13 października 2022 r.[730] nadzór nad KZN powierzono ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, którym jest aktualnie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

Pierwsza kontrola funkcjonowania KZN przez Ministra Rozwoju przeprowadzona została dopiero po dwóch latach od utworzenia jednostki[731] po przejęciu przez Ministra Rozwoju działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. W trakcie powyższej kontroli ujawniono, że w latach 2018–2019 w KZN doszło do szeregu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, stanowiących istotne naruszenie podstawowych zasad ich udzielania, a przede wszystkim wyrażonej w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[732] zasady uczciwej konkurencji. W toku kontroli ustalono, że w KZN udzielano zamówień publicznych bez zastosowania ustawowych trybów ich udzielania zamówień[733], co stanowiło przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określoną w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[734].

Zawiadomienie o ujawnionych w trakcie kontroli podejrzeniach naruszenia przez byłych pełnomocników do spraw organizacji KZN dyscypliny finansów publicznych zostało przekazane przez Ministra Rozwoju do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 20 lipca 2021 r.[735], czyli po upływie 16 miesięcy od dnia sporządzenia i przesłania do KZN wystąpienia pokontrolnego[736]. Zwłoka w przekazaniu zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika spowodowała przedawnienie karalności części stwierdzonych w toku kontroli czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zgodnie z art. 38 ust. 1 u.d.f.p. karalność naruszenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata.

Co więcej, wspominane zawiadomienie przygotowano bez zachowania należytej staranności, gdyż pismo nie odpowiadało wymogom ustalonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 u.d.f.p. m.in. nie określono w nim wymaganego zakresu ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czasu popełnienia wskazanych w zawiadomieniu czynów oraz naruszonych przepisów prawa. Mimo przekazania przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych

[730] Na podstawie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.
[731] Kontrola przeprowadzona w KZN w dniach od 4 grudnia 2019 r. do 10 stycznia 2020 r. przez Ministerstwo Rozwoju.
[732] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
[733] Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026, s. 43.
[734] Dz. U. z 2019 r., poz. 1440, oznaczona dalej skrótem: „u.d.f.p.”.
[735] Pismo Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 19 lipca 2021 r. znak: DKT-I.0710.1.2021.
[736] Wystąpienie pokontrolne z dnia 13 marca 2020 r.

Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii w lipcu 2021 r. zawiadomienia wzywającego do usunięcia braków formalnych według stanu ujawnionego przez kontrolerów NIK na dzień 20 września 2021 r. ministerstwo nie przekazało uzupełnionego zawiadomienia Rzecznikowi[737].

Ponadto w toku kontroli prowadzonej przez Ministra Rozwoju sformułowanych zostało 15 zaleceń pokontrolnych o charakterze systemowym, które zgodnie z ustaleniami NIK zostały przez KZN wykonane, m.in. wprowadzono od dnia 15 maja 2020 r. wewnętrzne procedury dotyczące trybu zatrudniania pracowników odpowiadające wymaganiom określonym w art. 41 ust. 3 i art. 42 ust. 8 u.k.z.n. oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[738].

Kolejnym aspektem krytycznie ocenionym przez kontrolerów NIK była zwłoka w powoływaniu ustawowych organów KZN, o których mowa w art. 31 ust. 1 u.k.z.n. – Prezesa oraz Rady Nadzorczej przez kolejnych ministrów sprawujących nadzór nad KZN. Powołanie Rady Nadzorczej nastąpiło bowiem z dniem 30 sierpnia 2019 r.[739], natomiast Prezesa KZN – dopiero w dniu 19 marca 2020 r.[740] Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 9-10 u.k.z.n. rada nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością KZN i udziela Prezesowi wytycznych dotyczących działalności KZN. Brak rady nadzorczej pozbawiał ministra zobowiązanego do nadzoru nad KZN jednego z narzędzi służącego realizacji tego nadzoru. Ponadto rada nadzorcza zatwierdza lub opiniuje szereg czynności podejmowanych przez Prezesa KZN, w tym opiniuje projekt rocznego planu finansowego KZN i rocznego sprawozdania finansowego KZN, zatwierdza kwartalne sprawozdań z realizacji tego planu finansowego, a także wyraża zgodę na czynności z zakresu obrotu nieruchomościami, m.in. zbycie nieruchomości o wartości do 4 000 000 zł, nieodpłatne przekazanie nieruchomości o wartości do 2 000 000 zł, zaciągania kredytów i pożyczek, gdy ich wartość nie przekracza 4 000 000 zł, czy też dokonanie innej niż zbycie czynności prawnej, której przedmiotem jest nieruchomość wchodząca w skład Zasobu. Rada nadzorcza ustala także zasady wynagradzania Prezesa KZN i pracowników Biura oraz reprezentuje KZN w umowach z zakresu prawa pracy zawieranych z Prezesem KZN. Brak rady nadzorczej skutkował niemożnością dokonywania zgodnie z prawem szeregu czynności dotyczących obrotu nieruchomościami Zasobu, jak również stanowił przeszkodę w powołaniu Prezesa KZN i ustalenia z nim warunków pracy.

Konsekwencją zaniechania powołania statutowych organów było ponadto nieprzyjęcie podstawowych dokumentów będących podstawą realizacji ustawowych zadań przez KZN:

[737] Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026, s. 44.
[738] Ibidem.
[739] Pisma Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 30 sierpnia 2019 r. powołujące członków Rady Nadzorczej KZN na podstawie art. 32 ust. 5 u.k.z.n.
[740] Pismo z dnia 19 marca 2020 r., znak sprawy: DNP-VII.0111.10.1.2020.

programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania, które miały określać kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości. W tym okresie realizacja ustawowych zadań KZN następowała wyłącznie na podstawie rocznych planów działalności, z których pierwszy został sporządzony dopiero na rok 2019.

Reasumując, inercja w działalności KZN w latach 2017-2019 była w dużej mierze spowodowana brakiem organów statutowych. W tym okresie przedmiotową instytucją kierował pełnomocnik do spraw organizacji KZN, powoływany w trybie przewidzianym w art. 130 u.k.z.n.[741], a funkcja ta była pełniona w ciągu trzech lat przez trzy osoby, co również przełożyło się na tymczasowy charakter podejmowanych przez nie działań. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem NIK słusznie wskazującym na brak właściwego nadzoru ze strony ministra, którego efektem była dwuletnia zwłoka w powołaniu organów KZN, a w konsekwencji impas w realizacji przez ten podmiot zadań ustawowych.

Najwyższa Izba Kontroli poddała także wnikliwej analizie działalność KZN w sferze tworzenia Zasobu i gospodarowania nim. Głównym celem działania KZN z założenia miało być pozyskiwanie gruntów Skarbu Państwa, na których możliwe byłoby realizowanie inwestycji mieszkaniowych. Przed powstaniem KZN w ramach prac nad NPM w 2016 r.[742] dokonano wstępnej kwerendy gruntów Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa, która wykazała, że w ich gospodarowaniu pozostawały nieruchomości o powierzchni 8 942 ha, w tym ok. 6 558 ha pozostawało w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, 1 078 ha – starostów, natomiast 1 306 ha – spółek kontrolowanych przez Ministerstwa: Skarbu, Energii oraz Infrastruktury i Budownictwa. Stosownie do przyjętych założeń, wytypowane nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa mogły być wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego, jednak nie wszystkie posiadały dostęp do infrastruktury technicznej niezbędnej dla realizacji inwestycji mieszkaniowej. Niemniej jednak w ocenie podmiotów biorących udział w przeglądzie nieruchomości, miały one cechy predestynujące je do pełnienia funkcji mieszkaniowej ze względu na korzystną lokalizację czy inne aspekty.

Badając działalność KZN w zakresie tworzenia Zasobu kontrolerzy NIK dokonali sprawdzenia czynności podejmowanych celem weryfikacji składanych na podstawie art. 10 u.k.z.n. przez właściwe organy i spółki Skarbu Państwa wykazów nieruchomości, którymi gospodarują. W wyniku szczegółowej analizy wykazów nieruchomości zatwierdzonych w latach 2018–2020 przez KZN ustalono, że wszystkie wykazy zawierały wymagane ustawą

[741] Funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) pełnili kolejno: Tomasz Tomala (2017–2018), Grzegorz Muszyński (2018–2019) oraz Wojciech Szelągowski (2019–2020).
[742] Według stanu na 30 marca 2016 r.

o KZN informacje i były zgodne z wyżej wymienionymi rozporządzeniami, a w konsekwencji pozytywnie oceniono realizację zadań KZN w tym zakresie. Zwrócono także uwagę na podejmowane czynności mające na celu usprawnienie procesu sporządzania i przekazywania wykazów poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej pomocniczych plików służących ich sporządzaniu, jak również kierowanie pism przypominających o obowiązku sporządzenia i przekazania wykazów do zobowiązanych podmiotów oraz wojewodów koordynujących proces przygotowania wykazów nieruchomości przez starostów[743].

Kontrolerzy NIK podkreślili także inicjatywę KZN w rozpoczęciu procesu legislacyjnego zmierzającego do zmiany ustawy o KZN w kwestii usprawnień dotyczących wykazów nieruchomości poprzez rezygnację z obowiązku sporządzania wykazu przez PGL Lasy Państwowe, a także ujmowania w wykazach nieruchomości ze swojej istoty nieprzydatnych do realizacji zadań ustawowych KZN (np. nieruchomości zajętych pod pasy drogowe, tereny kolejowe czy też wody), którego efektem była nowelizacja ustawy o KZN (wprowadzenie ust. 1a w art. 10), przyjęta ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o KZN oraz niektórych innych ustaw. Pozytywnie oceniono także inicjatywę KZN, która doprowadziła do ujęcia w powołanej powyżej nowelizacji ustawy o KZN regulacji służącej uzyskaniu pełniejszej informacji o nieruchomościach ujmowanych w wykazach w zakresie m.in. wskazania podstawy prawnej nabycia nieruchomości, realizowanych na nieruchomościach inwestycji mieszkaniowych oraz podjętych przez rady gminy uchwałach o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, jak również wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podjęte z inicjatywy KZN procesy legislacyjne usprawniły proces weryfikacji przez KZN otrzymywanych wykazów nieruchomości, a w rezultacie – ułatwiły proces przejmowania nieruchomości do Zasobu.

Opierając się na wyselekcjonowanej próbie badawczej pozytywnie oceniono działania KZN w zakresie przejmowania nieruchomości do Zasobu, podkreślając, że wnioski o przekazanie nieruchomości do Zasobu były zgodne z wymaganiami wskazanymi w art. 21 u.k.z.n. i podpisane przez umocowanych pracowników KZN, natomiast protokoły zdawczo-odbiorcze spełniały wymogi art. 22 u.k.z.n. i również były podpisane przez umocowane osoby. Podkreślono także kompleksową analizę cech nieruchomości poprzedzającą podjęcie decyzji o zakwalifikowaniu nieruchomości do przejęcia, obejmującą: kwerendę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, położenie nieruchomości, ocenę charakterystyki nieruchomości uwzględniającej jej

[743] Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026, s. 45.

powierzchnię i kształt geometryczny, a także rozpoznanie poziomu zainteresowania potencjalnych najemców mieszkaniami w konkretnej lokalizacji. Powodów długotrwałości procedury przekazywania nieruchomości do Zasobu NIK dopatrywała się nie w działaniach KZN, lecz opieszałości podmiotów zobowiązanych do sporządzania i przekazania wykazów nieruchomości, a w szczególności AMW i KOWR. Druga z wymienionych agencji państwowych nie wyrażała woli przekazywania nieruchomości do Zasobu stojąc na stanowisku, że obowiązek ten dotyczy wyłącznie nieruchomości ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, choć taka interpretacja była niezgodna z art. 10 u.k.z.n. KZN podejmował próby rozwiązania zaistniałego sporu, poprzez zorganizowanie siedmiu spotkań roboczych z KOWR oraz kierowanie korespondencji wyjaśniającej zaistniały problem do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, któremu podlegał KOWR. Prowadzone w latach 2018-2020 działania doprowadziły do poprawy współpracy pomiędzy KZN a KOWR, dzięki czemu KOWR stopniowo zaczął przekazywać nieruchomości do Zasobu. Na marginesie, problem z przekazywaniem gruntów przez KOWR jest nadal w pewnym stopniu aktualny i był sygnalizowany przez przedstawicieli SIM, których autorka dopytywała na I kwartale 2025 r. o najistotniejsze przeszkody w realizacji inwestycji mieszkaniowych przez wyżej wymienione spółki.

Należy zauważyć, że w 2018 r. ówczesny pełnomocnik do spraw organizacji KZN podejmował próby usprawnienia procesu pozyskiwania nieruchomości do Zasobu, podpisując porozumienia z Ministrem Obrony Narodowej[744], dotyczące przekazywania gruntów przez Agencję Mienia Wojskowego oraz z Głównym Geodetą Kraju[745], mające za zadanie poprawę efektywności identyfikacji nieruchomości, które potencjalnie kwalifikowały się do przejęcia do Zasobu. Na podstawie drugiego z wyżej wymienionych porozumień KZN zobowiązał się do udostępniania Głównemu Geodecie Kraju danych określających lokalizację działek ewidencyjnych należących do Zasobu KZN oraz planowanych do przejęcia, natomiast Główny Geodeta Kraju zobowiązał się do bezpłatnego publikowania każdorazowo udostępnionych przez KZN danych w Geoportalu Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

Zdaniem NIK zasadniczą przyczyną braku woli współpracy ze strony podmiotów zobowiązanych do przekazywania nieruchomości do Zasobu było pominięcie w pierwotnej

[744] Porozumienie z dnia 18 października 2018 r.
[745] Porozumienie z dnia 31 października 2018 r.

wersji ustawy o KZN kwestii rozliczeń finansowych za grunty przejmowane do Zasobu. Agencje państwowe, takie jak AMW czy KOWR nie były zainteresowane nieodpłatnym przekazywaniem gruntu do Zasobu KZN, jak również spółki Skarbu Państwa nie wyrażały woli przekazywania nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego. Taki stan rzutował negatywnie na realizację podstawowego założenia ustawy o KZN, którym miało być pozyskiwanie gruntów dla programu Mieszkanie Plus. Jako próbę poprawy sytuacji przewidziano zobowiązanie na mocy nowelizacji ustawy o KZN z 2019 r. spółek Skarbu Państwa do składania wykazów nieruchomości do KZN na zasadach, jakie dotyczyły innych zobowiązanych podmiotów, tj. starostów, AMW czy KOWR. Rozwiązanie to miało służyć wyposażeniu KZN w informację o gruntach pozostających własnością spółek skarbowych, które mogłyby zostać przejęte do Zasobu, a następnie ich przejmowaniu do Zasobu w zamian za rekompensatę ustalaną przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie protokołu, także w wypadku braku zgody spółki Skarbu Państwa. To kontrowersyjne rozwiązanie, szeroko opisane we wcześniejszych rozdziałach pracy, okazało się całkowicie chybione i dotychczas w tym trybie nie przejęto do Zasobu żadnej nieruchomości. Natomiast formą skłonienia agencji państwowych, tj. KOWR i AMW do przekazywania gruntów do Zasobu miało być przyznanie im 90% udziału w dochodach uzyskanych ze zbycia przejętych od nich nieruchomości. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w art. 62a u.k.z.n. na podstawie tej samej nowelizacji, co spowodowało, że KZN wstrzymał do czasu wejścia w życie nowelizacji przygotowanie przejętych od wyżej wymienionych podmiotów do Zasobu gruntów do zbycia, obawiając się, że ich wcześniejsze zbycie zostałoby potraktowane jako działanie na szkodę wyżej wymienionych jednostek. Również i to rozwiązanie okazało się nietrafne i zostało uchylone na podstawie kolejnej nowelizacji ustawy o KZN w 2020 r.

Reasumując, działalność KZN w zakresie przejmowania nieruchomości do Zasobu została oceniona przez NIK pozytywnie, gdyż w istocie w latach 2019-2021 znacznie zintensyfikowano prace i zdecydowanie wzrosła liczba nieruchomości przejmowanych do Zasobu. Problem tkwi jednak nie w ilości, ale w adekwatności doboru nieruchomości, które co do zasady powinny być przeznaczane na cele mieszkaniowe, a kwestia ta została szerzej opisana w rozdziale 3 pracy.

Przedmiotem kontroli była także sfera gospodarowania nieruchomościami przez KZN w latach 2017-2021. NIK podkreślała, że KZN gospodarował nieruchomościami bez podstawowych dokumentów planistycznych, tj.: programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania KZN, które miały służyć określeniu w wieloletniej perspektywie kierunków działania i sposobu zagospodarowania nieruchomości. Pełnomocnik do spraw

organizacji KZN w 2019 r. dopilnował przygotowania projektów wyżej wymienionych dokumentów, które powinny zostać przedłożone do zatwierdzenia na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 3 u.k.z.n. powołanej 30 sierpnia 2019 r. Radzie Nadzorczej, jednak tak się nie stało, gdyż zgodnie z art. 135 u.k.z.n. uprawnionym do przedłożenia programu gospodarowania Zasobem[746] był Prezes KZN, którego powołano dopiero w dniu 19 marca 2020 r. Pełnomocnik do spraw organizacji KZN nie posiadał uprawnień do przedkładania Radzie Nadzorczej wyżej wymienionych dokumentów, co skutkowało odroczeniem ich przyjęcia w czasie. Po powołaniu Prezes KZN w dniu 19 maja 2020 r. przedłożył Radzie Nadzorczej uzgodniony z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego projekt dokument pt. „Program Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023", jednakże nie został on zatwierdzony przez Radę Nadzorczą, gdyż jej przewodnicząca zadecydowała o zdjęciu powyższego punktu w porządku obrad posiedzenia w dniu 3 czerwca 2020 r. Z wyjaśnień złożonych przez przewodniczącą RN w trakcie kontroli NIK wynikało, że decyzja Rady Nadzorczej została podyktowana procedowaną w tym czasie nowelizacją ustawy o KZN, która prowadziła do gruntownej zmiany modelu funkcjonowania tej instytucji, przede wszystkim ukierunkowania jej działań na tworzenie spółek celowych oraz zmianę sposobu finansowania zadań KZN. W toku dyskusji członków Rady Nadzorczej ustalono, że niecelowe byłoby zatwierdzenie programu nieaktualnego już w momencie głosowania i zadecydowano o ponownym podjęciu procedury zatwierdzenia programu, po dostosowaniu go do znowelizowanych przepisów ustawy o KZN. Ministerstwo Rozwoju poinformowano o odstąpieniu przez Radę Nadzorczą od zatwierdzenia projektu „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023" i przyczynach tej decyzji[747]. Konsekwencją decyzji Rady Nadzorczej dotyczącej odstąpienia od zatwierdzenia „Programu Gospodarowania Zasobem w latach 2020–2023" było wstrzymanie prac nad wieloletnią strategią działania KZN. W toku kontroli Prezes KZN poinformował, że trwały prace nad zmianą projektów wymienionych dokumentów, które miały na celu uwzględnienie zmian legislacyjnych, tak aby program gospodarowania Zasobem i wieloletnia strategia działania KZN mogły zostać przyjęte przez Radę Nadzorczą KZN w 2021 r. i wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. I tak w istocie się stało, gdyż pierwszy Program Gospodarowania Nieruchomościami został przyjęty na lata 2022-2024.

[746] Zgodnie z art. 135 u.k.z.n. projekt wymagał uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.
[747] Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026, s. 53.

Nota bene na podstawie art. 20 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa dokonano zmiany art. 33 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. polegającej na zniesieniu 5-letniego terminu, na jaki powinna być uchwalana wieloletnia strategia działania KZN.

W trakcie kontroli negatywnie oceniono natomiast działalność KZN w zakresie zbywania nieruchomości oraz poziom realizacji celów inwestycyjnych. Wyniki kontroli wykazały jednoznacznie, że KZN przez pierwsze trzy lata nie przeznaczył na cele budownictwa mieszkaniowego ani uzbrojenia gruntów, żadnej nieruchomości z Zasobu. Pierwsza nieruchomość na realizację inwestycji mieszkaniowej została przekazana dopiero w dniu 9 lipca 2020 r. na rzecz Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A. w Częstochowie (wspólnika jedynej spółki celowej z udziałem KZN, tj. „Częstochowa Wiolinowa" sp. z o.o.).

Kontrolerzy NIK dostrzegali istotne utrudnienia w funkcjonowaniu kontrolowanej jednostki leżące w nieuchwaleniu odpowiednich aktów wykonawczych do ustawy o KZN[748] oraz braku ustawowych organów jednostki, jednak podkreślali, że działania jednostki w zakresie realizacji celów ustawowych były nieskuteczne i niegospodarne. Tytułem przykładu krytycznie oceniano zlecanie opracowania pełnych analiz *due diligence* dla wszystkich nieruchomości w Zasobie, a nie wyłącznie wytypowanych do zbycia w pierwszej kolejności, stwierdzono także nieprawidłowości w obszarze odbioru wycen nieruchomości przyjętych do Zasobu i niski stan zaawansowania merytorycznego odbioru operatów szacunkowych przez zespół dokonujący tych odbiorów.

Należy wspomnieć, że do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy z 2019 r. w myśl art. 7 u.k.z.n. w pierwotnym brzmieniu przeznaczanie nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowych mogło być realizowane przez KZN wyłącznie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego bądź ich związkami. KZN mógł przekazywać tym jednostkom nieodpłatnie grunty pod komunalne budownictwo mieszkaniowe albo wnosić nieruchomości aportem do spółek celowych tworzonych z gminami pod warunkiem uzyskania pisemnej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W toku kontroli ustalono, że pełnomocnik do spraw organizacji KZN wystąpił w dniu 27 czerwca 2019 r. do ministra właściwego do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, z wnioskiem o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazanie gminie Wrocław nieruchomości z Zasobu w celu realizacji

[748] Jak już wielokrotnie wspominano we wcześniejszych rozdziałach, rozporządzenie wykonawcze do ustawy, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości uchwalono dopiero dnia 3 grudnia 2019 r.

infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej. Minister nie udzielił takiej zgody uzasadniając decyzję brakiem opinii rady nadzorczej, gdyż wówczas jeszcze nie została powołana. Procedura przekazania przedmiotowej nieruchomości zakończona została blisko rok później, tj. przekazanie nieruchomości nastąpiło w dniu 30 kwietnia 2020 r. Jest to kolejny przykład negatywnych konsekwencji niepowołania ustawowych organów KZN przez ponad dwa lata funkcjonowania tego podmiotu.

Na etapie prowadzonej kontroli (2021 r.) NIK trafnie zdiagnozowała powody braku efektu działań KZN w tworzeniu spółek celowych w rozumieniu art. 7 u.k.z.n. z gminami. Jednostki samorządu terytorialnego nie były skłonne do podejmowania współpracy przy inwestycjach mieszkaniowych w tej formie, gdyż w pierwotnej wersji ustawy o KZN wykluczono możliwość włączenia nowopowstałych lokali do mieszkaniowego zasobu gminy, a co istotniejsze – nie przewidziano dofinansowania tego rodzaju przedsięwzięć ze środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego. Celem wyeliminowania tej przeszkody dokonano zmiany ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (obecnie o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych) w ten sposób, że spółka celowa utworzona z udziałem KZN mogła ubiegać się o finansowe wsparcie na realizację inwestycji mieszkaniowych polegających na tworzeniu mieszkaniowego zasobu gminy[749]. Ta sama ustawa[750] zmieniła także definicję pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l., do którego zaliczono także lokale mieszkalne wskazane w umowie spółki utworzone przez spółki celowe, o których mowa w art. 7 u.k.z.n. Natomiast sześć miesięcy później na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy nowelizacyjnej z 2019 r. dokonano kolejnej zmiany art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l. redefiniując pojęcie mieszkaniowego zasobu gminy i wykluczając z niego lokale mieszkalne utworzone przez spółki celowe utworzone z KZN. Powyższy przykład dobrze obrazuje brak konsekwencji ustawodawcy w kreowaniu polityki mieszkaniowej państwa i niestabilność przepisów ją regulujących. W rezultacie kolejnych zmian ustawowych spółki celowe z udziałem KZN nie mogły już aplikować o finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat BGK[751].

[749] Zmiana polegała na dodaniu pkt 5a lit. f w art. 2 ustawy, w którym wśród beneficjentów uwzględniono spółkę celową, o której mowa w art. 7 u.k.z.n. Powyższa zmiana została wprowadzona na podstawie art. 1 pkt 4 lit. f ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw.
[750] Zmiana została przewidziana w art. 2 pkt 1 lit. c ustawy powołanej w poprzednim przypisie.
[751] Zmiany dokonano na podstawie art. 14 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

Niespójność regulacji ustawowych, a także brak konsekwentnej polityki ze strony nadzorującego ministra, negatywnie wpływające na funkcjonowanie KZN, widoczne były także na innych polach. I tak ustawa nowelizacyjna z 2019 r. rozszerzyła katalog podmiotów, które potencjalnie mogły tworzyć z KZN spółki celowe. Według nowego brzmienia art. 7 u.k.z.n., który dopuszczał tworzenie spółek celowych wyłącznie z jednostkami samorządu terytorialnego, KZN został umocowany do obejmowania udziałów w zamian za wniesienie aportem lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości do spółek celowych tworzonych również ze Skarbem Państwa, państwową osobą prawną, spółką, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne, spółką z większościowym udziałem wyżej wymienionych spółek, a także funduszem inwestycyjnym. Dobrym przykładem obrazującym to zjawisko była sytuacja, kiedy to pełnomocnik do spraw organizacji KZN krótko po wejściu w życie nowelizacji z 2019 r. przedłożył Radzie Nadzorczej wnioski o wyrażenie zgody na utworzenie spółek celowych z PFR Nieruchomości S.A.[752] i wniesienie do nich, jako wkładu niepieniężnego, nieruchomości z Zasobu. Rada Nadzorcza nie rozpatrzyła wspomnianych wniosków wskazując, że wcześniej niezbędne jest opracowanie przez KZN strategii postępowania w sprawie gospodarowania nieruchomościami Zasobu. Z jednej strony doprowadzono zatem do oczekiwanej nowelizacji i rozszerzenia kręgu potencjalnych partnerów KZN w tworzeniu spółek celowych, z drugiej jednak stopowano inicjatywę KZN w wykorzystywaniu nowych możliwości.

Kolejnym przykładem niestabilności rozwiązań legislacyjnych, wpływającym negatywnie na działalność KZN, w tym przypadku w sferze gospodarowania Zasobem, była kwestia rozliczeń za nieruchomości przejmowane do zasobu od agencji państwowych. Jak już wcześniej wspomniano, zachętą dla wspominanych podmiotów miał być udział w dochodach ze zbycia przekazanych przez nie nieruchomości do Zasobu. I tak na podstawie art. 1 pkt 53 ustawy nowelizacyjnej z 2019 r. wprowadzono zasadę, że w przypadku zbycia przez KZN nieruchomości przekazanej do Zasobu przez KOWR lub AMW, KZN miał wypłacić tym podmiotom rekompensatę w wysokości odpowiadającej 90% dochodu uzyskanego przez KZN ze zbycia tej nieruchomości, a w przypadku wniesienia nieruchomości do spółki celowej, KOWR lub AMW miały wykonywać prawa z 90% udziałów lub akcji odpowiadających wartości wniesionej nieruchomości. Przepis ten okazał się jednak martwy, tym bardziej, że w dniu 6 sierpnia 2020 r. skierowano do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych

[752] PFR Nieruchomości S.A. to spółka wchodząca w skład grupy Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. utworzonego przez Skarb Państwa i Bank Gospodarstwa Krajowego.

ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa[753], zakładający zmianę przepisów ustawy o KZN, w tym wykreślenie art. 62a u.k.z.n. oraz powstanie Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN, który miał być zasilany kwotą 60% dochodów ze zbycia nieruchomości z Zasobu. W tej sytuacji Prezes KZN wstrzymał się z przeznaczaniem do zbycia nieruchomości przejętych do Zasobu od KOWR, uznając, że nowe przepisy będą korzystniejsze dla gospodarki finansowej KZN informując o tym nadzorujące wówczas KZN Ministerstwo Rozwoju[754]. Biorąc pod uwagę, że ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa weszła w życie 19 stycznia 2021 r. przez kolejne miesiące nie prowadzono czynności z zakresu zbywania nieruchomości.

6.3.2. Kontrola NIK nr I/23/002/KIN

Wejście w życie ustawy nowelizującej z 2020 r. i wprowadzenie nowej formuły realizacji inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem nieruchomości Zasobu w formie społecznych inicjatyw mieszkaniowych przełamało impas w funkcjonowaniu KZN, nadając inny niż pierwotnie zakładany kierunek działalności temu podmiotowi, niemniej jednak w jego funkcjonowaniu nadal występowały nieprawidłowości, wskazane w trakcie kolejnej kontroli prowadzonej przez NIK w latach 2023-2024, a obejmującej okres od dnia 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

W przeciwieństwie do pierwszej kontroli NIK[755], która obejmowała swoim zakresem całościowo program Mieszkanie Plus, a jednym z jej elementów była kontrola w KZN, kolejna kontrola nr I/23/002/KIN pt. „Funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN" dotyczyła wyłącznie KZN. Obejmowała ona trzy obszary działalności tej instytucji: pierwszy – pozyskiwanie nieruchomości do Zasobu, drugi – gospodarowanie nieruchomościami pozyskanymi do Zasobu oraz trzeci – wykorzystanie nieruchomości Zasobu do realizacji inwestycji zwiększających dostępność mieszkań. I choć w trakcie kontroli stwierdzono szereg różnego kalibru nieprawidłowości, niemniej jednak w tym okresie KZN funkcjonował znacznie lepiej niż w trakcie pierwszej kontroli – przede wszystkim posiadał już statutowe organy: Prezesa i Radę Nadzorczą, a ponadto przyjęte zostały dwa fundamentalne dokumenty, stanowiące podstawę wyznaczenia kierunków jego działania: Program

[753] Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD 89.
[754] Zgodnie z dyspozycją Ministra Rozwoju wyrażaną w piśmie z dnia 17 lipca 2020 r. znak: DM-V.0111.12.2020 KZN zobowiązany został do przekazywania do Ministerstwa Rozwoju raportów dotyczących zadań realizowanych przez KZN. Z Informacji o wynikach kontroli nr P/21/026, s. 55, wynika, że raporty były sporządzane przez KZN na koniec każdego kwartału, zgodnie z przekazanym wzorem.
[755] Kontrola nr P/21/026.

Gospodarowania Nieruchomościami w latach 2022-2024[756] oraz Strategię Działania Krajowego Zasobu Nieruchomości na lata 2022-2024[757].

Kontrola funkcjonowania KZN w obszarze pozyskiwania nieruchomości do Zasobu wykazała, że działania podejmowane w tym zakresie były skuteczne, a ich efektem było przejęcie w latach 2021-2023 do Zasobu 121 nieruchomości o powierzchni 288,5570 ha. Metodologię doboru nieruchomości, które miały być przejmowane do Zasobu określono w podstawowych dokumentach strategicznych, tj.: Strategii Działalności KZN na lata 2022-2024 oraz Programie Gospodarowania Nieruchomościami w latach 2022-2024[758].

Brane pod uwagę pod kątem przejęcia do Zasobu nieruchomości podlegały ocenie w oparciu o dwa podstawowe kryteria – uwarunkowania planistyczne oraz charakterystykę szczegółową lokalizacji. I tak w pierwszej kolejności badaniu podlegało przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – funkcja terenu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również analizie poddawano ewentualne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli takie zostały wydane. Z kolei analiza cech szczegółowych nieruchomości obejmowała jej powierzchnię i cechy geometryczne, dostęp do infrastruktury technicznej (skomunikowanie działki, dostępność sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, potencjalnych źródeł zasilania w ciepło), odległość od potencjalnych źródeł usług (placówki oświatowe, handlowe, komunikacja miejska), jak również we współpracy z gminami badano potencjalny popyt na mieszkania na ich terenie. Typując z kolei nieruchomości do przejęcia pracownicy KZN dokonywali ich klasyfikacji pod kątem potencjalnego wykorzystania celem realizacji zadań określonych w ustawie o KZN, selekcjonując nieruchomości jako: posiadające potencjał inwestycyjny, wymagające zainwestowania celem zwiększenia ich wartości, bądź nadające się do: aportowania, sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, obciążenia hipoteką, nieodpłatnego przekazania lub zamiany.

Należy podkreślić, że w 2022 r. KZN wdrożył narzędzie informatyczne pn. „Centralna Baza Danych Nieruchomości Skarbu Państwa" (CBDNSP), która zawiera szereg informacji o nieruchomościach skarbowych, w tym oznaczenie dysponenta zasobu, numer identyfikacyjny,

[756] Zatwierdzony Uchwałą nr 71 Rady Nadzorczej KZN z dnia 3 grudnia 2021 r., oznaczony dalej jako: „PGN 2022-2024".
[757] Zatwierdzoną Uchwałą nr 70 Rady Nadzorczej KZN z dnia 3 grudnia 2021 r., oznaczoną dalej jako: „SD KZN 2022-2024".
[758] Jak również pomocniczo w zarządzeniu nr 1/2019 Prezesa KZN z dnia 8 stycznia 2019 r. w sprawie wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości określonego w ustawie o KZN wobec nieruchomości, które objęte były tym prawem na rzecz KZN.

położenie, powierzchnię, oznaczenie księgi wieczystej, jak również przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kontrolerzy NIK pozytywnie ocenili prowadzoną przez pracowników KZN (Departamentu Rozwoju i Analiz) trójstopniową analizę przydatności nieruchomości pod kątem prowadzenia inwestycji mieszkaniowych obejmującą trzy etapy: pierwszy – weryfikacji wstępnej wykazów nieruchomości według opisanych powyżej kryteriów, drugi – gromadzenia dokumentacji dla wybranych nieruchomości oraz trzeci – sporządzenia analizy chłonności dla wytypowanych nieruchomości przez ekspertów z dziedziny architektury. Efektem przeprowadzonej analizy był dokument wewnętrzny (notatka), zawierający dane identyfikacyjne, planistyczne i techniczne, jak również kluczowe informacje wynikające z analizy chłonności, m.in. możliwą do wybudowania liczbę mieszkań i ich powierzchnię użytkową, proponowaną formę zabudowy i rekomendacje szczegółowe dla konkretnej lokalizacji[759]. Właściwie jedynym istotnym zastrzeżeniem do działalności KZN w zakresie pozyskiwania nieruchomości do Zasobu było odstąpienie od przeprowadzania wizji lokalnych przed ich przekazaniem w przypadku części nieruchomości, choć taki obowiązek wynikał z pkt III.1.1.6. Programu Gospodarowania Nieruchomościami na lata 2022-2024. W wyjaśnieniach do opisanego powyżej zarzutu Prezes KZN wskazywał na niezasadność prowadzenia wizji lokalnych w przypadku braku wątpliwości co do zasadności przejęcia konkretnej nieruchomości, natomiast Dyrektor Departamentu Rozwoju i Analiz – na ograniczone zasoby kadrowe i konieczność redukcji kosztów związanych z wyjazdami pracowników na wizje lokalne, co wydaje się usprawiedliwiać racjonalne, a nie literalne traktowanie postanowień PGN 2022-2024.

Należy zauważyć, że w Strategii Działalności KZN 2022-2024 określono pięć celów strategicznych: pozyskiwanie nieruchomości do Zasobu (nr 1), efektywne wykorzystanie gruntów Zasobu KZN (nr 2); zbudowanie rozpoznawalności KZN na rynku nieruchomości (nr 3), stworzenie efektywnego systemu zarządzania danymi (nr 4) oraz wzmocnienie kompetencji KZN (nr 5). W ramach celu nr 1 zaplanowano przejęcie do Zasobu w 2022 r. 20 nieruchomości, a w 2023 r. – 15. Z kolei jako główny cel PGN 2022-2024 wskazano „Zwiększenie podaży gruntów Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych", prognozując do przejęcia w latach 2022-2023 po 20 nieruchomości. Natomiast w rocznych planach działalności KZN, w których jako jeden z mierników określających stopień realizacji celu wyznaczono: „Zwiększenie dostępności mieszkań", przyjęto liczbę nieruchomości

[759] Wystąpienie pokontrolne nr I/23/02/KIN, s. 6-7.

przejętych do Zasobu KZN odpowiednio: w 2021 r. – 15, w 2022 r. – 20 oraz w 2023 r. –15 nieruchomości.

I choć krytycznie można ocenić rozbieżność założeń planistycznych w różnych dokumentach, a także dywagować, czy przyjęte założenia nie były zbyt ostrożne, nie sposób jednak pominąć tego, że wykonanie planowanych mierników było wyższe niż zakładano, gdyż liczba przejętych do Zasobu nieruchomości wyniosła odpowiednio w 2021 r. – 29, w 2022 r. – 51 i w 2023 r. – 15. Jako przyczyny tego stanu rzeczy wskazać można kilka czynników, m.in. poprawę efektywności w przekazywaniu nieruchomości przez zobowiązane podmioty, oczekiwania w zakresie zapewnienia nieruchomości celem aportowania do intensywnie tworzonych w tym okresie społecznych inicjatyw mieszkaniowych, ale także – choć w mniejszym stopniu – zwiększenie liczby potencjalnie kwalifikujących się do przejęcia do Zasobu nieruchomości na terenach wiejskich, w związku z wprowadzoną na podstawie art. 19 pkt 5a ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw z zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych nowelizacją art. 10 u.k.z.n., znoszącą ograniczenie dotyczące ujmowania w wykazach nieruchomości na terenach wiejskich wyłącznie nieruchomości, dla których z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynikała możliwość ich zagospodarowania na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Reasumując, działalność KZN w zakresie pozyskiwania nieruchomości do Zasobu w kolejnych latach jego funkcjonowania ulegała stopniowo poprawie i uprawnione wydaje się stwierdzenie, że Zasób w dużej mierze został już ukształtowany. Aktualnie istotniejszą kwestią niż przejmowanie kolejnych nieruchomości do Zasobu wydaje się racjonalne gospodarowanie utworzonym Zasobem, które w obiektywnej ocenie NIK, jak i autorki pracy, wymaga poprawy na wielu płaszczyznach.

W drugim obszarze objętym kontrolą NIK, a obejmującym gospodarowanie nieruchomościami pozyskanymi do Zasobu, wyniki kontroli wykazały słabą skuteczność działań w tym zakresie, w tym niewykonanie założeń przyjętych w PGN 2022-2024, jak również naruszenie przepisów ustawy o KZN przy gospodarowaniu Zasobem.

Odwołując się do wskazanego w SD KZN 2022-2024 celu strategicznego nr 2, określonego jako „Efektywne wykorzystanie gruntów KZN” przyjęto wskaźnik „Rozdysponowanie nieruchomości Zasobu KZN” i założenie, że w każdym roku obowiązywania strategii zostaną zbyte 34 nieruchomości (tę liczbę przyjęto jako miernik realizacji celu).

Poniżej w formie tabeli przedstawiono założenia co do zbywania nieruchomości z Zasobu według PGN 2022-2024.

Tabela nr 28 – Plany zbywania nieruchomości według PGN KNZ 2022-2024

Lp.	Tryb zbycia nieruchomości	Liczba nieruchomości	2022	2023	2024
1	Wniesienie nieruchomości jako aportu do SIM/TBS/spółki celowej	84	34	25	25
2	Sprzedaż nieruchomości w trybie art. 51a u.k.z.n.	12	4	4	4
3	Sprzedaż nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n.	6	2	2	2
4	Nieodpłatne przekazanie w trybie art. 52 u.k.z.n.	6	2	2	2
5	Zamiana nieruchomości w trybie art. 51 u.k.z.n.	4	2	1	1
	Razem	**122**	**44**	**34**	**34**

Źródło: PGN KZN 2022-2024

Z informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nr I/23/02/KIN (za lata 2021-2023), jak i z danych udostępnionych autorce bezpośrednio przez KZN (za 2024 r.) wynika, że założone mierniki nie zostały jednak w pełni osiągnięte w latach 2021-2023, natomiast widoczne jest zintensyfikowanie działań związanych z aportowaniem nieruchomości do spółek w 2024 r. KZN w latach 2021-2024 dokonał rozdysponowania nieruchomości, rozumianego jako zbycie lub przekazanie nieruchomości z Zasobu w sposób przedstawiony w poniższej tabeli:

Tabela nr 29 – Efektywność dysponowania nieruchomościami Zasobu w latach 2022-2024

Lp.	Tryb zbycia nieruchomości	Liczba nieruchomości	2022	2023	2024
1	Wniesienie nieruchomości jako aportu do SIM/TBS/spółki celowej	97	16	26	55
2	Sprzedaż nieruchomości w trybie art. 51a u.k.z.n.	1	1	0	0
3	Sprzedaż nieruchomości w trybie art. 65 u.k.z.n.	1	1	0	0
4	Nieodpłatne przekazanie w trybie art. 52 u.k.z.n. gminom	3	0	3	0
5	Zamiana nieruchomości w trybie art. 51 u.k.z.n.	1	1	0	0
6	Zwrot nieruchomości do AMW	19	15	4	0
7	Przekazanie nieruchomości do CPK	2	1	1	0
	Razem	**124**	**35**	**34**	**55**

Źródło: wystąpienie pokontrolne NIK nr I/23/02/KIN (lata 2022-2023) oraz odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu informacji publicznej udzielona drogą elektroniczną w dniu 12 listopada 2024 r. przez Antoninę Ciużeńską – Dyrektor Biura KZN, uzupełniona wiadomością e-mail z dnia 22 lipca 2025 r. przez Annę Stępień – Rzecznika Prasowego KZN (rok 2024).

Dokonując analizy powyższych danych nasuwa się wniosek, podnoszony w poprzednich rozdziałach, że najsłabszym elementem w obszarze gospodarowania nieruchomościami Zasobu przez KZN jest sprzedaż nieruchomości. Należy obiektywnie ocenić, że działalność w zakresie

przygotowania nieruchomości do wniesienia jako wkładów pieniężnych do spółek mimo początkowych trudności odbywa się aktualnie sprawnie, natomiast wobec obserwowanego w 2025 r. wyhamowania procesu tworzenia SIM możemy się spodziewać, że liczba nieruchomości wnoszonych do SIM ulegnie znacznemu zmniejszeniu. Z informacji uzyskanej z KZN według stanu na dzień 22 lipca 2025 r.[760] w 2025 r. wniesiono do spółek tylko 5 nieruchomości, zatem mało prawdopodobne jest uzyskanie wyniku zbliżonego do liczby nieruchomości aportowanych w 2024 r.

Nasuwa się refleksja, że podstawowy nurt działania KZN, jakim od 2021 r. było przygotowanie nieruchomości celem wniesienia ich do SIM, stopniowo ulegać będzie wyhamowaniu i podstawowa rola Zasobu, jaką miało być dostarczenie nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego, prowadzonego w konwencji budownictwa społecznego, zostanie zrealizowana.

O ile niewykonanie mierników przyjętych w PGN 2022-2024 w zakresie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości gminom, czy też dokonywania zamiany nieruchomości można racjonalnie usprawiedliwić brakiem zainteresowania ze strony gmin lub konkretnej potrzeby w przypadku zamian, to niepokojąca jest całkowita stagnacja w zakresie sprzedaży nieruchomości, zarówno na cele mieszkaniowe, jak i w trybie art. 65 u.k.z.n.

Jak już wcześniej podnoszono w rozdziale 4 KZN od 2017 r. dokonał sprzedaży w trybie przetargowym tylko trzech nieruchomości. Kontrolerzy NIK w ramach kontroli obejmującej lata 2021-2023 podkreślali, że w 2023 r. pomimo przeprowadzenia 12 postępowań przetargowych w trybie art. 51a u.k.z.n. na sprzedaż nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, KZN nie sprzedał żadnej z czterech objętych przetargami nieruchomości z powodu braku ofert. Również, po przeprowadzeniu czterech postępowań przetargowych w trybie art. 65 u.k.z.n. nie udało się sprzedać dwóch nieruchomości. Należy zauważyć, że w 2024 r. nie odbył się żaden przetarg na sprzedaż nieruchomości, a dopiero w dniu 28 sierpnia 2025 r. opublikowano na stronie BIP KZN pierwsze po długiej przerwie ogłoszenie o przetargu w trybie art. 65 u.k.z.n.

W trakcie kontroli NIK krytycznie oceniono także działania KZN dotyczące innej formy gospodarowania Zasobem, a mianowicie zawierania umów dzierżawy gruntów[761]. Głównym zarzutem było zawieranie umów dzierżawy w trybie bezprzetargowym na czas dłuższy niż 3 lata, co było niezgodne z art. 51a ust. 4 u.k.z.n. W myśl tego przepisu zawarcie umów najmu

[760] Odpowiedź na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej udzielona drogą elektroniczną w dniu 22 lipca 2025 r. przez Annę Stępień – Rzecznika Prasowego KZN.
[761] Wystąpienie pokontrolne nr I/23/02/KIN, s. 19-20.

lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, a odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów jest możliwe wyłącznie za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Zarzut dotyczył sytuacji, w których zawierano kolejne umowy dzierżawy na analogicznych warunkach z tymi samymi podmiotami, przed wygaśnięciem dotychczasowych umów, co zdaniem NIK powodowało, że łączny czas trwania umowy dzierżawy wynosił ponad 3 lata. Kontrolerzy stanęli na stanowisku, że mimo, że z literalnego brzmienia zawieranych jako drugie z kolei umów nie wynikało, że stanowią one aneks do pierwotnie zawartych, zawierały one wszystkie elementy aneksu wydłużającego okres obowiązywania pierwotnych umów. Zwracali oni też uwagę, że mimo, iż pierwotne umowy zawierały zobowiązanie do zwrotu wydzierżawiającemu przedmiotu dzierżawy po zakończeniu umowy, nie sporządzano protokołu zdawczo-odbiorczego, co potwierdza tezę o kontynuacji pierwotnej umowy i naruszenie art. 51a ust. 4 u.k.z.n. Zdaniem kontrolerów NIK w ten sposób dochodziło do przedłużenia pierwotnie zawartych umów dzierżawy na okresy 3-letnie, natomiast przedstawiciele KZN odpierali ten zarzut, wyjaśniając, że nie kontynuowano istniejącej umowy dzierżawy, a zawierano nową. Zarzut naruszenia art. 51a ust. 4 u.k.z.n. jest o tyle istotny, że zgodnie z art. 40 ust. 2 u.k.z.n. czynność prawna, dotycząca nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, dokonana niezgodnie z przepisami ustawy byłaby nieważna z mocy ustawy. Obiektywnie oceniając opisaną powyżej sytuację należy zauważyć, że zarzut naruszenia art. 51a ust. 4 u.k.z.n. jest zbyt daleko idący, gdyż wolą stron było zawarcie kolejnej umowy na okres do 3 lat i w taki sposób umowy były formułowane, natomiast zgodnie z art. 51a ust. 4 u.k.z.n. trybu przetargowego wymaga wyłącznie zawarcie umowy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, a nie kolejnej umowy na czas oznaczony do 3 lat. Poszukując analogii w innych przepisach warto wskazać na rozwiązanie legislacyjne przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, jednak wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Natomiast w art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n. zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Ustawa o KZN nie zawiera przepisu regulującego kwestię zawierania kolejnych umów dzierżawy tej samej nieruchomości pomiędzy tymi samymi stronami, więc należałoby rozważyć czy wprowadzić analogiczną jak w art. 23 ust. 1 pkt 7a zdanie drugie regulację, wprowadzającą w tym przypadku obowiązek uzyskania zgody ministra

właściwego do spraw rozwoju regionalnego, tak jak w przypadku zawierania umów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata.

Ostatnim z badanych obszarów działalności KZN było wykorzystanie nieruchomości Zasobu do realizacji inwestycji zwiększających dostępność mieszkań. W ramach tej części kontroli badano zbycie przez KZN w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych w okresie objętym kontrolą trzech nieruchomości o największych powierzchniach[762]. W trakcie kontroli stwierdzono, że dla wszystkich objętych badaniem nieruchomości zostały opracowane opinie geotechniczne, stanowiące element analizy *due diligence* przeprowadzanej w ramach oceny przydatności nieruchomości do realizacji inwestycji mieszkaniowych, zgodnie z PGN 2022-2024. W przypadku nieruchomości położonych w Nysie i Obornikach potwierdzono możliwość bezpośredniego posadowienia projektowanych obiektów w prostych warunkach gruntowych[763], natomiast w Boguchwale stwierdzono, że grunty zalegające w podłożu stanowią mało korzystne warunki do realizacji planowanych budynków (oceniając je jako złożone warunki gruntowe). Kontrolerzy NIK zarzucili Dyrektorom Departamentu Gospodarowania Nieruchomościami oraz Departamentu Rozwoju i Analiz zaniechanie wykonania badań, rekomendowanych jako niezbędne przez osobę, która sporządziła opinię geotechniczną, które pozwoliłyby na ostateczną ocenę przydatności gruntów pod kątem posadowienia na niej projektowanych budynków mieszkalnych. KZN nie poinformował także Gminy Boguchwała, że dysponuje opinią geotechniczną, w której zgłoszono poważne zastrzeżenia co do posadowienia budynków w ramach planowanej inwestycji mieszkaniowej, co stanowiło naruszenie § 1 ust. 2 zawartego przez KZN i gminę porozumienia o współpracy. Stwierdzona nieprawidłowość miała w istocie poważny charakter, gdyż posadowienie budynków mieszkalnych w złożonych warunkach gruntowych komplikuje proces budowlany, naraża inwestora na konieczność podjęcia dodatkowych robót, a w konsekwencji – poniesienia dodatkowych kosztów. Mimo opisanych powyżej trudności, SIM Podkarpacie sp. z o.o. przystąpiła do realizacji I etapu inwestycji mieszkaniowej i aktualnie trwa budowa trzech budynków, w których powstaje 225 mieszkań[764].

Podsumowując działalność KZN w trzecim obszarze kontroli, która w istocie polegała na tworzeniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych i wnoszeniu do nich w ramach aportu nieruchomości z Zasobu, dokonano także weryfikacji mechanizmów sprawowania nadzoru

[762] Były to nieruchomości położone miejscowościach: Nysa (o powierzchni 9,1515 ha), Oborniki (o powierzchni 8,2222 ha) i Boguchwała (o powierzchni 6,6902 ha). Pierwsza z nich pozyskana została do Zasobu od AMW, a dwie pozostałe od KOWR.
[763] Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, Dz. U. z 2012 r. poz. 463, warunki gruntowe dzielą się na proste, złożone lub skomplikowane.
[764] Https://simpodkarpacie.pl/category/gmina-boguchwala/ [dostęp: 2025-09-19].

właścicielskiego nad spółkami z udziałem KZN. Należy zauważyć, że dopiero w listopadzie 2023 r. Prezes KZN określił zasady i wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem KZN, w których określono sposób tworzenia spółek celowych i SIM, bądź przystępowania do już istniejących spółek, jak również wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa przez KZN[765]. W przedmiotowym dokumencie ustalono także procedury sprawozdawcze oraz formy kontroli realizacji inwestycji, jak również umarzania udziałów, łączenia, przekształcania i likwidacji spółek. Wprowadzono również wzory szeregu dokumentów, w tym wzór umowy spółki dla SIM i spółek, jak również protokołów z rokowań lub negocjacji oraz raportu z przeprowadzonych kontroli.

W wyniku czynności kontrolnych NIK ustaliła, że na nieruchomościach przekazanych przez KZN z Zasobu do czasu zakończenia kontroli została oddana do użytkowania tylko jedna inwestycja mieszkaniowa (w Lęborku)[766]. NIK oceniła działania KZN w zakresie dotyczącym przygotowania nieruchomości do zbycia na cele mieszkaniowe w okresie objętym kontrolą (2021-2023) jako nierzetelne. Jako przyczyny braku efektywności działań w zakresie zwiększania dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe kontrolerzy wskazywali długotrwały proces organizacji KZN w pierwszych latach jego funkcjonowania oraz niewystarczające instrumenty prawne przewidziane w ustawie o KZN, utrudniające przekazywanie gruntów na realizację inwestycji mieszkaniowych. Ocena NIK działalności KZN w tym obszarze wydaje się jednak zbyt surowa, należy bowiem zauważyć, że od momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy o KZN z 2020 r., podmiot ten w widoczny sposób zintensyfikował swoją działalność, inicjując powstanie 48 spółek (i przystępując do 2 istniejących TBS), do których KZN wniósł ponad 70 nieruchomości z Zasobu.

6.4. Perspektywy funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości

Krajowy Zasób Nieruchomości powstał w 2017 r., niemniej jednak funkcjonowanie tej instytucji w pierwszych latach istnienia napotykało na szereg problemów natury legislacyjnej i organizacyjnej, szeroko opisanych w tym rozdziale pracy.

Poszukiwanie właściwej formuły działalności Krajowego Zasobu Nieruchomości na przyszłość, a w szerszym kontekście – modelu gospodarowania zasobem nieruchomości skarbowych, skłania do rozważenia dwóch potencjalnych scenariuszy dalszych losów tego

[765] Zarządzenie Nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez KZN.
[766] Aktualnie sytuacja w tym zakresie uległa poprawie, a według stanu na 25 października 2025 r. SIM z udziałem KZN oddały do użytkowania 692 mieszkania.

podmiotu: zachowanie dotychczasowej formuły działalności z pewnymi modyfikacjami w zakresie jego funkcjonowania albo jego likwidację.

Pierwszy ze scenariuszy zakłada utrzymanie Krajowego Zasobu Nieruchomości w dotychczasowym kształcie i traktowanie go przede wszystkim jako „banku ziemi", celem zapewnienia gruntów pod budownictwo mieszkaniowe w ramach społecznych inicjatyw mieszkaniowych tworzonych z inicjatywy KZN. Niemniej jednak, obserwując wyhamowanie procesu tworzenia nowych SIM z udziałem KZN[767] i brak jakiejkolwiek aktywności w tworzeniu spółek celowych, można przypuszczać, że ta sfera działalności osiągnęła swoje apogeum i aktywność KZN w zakresie przygotowania nieruchomości do aportowania przestanie stanowić główny cel działalności tego podmiotu. Na rynku funkcjonuje aktualnie około 300 towarzystw budownictwa społecznego i społecznych inicjatyw mieszkaniowych[768], co powoduje konieczność konkurowania o finansowanie zwrotne, którego źródłem jest Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programu SBC. Pula wspomnianych środków jest jednak ograniczona – według najnowszej informacji podanej w dniu 25 listopada 2025 r. przez BGK limit środków finansowania zwrotnego, przeznaczonych na udzielanie kredytów w ramach XIX edycji programu w roku 2025 wynosi 433 mln zł[769]. Należy podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw[770] zakładają m.in. istotne podwyższenie limitów wydatków budżetu państwa na dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielanych przez BGK w programie społecznego budownictwa czynszowego w 2026 r., pod warunkiem jednak ujęcia zwiększonych limitów w ustawie budżetowej na 2026 r. Zwiększenie limitów na rok 2026 daje

[767] W 2025 r. powstała tylko jedna nowa społeczna inicjatywa mieszkaniowa z udziałem KZN – SIM KZN Kujawy sp. z o.o., a według stanu na lipiec w 2025 r. doszło do wniesienia aportem do spółek tylko 5 nieruchomości.
[768] Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczych potwierdza istnienie 293 TBS/SIM (stan na 9 lutego 2024 r.) źródło: https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_tbs_towarzystwa-budownictwa-spolecznego.php?utm [dostęp: 2025-09-23].
[769] Informacja została opublikowana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania, źródło: https://www.bgk.pl/bip/limit-srodkow-finansowania-zwrotnego-xix-edycja/ [dostęp: 2025-12-27]..
[770] Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw maksymalny limit wydatków budżetu państwa, do których wysokości może zostać zasilony Fundusz Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia (dotyczy to wszystkich form dofinansowania, w tym inwestycji prowadzonych wyłącznie przez gminy) ma wynosić w okresie od 2026 r. do 2030 r. łącznie 39 454 500 000 zł, a w poszczególnych latach nie może przekroczyć kwoty w 2026 r. – 5 627 000 000 zł, w 2027 r. – 6 896 500 000 zł, w 2028 r. – 7 931 000 000 zł, w 2029 r. – 9 000 000 000 zł i w 2030 r. – 10 000 000 000 zł, natomiast zgodnie z art. 25 wyżej wymienionej ustawy maksymalny limit środków budżetu państwa, do których wysokości może zostać zasilony Fundusz Dopłat, przeznaczonych na dopłatę dla Banku Gospodarstwa Krajowego, o której mowa w art. 15c ust. 2 pkt 2 u.s.f.r.m., nie może przekroczyć w 2026 r. kwoty 344 600 000 zł.

nadzieję na uzyskanie finansowania inwestycji przygotowywanych przez istniejące SIM-y, niemniej jednak analiza przedstawiona w rozdziale 5 pracy wskazuje, że zapotrzebowanie na środki będzie na tyle wysokie, że wyzwaniem będzie zabezpieczenie środków dla wszystkich wnioskodawców. Tworzenie nowych SIM wydaje się w tej sytuacji ryzykowne, a biorąc pod uwagę, że zdecydowana większość gmin zainteresowanych przystępowaniem do SIM zrealizowała już ten zamiar w okresie, kiedy możliwe było uzyskanie finansowego wsparcia ze środków zlikwidowanego w 2024 r. Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, proces konstytuowania się nowych społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem KZN ulega już stopniowo wygaszeniu.

Nie ulega wątpliwości, że w Zasobie nadal znajdują się nieruchomości, które mają potencjał do wniesienia ich w charakterze wkładów niepieniężnych do spółek, jednak można przypuszczać, że będą one aportowane do już utworzonych spółek przez KZN, natomiast podmiot ten, z opisanych powyżej względów, nie będzie inicjował powstawania nowych SIM. Niemniej jednak, w Zasobie pozostają grunty nadające się pod budownictwo mieszkaniowe, które mogłyby być przedmiotem aportu do istniejących towarzystw budownictwa społecznego lub społecznych inicjatyw mieszkaniowych, dotychczas bez udziału kapitałowego KZN, działających na terenie konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, co pozwoliłoby na wykorzystanie istniejących struktur organizacyjnych bez konieczności tworzenia od podstaw nowej spółki. Jako alternatywne rozwiązanie wskazać można tryb nieodpłatnego przekazania gruntów na podstawie art. 52 u.k.z.n. jednostce samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczas nieodpłatny tryb przekazywania gruntów gminom stosowany był incydentalnie, zatem postulowane byłoby częstsze wykorzystywanie tej ścieżki transferu gruntów celem umożliwienia przede wszystkim gminom realizacji budownictwa mieszkaniowego z dofinasowaniem z Funduszu Dopłat BGK jako instrumentu wsparcia budownictwa komunalnego, skoro zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.k.z.n. jednym z zadań ustawowych KZN jest tworzenie warunków ułatwiających powstawanie mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Istotnym zakresem działalności KZN pozostanie natomiast wykonywanie praw i obowiązków korporacyjnych w imieniu Skarbu Państwa w 51 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością[771]. Zadaniem KZN w tym zakresie powinno być kształtowanie jednolitej polityki dotyczącej trybu powoływania i wynagradzania przedstawicieli KZN w radach

[771] Zasady sprawowania nadzoru zostały określone zarządzeniem Nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez KZN.

nadzorczych SIM, jak również aktualizacja i w pewnym stopniu ujednolicenie umów spółek, które powstawały w różnym czasie i zmiennym reżimie prawnym. Obserwując aktywność inwestycyjną SIM z udziałem KZN widoczne są znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi spółkami. Dynamiczniej rozwijają się spółki tworzone z udziałem większych i średnich gmin, natomiast w przypadku SIM zrzeszających mniejsze gminy efektywność działań jest słabsza. W przypadku ośrodków miejskich zainteresowanie mieszkaniami w systemie budownictwa społecznego jest wysokie, gdyż stanowią one atrakcyjną alternatywę dla budownictwa deweloperskiego, zapewniając wysoki standard zamieszkiwania w ramach stosunku najmu za czynsz relatywnie niższy od rynkowego. Z kolei w przypadku mniejszych gmin, w których dominuje zabudowa jednorodzinna, popyt na mieszkania w budynkach wielorodzinnych jest mniejszy. Mając na uwadze powyższe obserwacje KZN w dalszej perspektywie czasowej stanie przed koniecznością podjęcia decyzji co do zasadności dalszego funkcjonowania społecznych inicjatyw mieszkaniowych, które nie będą w stanie samodzielnie realizować inwestycji ani finansować dalszego funkcjonowania. Przepisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa aktualnie nie zawierają wprost zakazu likwidacji SIM. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2025 r. taki nieformalny zakaz wyprowadzano z art. 33p u.s.f.r.m. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu objęcie udziałów lub akcji SIM, z wykorzystaniem wsparcia dla nowotworzonej SIM (art. 33l u.s.f.r.m.) stanowi udzieloną spółce rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Z kolei zgodnie z ust. 1a pkt 1 tego przepisu rozpoczęcie realizacji usługi publicznej, o której mowa w ust. 1, powinno nastąpić nie później niż po upływie 7 lat od objęcia udziałów lub akcji SIM w przypadku, o którym mowa w art. 33l pkt 1 (udzielenia wsparcia dla tworzonej albo istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów nie prowadziła działalności na terenie gminy) albo 5 lat od objęcia udziałów lub akcji SIM – w przypadku, o którym mowa w art. 33l pkt 2 (istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów prowadziła działalność na terenie gminy). Przepisy rozdziału 4c ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (w tym przepisy art. 33l i 33p) zostały uchylone przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw. Pozostają jednak w mocy zawarte przed uchyleniem przepisu umowy dotyczące świadczenia usługi publicznej przez SIM, nakładające na SIM obowiązek rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej w określonym terminie. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. wobec wsparcia udzielonego na podstawie art. 33l u.s.f.r.m. stosuje się przepisy art. 33p ust. 1-2 i 2ba-3, art. 33pa ust. 1-3 i 5 oraz art. 33q wyżej

wymienionej ustawy w brzmieniu dotychczasowym, zatem w przypadku SIM, które otrzymały finansowe wsparcie, o którym mowa w art. 33l u.s.f.r.m. są one zobowiązane rozpocząć świadczenie usługi publicznej w określonych w art. 33p u.s.f.r.m. terminach, stąd dokonanie ich likwidacji wiązałoby się z konsekwencją zwrotu otrzymanego wsparcia. Z tego też względu dokonanie likwidacji SIM przed upływem 7 lat od objęcia udziałów lub akcji SIM przez wspólników w ramach otrzymanego wsparcia wydaje się mało prawdopodobnym scenariuszem. Można przypuszczać, że bardziej realną ścieżką postępowania w tym zakresie będzie łączenie spółek celem optymalizacji kosztów ich utrzymania.

Jak już kilkukrotnie podkreślano, wartością dodaną powstania KZN jest utworzenie na podstawie wykazów przekazywanych w trybie art. 10 u.k.z.n. przez właściwe organy: starostów, KOWR, AMW, a także spółki skarbowe, pierwszej tak obszernej bazy informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, która pozwala na prowadzenie na poziomie centralnym polityki w zakresie kierunków gospodarowania nieruchomościami skarbowymi. Pierwotnym założeniem ustawy było pozyskanie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, niemniej jednak do Zasobu przejmowano nieruchomości niekwalifikujące się na cele mieszkaniowe, ale posiadające potencjał do zagospodarowania ich na inne cele. Takie rozwiązanie przewidziano w art. 65 u.k.z.n., zgodnie z którym KZN może, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, sprzedawać i oddawać w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, nieprzeznaczone na cele realizacji inwestycji mieszkaniowych lub uzbrojenia technicznego w celu pozyskania środków finansowych służących realizacji swoich zadań ustawowych. Mimo, że przepis ten obowiązywał od wejścia w życie ustawy w 2017 r. efektywność działań w tym zakresie była tak nikła, że w ciągu 7 lat funkcjonowania KZN doszło do jednej transakcji sprzedaży w tym trybie.

Przeprowadzone przez NIK w latach 2021 i 2023-24 kontrole wykazały, że najsłabszym punktem w działalności tej instytucji jest obszar gospodarowania Zasobem, szczególnie prowadzenie sprzedaży nieruchomości. KZN w chwili obecnej dysponuje 188 nieruchomościami o łącznej powierzchni ponad 814 ha, zatem priorytetem działań tego podmiotu powinno być ich przygotowywanie do sprzedaży celem pozyskania środków na zasilenie Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej. Działalność KZN w następnym latach powinna być zatem ukierunkowana na racjonalne gospodarowanie Zasobem, przede wszystkim poprzez zbywanie nieruchomości zarówno na cele mieszkaniowe, jak i z przeznaczeniem na inne formy działalności gospodarczej. Udostępnianie nieruchomości w formie najmu lub dzierżawy jest również dopuszczalną formą ich zagospodarowania, niemniej jednak w krótkiej perspektywie czasowej na okres przygotowania nieruchomości

do zbycia. Wydaje się bowiem nieracjonalnym przejmowanie do Zasobu nieruchomości od KOWR, które były wykorzystywane na cele rolnicze i oddawanie ich w dzierżawę na ten sam cel, co powoduje, że KZN przejmuje obszar działalności należący do KOWR jako podmiotu powołanego zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa do tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Podobnie wygląda sytuacja gruntów przejętych do Zasobu od starostów, które w większości posiadają potencjał kwalifikujący je do zbycia. Jak już wcześniej wspominano, KZN zobowiązał wojewodów do przekazywania informacji o wystąpieniach starostów o zgodę na zbycie nieruchomości Skarbu Państwa, zatem do Zasobu dobierane są nieruchomości przygotowane uprzednio przez starostów do zbycia. Pozostawianie przedmiotowych gruntów w Zasobie i oddawanie ich w najem lub dzierżawę nie wydaje się być działaniem racjonalnym – KZN jako instytucja o zasięgu ogólnokrajowym powinien skoncentrować się na przygotowaniu nieruchomości do zbycia, natomiast udostępnianie gruntów skarbowych na podstawie umów najmu lub dzierżawy powinno pozostać zadaniem realizowanym na szczeblu lokalnym przez starostów.

W tym miejscu warto spojrzeć na sferę gospodarowania zasobem nieruchomości skarbowych w szerszym kontekście, zwracając uwagę na wyraźną kolizję pomiędzy interesami KZN i niektórych gestorów nieruchomości, tj.: KOWR, AMW i starostów.

Źródłem trudnych relacji na linii KZN i KOWR, których przejawem był kilkuletni impas w przekazywaniu nieruchomości do Zasobu KZN, wydaje się być właśnie konflikt interesów między tymi dwoma podmiotami. KOWR, choć dysponujący niewspółmiernie większym areałem gruntów[772], nie przejawiał woli współpracy w celu przekazywania nieruchomości do Zasobu KZN, gdyż w ten sposób pozbawiono go możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu dysponowania nieruchomościami, czy to w drodze umowy obligacyjnej typu najem bądź dzierżawa, czy też w drodze sprzedaży. Na problem ten wskazywała także NIK, o czym wspomniano we wcześniejszej części pracy, podkreślając jednak poprawę relacji pomiędzy tymi instytucjami na przestrzeni kolejnych lat funkcjonowania KZN. Nieudaną próbą zrekompensowania potencjalnych strat było wprowadzenie na podstawie art. 1 pkt 53 nowelizacji z dnia 13 czerwca 2019 r. do ustawy o KZN art. 62a, przewidującego rekompensatę

[772] Według stanu na 30 czerwca 2025 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa posiada w zasobie ZWRSP około 1 326 974 ha gruntów, źródło: https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem?utm_[dostęp: 2025-09-23].

na okoliczność zbycia przez KZN przejętej nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem w razie zbycia przez KZN nieruchomości przekazanej do Zasobu poprzez KOWR i AMW miał on wypłacać wspomnianym podmiotom rekompensatę w wysokości 90% dochodu uzyskanego przez KZN ze zbycia. Poprzez dochód uzyskany ze zbycia nieruchomości należało rozumieć różnicę między przychodami ze zbycia a kosztami bezpośrednio związanymi z pozyskaniem i gospodarowaniem tą nieruchomością. Przepis art. 62a u.k.z.n. został jednak szybko derogowany z ustawy o KZN na podstawie art. 20 pkt 23 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, której projektodawcy wskazywali na okoliczność, że środki pozyskane przez KZN w ramach gospodarowania Zasobem powinny być przeznaczone na rozwój budownictwa pod wynajem, a nie zwracane podmiotom, od których przejęto grunty do Zasobu[773].

Należy podkreślić, że nieruchomości przejmowane od KOWR dotychczas stanowiły główne źródło zasilenia Zasobu (ok. 72% powierzchni Zasobu), zatem dalsze rozwijanie Zasobu wymaga woli współpracy pomiędzy partnerami. W zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) nadal pozostają grunty nadające się do przeznaczenia na cele mieszkaniowe, które mogłyby stanowić przedmiot przekazania do Zasobu, natomiast grunty o przeznaczeniu rolniczym powinny pozostać w zasobie WRSP w celu realizacji zadań statutowych KOWR.

Podobnej natury konflikt interesów pojawia się na linii KZN a starostowie w kontekście pozyskiwania dochodów z nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 23 ust. 3 u.g.n. dochodem powiatu jest 25% wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa położonych na jego obszarze, jak również z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie wyżej wymienionych należności. Z kolei zgodnie z art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (*vide:* art. 23 ust. 3 u.g.n.), powiat otrzymuje 5% pozostałych dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, np. z tytułu ustanowienia służebności lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa na obszarze konkretnego powiatu. Do Zasobu KZN przejmowane są od starostów głównie nieruchomości o najlepszych parametrach i potencjale, w tym grunty, które zostały wcześniej wyselekcjonowane i przygotowane przez starostów do sprzedaży.

[773] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, s. 106.

Nie ulega wątpliwości, że powołanie KZN celem zaktywizowania budownictwa mieszkaniowego przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych jest zadaniem priorytetowym, które uzasadnia dokonywanie selekcji gruntów Skarbu Państwa pod kątem ich przydatności na cele budownictwa mieszkaniowego i przejmowanie ich do Zasobu KZN. Problem dotyczy natomiast przejmowania do Zasobu nieruchomości, które nie są przeznaczone na cele budownictwa mieszkaniowego, a ewentualnie do zbycia w trybie art. 65 u.k.z.n. Niska skuteczność w przygotowaniu i zbywaniu nieruchomości przez KZN powoduje, że Skarb Państwa nie pozyskuje przychodów, których osiągnięcie byłoby prawdopodobne, gdyby mogły zostać zbyte przez starostów i przynieść w krótkim czasie wymierny wpływ środków pieniężnych dla budżetu państwa.

Zintensyfikowanie działań KZN na polu obrotu nieruchomościami byłoby najbardziej pożądanym kierunkiem działalności tego podmiotu, co znalazłoby przełożenie na pozyskiwanie środków finansowych dla Funduszu SIM. Równolegle należałoby jednak położyć większy nacisk na weryfikację zasadności pozostawienia w Zasobie nieruchomości, których zbycie jest oceniane jako mało prawdopodobne, bądź takich, które nie nadają się do zbycia, ale mogą być przedmiotem udostępnienia w formie umów zobowiązaniowych. KZN, dysponujący kompleksową wiedzą o zasobie nieruchomości skarbowych, powinien stanowić profesjonalny instrument państwa służący zbywaniu nieruchomości o dużym potencjale i znacznej wartości, natomiast obrót nieruchomościami o mniejszym znaczeniu, w tym zawierania umów zobowiązaniowych dotyczących korzystania z nieruchomości powinno pozostać domeną starostów jako reprezentantów Skarbu Państwa na szczeblu lokalnym.

Utrzymanie aktualnie obowiązujących ram legislacyjnych dotyczących funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości wymagałoby jednak podjęcia pewnych zmian w ustawie o KZN i rozporządzeniu z 2019 r. celem korekty rozwiązań, które nie sprawdziły się w praktyce, są przejawem niespójności przepisów bądź stanowią zbędne obciążenie w funkcjonowaniu tej instytucji. Proponowane zmiany *de lege ferenda* zostaną przedstawione w zakończeniu pracy.

Reasumując, utrzymanie Krajowego Zasobu Nieruchomości w dotychczasowym kształcie wymagałoby w mniejszym stopniu zmian legislacyjnych, a w zdecydowanie większym zmian organizacyjnych poprzez skoncentrowanie się na sferze gospodarowania Zasobem, a przede wszystkim sprzedaży nieruchomości. Konieczna w tym zakresie będzie ścisła współpraca z gminami w celu prowadzenia w odpowiednim kierunku prac planistycznych na poziomie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonywania podziałów nieruchomości o dużym areale, jak również zapewnieniu infrastruktury technicznej.

W tym ostatnim zakresie niezbędna byłaby współpraca zarówno z podmiotami komunalnymi w zakresie dostawy wody, odprowadzania ścieków, zaopatrzenia w energię cieplną, ale także ze spółkami Skarbu Państwa bądź podmiotami prywatnymi, stanowiącymi źródło zabezpieczenia w gaz oraz energię elektryczną.

Krajowy Zasób Nieruchomości od swojego powstania wzbudzał szereg wątpliwości i był przedmiotem krytyki, szczególnie w pierwszych latach funkcjonowania. Wówczas z uwagi na całkowite fiasko działań obejmujących zbywanie nieruchomości na cele mieszkaniowe na rzecz operatorów mieszkaniowych dalsze istnienie KZN stało pod znakiem zapytania. NIK w trakcie kontroli nr P/21/026 pod tytułem „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus" wskazał na szereg bardzo poważnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu tej instytucji, noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, szczególnie w zakresie udzielania zamówień publicznych. KZN funkcjonował przez dwa lata bez ustawowych organów, tj. Prezesa i Rady Nadzorczej, jak również bez podstawowego aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia określającego zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu. Stan ten, szeroko opisany we wcześniejszej części rozdziału, uzasadniał likwidację tej instytucji jako niewydolnej, jednakże wówczas nie podjęto takiej decyzji, jak można przypuszczać nie tylko ze względów merytorycznych, ale również i politycznych.

Szansą dla uzasadnienia kontynuacji działalności okazało się wdrożenie na podstawie ustawy nowelizującej z 2020 r. nowego zadania dla KZN, jakim stało się tworzenie i wyposażanie w grunty należące do Zasobu społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Pozwoliło to na nowe otwarcie – KZN przystąpił do zakładania spółek w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej, doprowadzając w latach 2021-2025 do utworzenia 48 spółek i przystąpienia do dwóch istniejących towarzystw budownictwa społecznego, zrzeszających 529 gmin, co stanowi ponad 20% gmin na terenie kraju. Efekty działań KZN w tym zakresie są wyraźnie dostrzegalne, niemniej jednak nie wszystkie SIM z udziałem KZN zostały utworzone w przemyślany sposób, czego efektem jest to, że część spółek nie prowadzi praktycznie działalności inwestycyjnej. W działalności KZN w tym okresie widać było wyraźną presję na założenie jak największej liczby SIM z jak najliczniejszym udziałem gmin, a gminy, zachęcone otrzymaniem jednorazowego wsparcia w wysokości 3 mln złotych na poczet wkładu do nowotworzonej spółki na podstawie art. 33l u.s.f.r.m. z entuzjazmem przystępowały do SIM. Dopiero z czasem uświadamiano sobie przeszkody w realizacji inwestycji takie jak brak odpowiedniego terenu, infrastruktury technicznej, perspektywy montażu finansowego czy zainteresowania ze strony potencjalnych mieszkańców.

Podjęcie przez KZN w 2021 r. nowego kierunku działań można oceniać w diametralnie różny sposób. Z jednej strony jako aspekt pozytywny należy docenić rolę, jako odegrał KZN w mobilizacji gmin, szczególnie tych, w których dotychczas nie funkcjonowało budownictwo społeczne, do podjęcia tej formuły działania celem aktywizacji budownictwa mieszkaniowego. Z drugiej jednak strony jako kontrargument można wskazać, że formuła budownictwa społecznego w Polsce stosowana jest od 30 lat i gminy mogłyby samodzielnie tworzyć kolejne towarzystwa budownictwa społecznego, natomiast Skarb Państwa za pośrednictwem wojewodów mógłby należące do niego nieruchomości przekazywać bezpośrednio gminom, na których obszarze byłyby one położone celem wniesienia ich jako wkładu niepieniężnego do spółki. Oszczędziłoby to wydatków ze środków budżetu państwa na utrzymanie KZN i reprezentację tego podmiotu w radach nadzorczych.

Rozważając potencjalną opcję likwidacji KZN należy zwrócić uwagę na szereg kwestii, które należałoby wziąć pod uwagę dokonując likwidacji osoby prawnej, szczególnie w zakresie przekazania nieruchomości tworzących Zasób innym gestorom, zastąpienia KZN jako wspólnika w spółkach, jak również rozdysponowania majątku oraz kadry tej instytucji.

W pierwszej kolejności rozważenia wymagałoby wskazanie podmiotu lub podmiotów, właściwych do przejęcia nieruchomości tworzących Zasób. Pierwszym, nasuwającym się naturalnie rozwiązaniem, wydaje się ich zwrot tym podmiotom, od których zostały przejęte, tj. KOWR, AMW i starostom. Takie rozwiązanie wydaje się najbardziej racjonalne, niemniej jednak powinno mu towarzyszyć zwiększenie dotacji celowej na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa dla starostów, gdyż wspomniane nieruchomości, jeżeli nie są oddane w posiadanie zależne, generują koszty związane z ich utrzymaniem. Można wziąć też pod rozwagę alternatywny scenariusz zakładający nieodpłatne przekazanie gruntów gminom, na terenie których się znajdują, ale pod pewnymi warunkami: zgodą zainteresowanej gminy oraz zobowiązaniem do przeznaczenia gruntu na realizacją zadań własnych gminy, określonych art. 7 u.s.g. bądź innych ustawach.

Na marginesie, warto zwrócić uwagę na pewną niespójność w działaniach władz publicznych, co przez opinię publiczną zostało odebrane jako zawoalowana zapowiedź osłabienia roli KZN. W dniu 7 lutego 2025 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji pojawił się rządowy projekt ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, którego wnioskodawcą był Minister Rozwoju i Technologii (druk UA10)[774], będący wówczas ministrem właściwym m.in. do spraw mieszkalnictwa. W tym

[774] Źródło: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394350/katalog/13110202#13110202 [dostęp: 2025-09-24].

miejscu warto przypomnieć, że ministrem sprawującym nadzór nad KZN jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, czyli aktualnie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. We wspomnianym projekcie pojawiły się nowe rozwiązania legislacyjne w kwestii pozyskiwania gruntów od spółek Skarbu Państwa, zakładające dokonanie zmiany w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym polegającej na dodaniu art. 36b i 36c. Zgodnie z pierwszym z wyżej wymienionych przepisów – państwowa osoba prawna będąca spółką miałaby być zobowiązana do sporządzenia wykazu nieruchomości będących przedmiotem jej własności lub użytkowania wieczystego ze wskazaniem, które z nich wykorzystuje do prowadzenia działalności przeważającej oraz przekazania go ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (aktualnie byłby to Minister Finansów i Gospodarki[775]). Na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa organ wykonujący prawa z akcji mógłby wskazać nieruchomości, które są zbędne państwowej osobie prawnej będącej spółką, a wspomniany minister – nieodpłatnie przejąć na rzecz Skarbu Państwa prawa do nieruchomości zbędnej spółce SP, za zgodą organu wykonującego prawa z akcji, a następnie przekazać je do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. To rozwiązanie stałoby w wyraźnej kolizji z regulacjami ustawy o KZN, szczególnie art. 22b u.k.z.n., przewidującego możliwość przejęcia nieruchomości stanowiących własność spółek Skarbu Państwa do Zasobu przez KZN.

Co ciekawe, pozyskane w tym trybie przez starostę nieruchomości mogłyby być następnie przekazane nieodpłatnie gminom na trzy wskazane w ustawie cele. Pierwszy z nich to budowa przez gminę budynku mieszkalnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Drugi cel, to ustanowienie przez gminę użytkowania wieczystego na rzecz jednego z trzech podmiotów, tj. społecznej inicjatywy mieszkaniowej, spółdzielni mieszkaniowej lub spółki gminnej celem wzniesienia na nieruchomości budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznacza się na wynajem osobom fizycznym spełniającym warunki, o których mowa w art. 7a u.f.w.n.p.m., gminie z prawem do podnajmowania lub w przypadku spółdzielni – w których zostanie ustanowione spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego na rzecz przyszłych mieszkańców. Trzeci dopuszczalny cel

[775] Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki (Dz. U. poz. 997), Minister ten kieruje m.in. działem administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, natomiast w myśl § 1 ust. 4 lit. a obsługę ministra w zakresie działu administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo zapewnia Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

to dokonanie sprzedaży tej nieruchomości przez gminę w rozliczeniu „lokal za grunt" w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt". Zgodnie z art. 36c ust. 2 projektu nowelizacji środki uzyskane z tytułu ustanowienia zgodnie z art. 36b ust. 4 pkt 2 prawa użytkowania wieczystego lub sprzedaży w ramach formuły „lokal za grunt" gmina byłaby zobowiązana przekazać na rachunek Funduszu Dopłat.

Cel, na jaki miałyby zostać przeznaczone przejęte od spółek Skarbu Państwa nieruchomości, w dużej mierze jest spójny z zakresem działania KZN, który w razie przejęcia do Zasobu nieruchomości od spółek Skarbu Państwa, mógłby wnieść je jako aport do SIM lub przekazać nieodpłatnie gminie. Podjęta inicjatywa legislacyjna doprowadziłaby zatem do swoistej konkurencji pomiędzy KZN a starostami. I choć nie ulega wątpliwości, że przewidziane w ustawie o KZN rozwiązania dotyczące przejmowania gruntów od spółek Skarbu Państwa są nietrafne i w praktyce martwe, nasuwa się refleksja, że podjęta przez ówczesnego Ministra Rozwoju i Technologii inicjatywa legislacyjna stanowi pewien przejaw rywalizacji pomiędzy ministrami i próbę ograniczenia zakresu działania KZN. Na marginesie, wspomniany rządowy projekt ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe według informacji na stronie RCL od lutego 2025 r. pozostaje na etapie uzgodnień międzyresortowych i nie są zauważalne postępy w procesie jego procedowania.

Wracając jednak do wątku ewentualnej likwidacji KZN kolejnym problemem do rozwiązania pozostałaby kwestia zastąpienia KZN jako wspólnika w spółkach: społecznych inicjatywach mieszkaniowych, towarzystwach budownictwa społecznego i spółce celowej. KZN wnosząc do spółek aport w postaci własności bądź prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obejmował w imieniu Skarbu Państwa proporcjonalną liczbę udziałów w kapitale zakładowym, powstaje zatem pytanie, jaki podmiot miałby przejąć reprezentację udziału Skarbu Państwa we wspomnianych spółkach?

W pierwszej kolejności nasuwa się myśl, że rolę tę mógłby pełnić minister właściwy ds. aktywów państwowych, gdyż na podstawie art. 7 ust. 2 u.z.z.m.p. to właśnie ten minister co do zasady wykonuje prawa z akcji (bądź udziałów) należących do Skarbu Państwa w spółkach skarbowych, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, jak ma to miejsce w przypadku KZN na podstawie art. 7b u.k.z.n.

Ewentualnie rozważyć można powierzenie reprezentacji Skarbu Państwa w wyżej wymienionych spółkach jednemu z ministrów – Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej, który sprawował dotychczas nadzór nad KZN lub ministrowi sprawującemu nadzór nad

sektorem mieszkalnictwa, którym jest aktualnie Minister Finansów i Gospodarki. To drugie rozwiązanie wydaje się trafniejsze, gdyż nadzór nad działalnością towarzystw budownictwa społecznego i społecznych inicjatyw mieszkaniowych sprawuje aktualnie ten właśnie minister, zatem można byłoby oczekiwać większej spójności działań i lepszej koordynacji funkcjonowania spółek. Alternatywnie rozważyć można także wyznaczenie jednej z istniejących spółek Skarbu Państwa bądź spółek zależnych do reprezentowania Skarbu Państwa jako wspólnika w miejsce KZN, tytułem przykładu PFR Nieruchomości S.A.

Nasuwa się także jeszcze jedno, daleko idące rozwiązanie – powierzenie wykonywania praw i obowiązków z udziałów (aktualnie żadna z SIM/TBS z udziałem KZN nie jest spółką akcyjną) organom wykonawczym gmin, na obszarze których znajdują się nieruchomości, stanowiące przedmiot aportu dokonanego w imieniu Skarbu Państwa przez KZN.

Plusem takiego rozwiązania byłoby zapewnienie bezpośredniego wpływu gminy na kształtowanie polityki mieszkaniowej na jej obszarze bez potrzeby angażowania dodatkowych sił i środków przez Skarb Państwa. Z kolei jako minus takiego rozwiązania może zostać uznana kwestia równego traktowania wspólników, ponieważ w licznych przypadkach udział KZN jest na tyle znaczący, że w przypadku wspólników (gmin), którzy wnieśli nieruchomości stanowiące przedmiot ich własności, gmina reprezentująca udział wniesiony przez KZN w imieniu Skarbu Państwa będzie reprezentowała odpowiednio wyższą liczbę udziałów, co znajduje przełożenie na głosy w zgromadzeniu wspólników.

Ostatnią, choć nie bez znaczenia, kwestią pozostałoby zagospodarowanie majątku KZN, w tym szczególnie Funduszu SIM. Biorąc pod uwagę cel, na jaki wspomniany fundusz został powołany, zasadnym wydawałoby się przeznaczenie go również na cele budownictwa mieszkaniowego poprzez zasilenie Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego.

Podsumowując rozważania dotyczące dalszych losów KZN, można zaryzykować tezę, że byt tej instytucji nie jest aktualnie zagrożony, niemniej jednak konieczne jest zmodyfikowanie jej funkcjonowania celem jej ukierunkowania przede wszystkim na działania związane z gospodarowaniem nieruchomościami, szczególnie z ich sprzedażą, zarówno na cele mieszkaniowe, jak i związane z innego rodzaju działalnością gospodarczą. Jednocześnie, choć już w mniejszym niż dotychczas stopniu, zadaniem KZN będzie wnoszenie nieruchomości z Zasobu do już istniejących SIM, jak również alternatywnie przekazywanie nieodpłatnie gruntu gminom na cele budownictwa mieszkaniowego. Wskazane byłoby też podejmowanie przez KZN nowych form aktywności w sferze moderowania gospodarki mieszkaniowej, czego przykładem może być zaangażowanie KZN jako operatora programu tworzenia społecznych agencji najmu jako uzupełniającej formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Obserwując wypowiedzi zarówno komentatorów, jak i polityków, można odnieść wrażenie, że podnoszony wielokrotnie we wcześniejszych latach postulat likwidacji KZN, jest już znacznie mniej wyraźny[776]. Aktualnie w przestrzeni publicznej nie pojawia się już narracja dotycząca likwidacji tej instytucji, a raczej oczekiwanie poprawy jej funkcjonowania[777].

Nie sposób jednak pominąć refleksji, że istotnym czynnikiem kształtującym przyszłość tej instytucji są relacje w koalicji rządowej, a Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz nadzorowany przez nie KZN utożsamiane są z ugrupowaniem Polska 2050. Rozważania dotyczące kształtu i modelu funkcjonowania tej instytucji prowadzą do wniosku o zasadności jej dalszego funkcjonowania, niemniej jednak to uwarunkowania polityczne odgrywają w tej sprawie decydujące znaczenie.

[776] J. Krzemiński, *Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe nie będą likwidowane. Ale nowych nie będzie*, źródło: https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/spoleczne-inicjatywy-mieszkaniowe-nie-beda-likwidowane-ale-nowych-nie-bedzie,533008.html [dostęp: 2025-09-25].

[777] R. Krupa-Dąbrowska, *Krajowy Zasób Nieruchomości pójdzie pod nóż? Zamiast tysięcy bloków, jest jeden,* 2024, źródło: https://www.prawo.pl/biznes/koniec-krajowego-zasobu-nieruchomosci-minister-funduszy-tego-nie-wyklucza,524992.html [dostęp: 2025-09-25].

Zakończenie

Niniejsza rozprawa doktorska stanowi studium administracyjnoprawne, będące próbą charakterystyki Krajowego Zasobu Nieruchomości jako państwowej osoby prawnej gospodarującej nieruchomościami Skarbu Państwa tworzącymi Zasób, przedstawienia i oceny jego dotychczasowej działalności i perspektyw funkcjonowania na przyszłość. Niemniej istotnym elementem rozprawy jest kompleksowa analiza problematyki dotyczącej Zasobu nieruchomości, którym gospodaruje KZN, w zakresie definicji pojęcia zasobu nieruchomości, opisu procesu jego kształtowania oraz przedstawienia wieloaspektowo modelu gospodarowania nieruchomościami przewidzianego w ustawie o KZN i rozporządzeniu z dnia 3 grudnia 2019 r.

We wstępie do pracy doktorskiej została sformułowana hipoteza badawcza o treści: „Czy obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawy o KZN, umożliwiają realizację celu, dla którego KZN został utworzony? Inaczej mówiąc – czy regulacje prawne dotyczące KZN i jego funkcjonowania są trafne, dzięki czemu umożliwiają mu wypełnianie jego ustawowych zadań?". Udzielenie odpowiedzi na zawarte w hipotezie badawczej pytanie wymaga jednak w pierwszej kolejności ustosunkowania się do zagadnień szczegółowych, podjętych w poszczególnych rozdziałach rozprawy.

Pierwszym z problemów szczegółowych, poruszonym w rozdziale 1 pracy była odpowiedź na pytanie o status prawny KZN jako państwowej osoby prawnej oraz roli jej organów. Dokonana analiza przyjętego w ustawie o KZN i statucie modelu funkcjonowania tej instytucji oraz jego organów, jak również relacji pomiędzy nimi pozwoliła na generalnie pozytywną ocenę przyjętych założeń legislacyjnych w tym zakresie. Niemniej jednak, kompleksowa analiza gospodarki finansowej prowadzonej przez KZN wskazuje, że aspekt gospodarowania Zasobem przez KZN i pozyskiwania dochodów, szczególnie ze sprzedaży nieruchomości, wymaga szeregu korekt zarówno w zakresie legislacyjnym, jak i organizacyjnym, które doprowadziłyby do skuteczniejszej realizacji zadań ustawowych KZN, szczegółowo scharakteryzowanych w tym samym rozdziale.

W rozdziale 2 postawione zostało pytanie o genezę i formę Zasobu nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. w kontekście kształtowania się pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i jego ewolucji, jak również wyboru modelu wykonywania praw właścicielskich wobec nieruchomości skarbowych przez KZN. Zasób Nieruchomości KZN jest najnowszym z zasobów nieruchomości Skarbu Państwa. Celem scharakteryzowania pojęcia Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. autorka nawiązała do fundamentalnych założeń dotyczących pojęcia zasobu nieruchomości w znaczeniu prawnym, jak i funkcjonalnym.

Kolejnym elementem tej analizy było prześledzenie mechanizmu wyodrębniania poszczególnych zasobów nieruchomości przy przyjęciu dwóch kryteriów: podmiotowego i przedmiotowego. Wyjściem do rozważań nad ukształtowaniem pojęcia Zasobu w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.z.n. była kompleksowa charakterystyka zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, obejmująca opis genezy i ewolucji tego pojęcia, a następnie dokonanie klasyfikacji istniejących współcześnie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, stanowiących niejednorodny konglomerat, którego wspólnym mianownikiem jest prawo własności lub wieczystego użytkowania przysługujące Skarbowi Państwa. Szczególnie przydatne okazało się porównanie do dwóch innych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, tj. pozostających w dyspozycji najbliższych strukturze KZN agencji państwowych – KOWR i AMW, poprzez ukazanie analogii pomiędzy tymi podmiotami a KZN.

Zaprezentowanie historycznych i współczesnych modeli wykonywania uprawnień właścicielskich przez Skarb Państwa wobec nieruchomości pozwoliło na zakreślenie tła dla gruntownej analizy Krajowego Zasobu Nieruchomości jako państwowej osoby prawnej. Dokonanie kompleksowego porównania modeli wykonywania praw właścicielskich wobec nieruchomości Skarbu Państwa przez dysponentów poszczególnych zasobów pozwoliło na uzasadnienie wyboru modelu działania KZN opartego na dwóch formach: powiernictwa ustawowego (art. 4 ust. 4 i ust. 5 u.k.z.n.) oraz przedstawicielstwa ustawowego (art. 4 ust. 4a u.k.z.n.).

Jako trzeci z problemów szczegółowych, podjęty w rozdziale 3 rozprawy, wskazana została ocena adekwatności przyjętych rozwiązań legislacyjnych dotyczących kształtowania Zasobu KZN, w świetle wątpliwości co do konstytucyjności przepisów dopuszczających możliwość przejęcia do Zasobu nieruchomości stanowiących własność spółek skarbowych bez ich zgody. Szczegółowa charakterystyka procesu sporządzania wykazów nieruchomości w trybie art. 10 u.k.z.n., a następnie wnikliwa analiza mechanizmu przekazywania nieruchomości do Zasobu i metodologii doboru nieruchomości prowadzą do sformułowania szeregu zastrzeżeń co do przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Szczególną wątpliwość budzą przepisy art. 22a, 22b i 24a u.k.z.n. dotyczące przejmowania nieruchomości od spółek Skarbu Państwa na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, nawet wbrew woli ich dotychczasowych właścicieli. Przyjęte rozwiązanie jest nie tylko niewłaściwe z punktu widzenia techniki legislacyjnej, ale także okazało się całkowicie nieefektywne, co uzasadnia wniosek o jego derogowanie z ustawy o KZN. Skoro pomysł zasilenia Zasobu nieruchomościami spółek Skarbu Państwa okazał się całkowicie nietrafiony, zbędne wydaje się

utrzymywanie obowiązku przekazywania wykazów nieruchomości w trybie art. 10 u.k.z.n. przez spółki Skarbu Państwa.

Krytycznej ocenie poddano także rozwiązanie dotyczące dyscyplinowania właściwych organów oraz spółek Skarbu Państwa do przekazywania bądź weryfikacji wykazów w postaci kary pieniężnej, zawarte odpowiednio w art. 18 ust. 5-8 oraz art. 19 ust. 5 oraz 7-9 u.k.z.n. Kara pieniężna nie wydaje się być odpowiednim instrumentem w relacjach pomiędzy organami administracji publicznej i świadczy o przedmiotowym traktowaniu podmiotów, na które nałożono szereg obowiązków związanych z przygotowaniem wykazów bez zapewnienia finasowania i wsparcia technicznego. Na marginesie, brak partnerskich relacji pomiędzy KZN a właściwymi organami, znajduje odzwierciedlenie w szeregu przepisów ustawy o KZN i prowadzi do konstatacji, że ustawodawcy brakuje konsekwentnej wizji ukształtowania harmonijnego modelu współdziałania pomiędzy podmiotami gospodarującymi nieruchomościami Skarbu Państwa, skutkując, w wyniku przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych konkurencją pomiędzy dysponentami nieruchomości, tytułem przykładu pomiędzy KZN a KOWR lub starostami, szerzej opisaną w rozdziale 6 pracy. Rozważania dotyczące kształtowania Zasobu, zawarte w rozdziale 3, uzasadniają zaproponowanie licznych wniosków *de lege ferenda*, dotyczących zmian w ustawie o KZN, przedstawionych w dalszej części zakończenia pracy.

Z kolei czwartym ze szczegółowych problemów badawczych, ujętych w rozdziale 4, była odpowiedź na pytanie o trafność rozwiązań legislacyjnych dotyczących gospodarowania Zasobem przez KZN. Odpowiedź na to pytanie wymagała wnikliwej analizy przepisów ustawy o KZN oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości, która wykazała istnienie szeregu wątpliwości co do trafności przyjętych rozwiązań legislacyjnych, jak również niespójności pomiędzy wyżej wymienionymi aktami prawnymi. Unikając powielenia rozważań zawartych w rozdziałach 4 i 6, jak również w niniejszym zakończeniu, jako najistotniejsze kwestie autorka wskazała zasadność eliminacji prawa pierwokupu na rzecz KZN, zniesienie obowiązku zastrzegania w umowach sprzedaży nieruchomości z Zasobu kar umownych lub przynajmniej obniżenie ich minimalnego pułapu, a także doprecyzowanie roli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w procesie ustanawiania zabezpieczeń udzielanych przez KZN. Zakres postulowanych zmian powołanych powyżej aktów prawnych został szczegółowo zaprezentowany w dalszej części zakończenia jako wnioski *de lege ferenda.*

Jako kolejny z poruszanych, szczegółowych problemów badawczych, będący przedmiotem rozdziału 5, autorka wskazała ocenę roli KZN jako instrumentu wsparcia budownictwa mieszkaniowego poprzez tworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych i ich pozycji na rynku mieszkaniowym. Dokonanie takiej oceny wymagało w pierwszej kolejności przedstawienia regulacji ustawowych dotyczących tworzenia spółek z udziałem KZN, w szczególności społecznych inicjatyw mieszkaniowych i charakterystycznych cech wspomnianych spółek. Równolegle analizie poddano dane statystyczne dotyczące wszystkich społecznych inicjatyw mieszkaniowych (i dwóch towarzystw budownictwa społecznego) z udziałem KZN, obejmujące liczbę wspólników, źródło zasilenia spółki aportami w postaci gruntu, a także dotychczasowe efekty działalności SIM w postaci wybudowanych, będących w trakcie budowy i planowanych inwestycji mieszkaniowych. Rozważania zawarte w rozdziale 5 pozwoliły na sformułowanie generalnie pozytywnej oceny aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o KZN dotyczących tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych, a w konsekwencji – pozytywnej oceny działalności KZN w tym zakresie.

Ostatni ze szczegółowych problemów badawczych, poruszony w rozdziale 6, obejmował próbę diagnozy dotychczasowego funkcjonowania KZN w latach 2017-2020 oraz 2021-2025 oraz kompleksowej prezentacji, a następnie oceny trafności i efektywności przepisów ustawy o KZN wraz z jej kolejnymi nowelizacjami. W rozdziale 6 dokonano podsumowującej oceny dotychczasowej działalności KZN oraz zakreślono perspektywy jego funkcjonowania w przyszłości rozważając dwa warianty – dalszego istnienia albo likwidacji tej osoby prawnej. Działalność KZN została poddana ocenie w trzech płaszczyznach: tworzenia Zasobu, gospodarowania nim i wsparcia budownictwa mieszkaniowego poprzez tworzenie spółek kapitałowych.

W pierwszym zakresie działalności obejmującym tworzenie Zasobu, mimo początkowych trudności spowodowanych nieprecyzyjnością regulacji ustawowych, ale także niełatwych relacji z innymi gestorami nieruchomości, działalność KZN zasługuje na ocenę pozytywną, z uwagi na doprowadzenie do powstania kompleksowej bazy informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, tworzonych na podstawie wykazów przekazywanych przez zobowiązane podmioty. Wspominana baza danych stanowi podstawę do podejmowania decyzji o przejęciu nieruchomości do Zasobu, a następnie jej docelowym przeznaczeniu.

W dłuższej perspektywie czasowej pozytywnie ocenić można także proces przejmowania nieruchomości do Zasobu, który uzyskał już zorganizowany kształt i posiada określony potencjał inwestycyjny. Na tym etapie jego istnienia, Zasób wymaga wręcz

weryfikacji pod kątem wyłączenia z niego nieruchomości, które nie posiadają potencjału dla realizacji inwestycji mieszkaniowej, jak również ich zbycie jest mało prawdopodobne.

Rozwiązania legislacyjne dotyczące kształtowania Zasobu wymagały na przestrzeni lat 2017-2025 szeregu korekt, niemniej jednak przepisy ustawy o KZN podlegały kolejnym nowelizacjom w zakresie określenia spektrum nieruchomości ujmowanych w wykazach, które służą jako podstawa do kwalifikowania nieruchomości do przejęcia. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wzbudzają jednak nadal przepisy ustawy dotyczące możliwości przejęcia przez Krajowy Zasób Nieruchomości gruntów stanowiących własność spółek Skarbu Państwa bez ich zgody, które są nie tylko kontrowersyjne, ale równocześnie pozostają martwe w praktyce, zatem *de lege ferenda* powinny zostać uchylone.

Druga sfera działalności KZN – gospodarowanie zasobem nieruchomości – nie zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż podejmowane w tym zakresie działania były i pozostają nieefektywne, co potwierdziły dwie kompleksowe kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2021 i 2024. Aktualnie Krajowy Zasób Nieruchomości gospodaruje 188 nieruchomościami o łącznej powierzchni ponad 814 ha i przejmuje kolejne nieruchomości do Zasobu, a w całym okresie funkcjonowania dokonał zbycia trzech nieruchomości w drodze sprzedaży, w tym tylko jednej pod budownictwo mieszkaniowe. KZN powinien zatem zintensyfikować działalność w zakresie zbywania nieruchomości i uczynić z niej swoją podstawową sferę działalności, wobec stopniowego zaspokajania popytu społecznych inicjatyw mieszkaniowych na aporty w postaci nieruchomości gruntowych.

W trzeciej płaszczyźnie – wsparcia budownictwa mieszkaniowego – działania Krajowego Zasobu Nieruchomości są zdecydowanie efektywniejsze. Z inicjatywy KZN powstało 48 społecznych inicjatyw mieszkaniowych (KZN przystąpił też do 2 istniejących towarzystw budownictwa społecznego), w których obok KZN wspólnikami pozostaje 529 gmin, co stanowi ponad 20% jednostek samorządu terytorialnego stopnia podstawowego w naszym kraju.

W Polsce liczba mieszkań przypadających na obywatela wciąż jest niższa niż średnia w Unii Europejskiej[778]. Podczas gdy w wielu krajach UE wskaźnik ten pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych większości społeczeństwa, w naszym kraju wciąż jednak brakuje

[778] Według danych z bazy OECD Affordable Housing Database średnia liczba mieszkań na 1 000 mieszkańców wynosi w Unii Europejskiej 517 (wskaźnik ten jest najwyższy w Portugalii i wynosi 556, z kolei najniższy odnotowano w Słowenii, gdzie wynosi 410), źródło: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf [dostęp: 2025-10-03]. Według Ministerstwa Rozwoju i Technologii liczba lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców wyniosła w 2024 r. 425,9, zatem Polska plasuje się poniżej średniej UE, źródło: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce [dostęp: 2025-10-12].

lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o niższych lub przeciętnych dochodach, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na warunkach rynkowych. Aby poprawić tę sytuację konieczne jest aktywne wspieranie budownictwa mieszkaniowego przez państwo – zarówno poprzez programy wsparcia finansowego kierowane do gmin i spółek realizujących społeczne budownictwo czynszowe, ale także równolegle – wsparcie procesów inwestycyjnych poprzez preferencyjne warunki udostępnienia gruntu, jak również ułatwienia w budowie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Ważną rolę w procesie stymulowania budownictwa mieszkaniowego powinny odgrywać społeczne inicjatywy mieszkaniowe, które wraz z istniejącymi już towarzystwami budownictwa społecznego mogą uzupełniać ofertę rynkową, zapewniając dostęp do mieszkań osobom o średnich i niższych dochodach. W naszym kraju potrzebne jest wielokierunkowe wsparcie sektora najmu, zarówno komunalnego, jak i społecznego, spółdzielczego czy instytucjonalnego. Przemyślane wsparcie ze strony państwa owocować będzie zbliżeniem się do europejskich standardów mieszkaniowych i zapewnieniem jak największej liczbie mieszkańców godnych warunków życia.

Ocena działalności KZN, podjęta w rozdziale 6, została dokonana przez pryzmat kompleksowej oceny trafności i efektywności przepisów ustawy o KZN wraz z jej kolejnymi nowelizacjami, prowadzącej do udzielenia ostatecznej odpowiedzi na sformułowaną we wstępie hipotezę badawczą.

Ustawa o KZN była w okresie od jej wejścia w życie 18-krotnie nowelizowana, co świadczy o braku przemyślanego planu i konsekwencji w założeniach legislacyjnych. Pierwotny model działania KZN zakładał sprzedaż nieruchomości niezabudowanych deweloperom, zwanym operatorami mieszkaniowymi, którzy mieli budować na nich mieszkania o czynszu niższym niż rynkowy, ustalanym rozporządzeniem Rady Ministrów. Takie rozwiązanie nie sprawdziło się w praktyce ze względów szeroko opisanych w rozdziale 6 pracy, a efektem negatywnej oceny przyjętych rozwiązań ustawowych były dwie istotne nowelizacje ustawy o KZN – na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz ustawy z dnia 20 grudnia 2020 r. Pierwsza z nich zasadnie derogowała przepisy ustawy o KZN dotyczące operatorów mieszkaniowych, natomiast skutkiem drugiej z powołanych nowelizacji było przeorientowanie modelu działania KZN poprzez powierzenie mu zadania polegającego na powoływaniu i zasilaniu gruntami z Zasobu spółek z udziałem gmin w oparciu o sprawdzoną ideę społecznego budownictwa czynszowego. Rezultatem zmian legislacyjnych było ukierunkowanie działań KZN na tworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, co dało wymierny efekt w postaci 50

takich spółek, które realizują inwestycje mieszkaniowe na terenie całego kraju, także w małych gminach, których władze nie byłyby w stanie samodzielnie podjąć się takiego przedsięwzięcia.

Wprawdzie większość nowelizacji ustawy o KZN miała charakter porządkujący bądź była konsekwencją zmian wprowadzanych do innych ustaw, co można uznać za naturalny proces dostosowania przepisów ustawy do zmieniających się uwarunkowań prawnych i gospodarczych, jednak wiele z tych zmian było nietrafnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że część nowelizacji ustawy o KZN miała charakter tymczasowy i w krótkim czasie zostały one uchylone lub zmienione, co popiera pogląd o braku konsekwencji ustawodawcy w projektowaniu przepisów prawa. Jako jedną z takich nowelizacji można wskazać zmianę art. 69 u.k.z.n. na podstawie art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, która polegała na dodaniu we wspomnianym przepisie ust. 4-10, uszczegółowiających procedurę przekształcenia. Znowelizowany przepis obowiązywał bardzo krótko, został bowiem uchylony przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. bez wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej *ratio legis* takiego działania.

Kolejnym przykładem nowelizacji, która wymagała szybkiej korekty była zmiana art. 48 u.k.z.n. na podstawie ustawy nowelizującej z dnia 10 grudnia 2020 r., polegająca na utworzeniu Funduszu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN (ust. 1 pkt 4). Fundusz SIM w myśl ust. 5a tego przepisu miał pierwotnie gromadzić środki KZN stanowiące 60% dochodów ze zbycia nieruchomości (pkt 1) oraz 20% przychodów KZN, wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 4 i 8 u.k.z.n. (pkt 2), jednak przepis ten bardzo szybko uległ modyfikacji, gdyż na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych w pkt 2 w lit. a rozszerzono katalog źródeł przychodów obejmując nim nie tylko te, które pochodzą ze zbycia nieruchomości (pkt 1), ale także z pozostałej działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu i określając je na poziomie nie jak dotychczas 20%, a 40%. I o ile utworzenie Funduszu SIM należy ocenić pozytywnie, niezrozumiałe jest niedopracowanie jego założeń skutkujące koniecznością kolejnej nowelizacji ustawy.

Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem niekonsekwencji ustawodawcy jest art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n. W pierwotnej wersji tego przepisu stanowił on, że KZN może tworzyć spółki celowe. Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2019 r. dokonano jednak niefortunnej modyfikacji przepisu używając sformułowania: „KZN może (…) złożyć w imieniu Skarbu Państwa oświadczenie woli o utworzeniu spółki celowej", co wzbudziło wątpliwości

co do relacji tego przepisu wobec ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa przy tworzeniu spółki kapitałowej. W wersji obowiązującej od 15 sierpnia 2019 r. dokonywana przez KZN czynność miała polegać na złożeniu w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki m.in. ze Skarbem Państwa, natomiast KZN nie mógł występować w procesie utworzenia spółki celowej we własnym imieniu, wobec czego nie mógł być założycielem (wspólnikiem) takiej spółki. Przy dokonywaniu czynności założycielskich KZN miał działać jako reprezentant Skarbu Państwa, umocowany do działania na podstawie art. 7 ust. 1 u.k.z.n. w ramach reprezentacji ustawowej. Posłużenie się w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. sformułowaniem „w imieniu Skarbu Państwa" nie pozwalało przyjąć, że w procesie tworzenia spółki celowej KZN działa jako zastępca pośredni albo jako powiernik Skarbu Państwa, gdyż istotą tych instytucji jest działanie przez powiernika lub zastępcę pośredniego w imieniu własnym, ale na rzecz innej osoby. Względy systemowe przemawiały jednak za takim rozumieniem art. 7 ust. 1 pkt 1 u.k.z.n., zgodnie z którym utworzenie spółki celowej w omawianym przypadku powinno nastąpić w wyniku złożenia jednego oświadczenia woli w formie aktu założycielskiego, w konsekwencji czego doszłoby do zawiązania jednoosobowej spółki kapitałowej Skarbu Państwa. Na podstawie nowelizacji ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. powrócono do pierwotnego rozwiązania i w art. 7 ust. 1 u.k.z.n. ponownie używa się sformułowania, zgodnie z którym KZN może tworzyć spółki, a ponadto może przystępować do spółek istniejących. *Nota bene* art. 7 u.k.z.n był poddawany wielokrotnie różnorodnym zmianom, w tym kilkukrotnie poddawano modyfikacjom katalog podmiotów, z którymi może on utworzyć spółkę celową, niemniej jednak regulacja dotycząca tworzenia spółek celowych jest praktycznie martwa, gdyż do tej pory powstała wyłącznie jedna spółka celowa z udziałem KZN.

Kolejnym przykładem niekonsekwencji ustawodawcy było wprowadzenie do ustawy o KZN na podstawie art. 1 pkt 53 ustawy nowelizującej z 2019 r. art. 62a, zgodnie z którym w przypadku zbycia przez KZN nieruchomości przekazanej do Zasobu przez KOWR lub AMW, podmiotom tym miała przysługiwać rekompensata w wysokości odpowiadającej 90% dochodu uzyskanego przez KZN ze zbycia nieruchomości. Miało to, zdaniem pomysłodawców tego rozwiązania, zachęcić wspomniane agencje do przekazywania gruntów do Zasobu. KZN, do czasu wejścia w życie tego przepisu, zaniechał wystawiania do zbycia przejętych od KOWR i AMW do Zasobu gruntów, tłumacząc takie postępowanie obawą, że ich wcześniejsza sprzedaż zostałaby uznana jako działanie na szkodę tych jednostek. Przepis art. 62a u.k.z.n. został jednak uchylony na podstawie art. 20 pkt 23 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, a jako *ratio legis* jego derogacji wskazano,

że środki pozyskane przez KZN w ramach gospodarowania Zasobem powinny być przeznaczone na rozwój budownictwa, a nie zwracane podmiotom, od których przejęto grunty do Zasobu.

Również i inne regulacje w ustawie o KZN, szczególnie wprowadzone w ramach jej kolejnych nowelizacji, a nadal obowiązujące, okazały się być nietrafione.

Jako pierwszy przykład wskazać można prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa na wypadek sprzedaży przez państwowe osoby prawne prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, wprowadzone na podstawie art. 52 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących poprzez dodanie do ustawy o KZN art. 30a-30c. Dotychczasowa praktyka pokazała jednak, że rozwiązanie to okazało się zupełnie nieefektywne – KZN dotychczas nie skorzystał ani razu z prawa pierwokupu nieruchomości zbywanej przez państwową osobę prawną, a istnienie ustawowego prawo pierwokupu przedłuża niepotrzebnie proces zbywania nieruchomości[779].

Kolejną całkowicie nieefektywną zmianą okazało się być wprowadzenie na podstawie ustawy nowelizującej z 2019 r. mechanizmu przekazywania na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego nieruchomości do Zasobu przez spółki Skarbu Państwa w trybie przewidzianym w art. 22a-22b u.k.z.n. Unikając powielenia rozważań na ten temat zawartych w rozdziale 3 i rozdziale 6 pracy autorka ograniczy się do konstatacji, że przyjęte przez projektodawców założenie, że przekazane przez spółki Skarbu Państwa grunty odegrają znaczącą rolę w zasileniu Zasobu okazało się całkowicie nietrafne, bowiem w latach 2019-2025 nie doszło do ani jednej takiej czynności. Uchylenie przepisu art. 22b, art. 24a i odpowiednia zmiana art. 22a u.k.z.n., jak również konsekwentne zmiany redakcyjne w szeregu przepisów ustawy o KZN byłyby tym bardziej uzasadnione, że wspomniane przepisy budzą poważne wątpliwości co do ich konstytucyjności w kontekście możliwości przejęcia nieruchomości do Zasobu wbrew woli jej właściciela bądź wieczystego użytkownika, a tej w istocie formy wywłaszczenia nie uzasadnia cel, dla którego nieruchomość miałaby zostać przejęta, gdyż realizacja budownictwa mieszkaniowego nie mieści się w katalogu celów publicznych uzasadniających wywłaszczenie.

Kolejnym przykładem rozwiązania legislacyjnego, które nie sprawdziło się w praktyce, a wręcz stanowi istotną przeszkodę w zbywaniu nieruchomości jest obligatoryjna kara umowna

[779] Z PGN 2022-2024 wynika, że w latach 2018-2020 do KZN łącznie wpłynęło 1 897 warunkowych aktów notarialnych przenoszących własność nieruchomości do których KZN przysługiwało prawo pierwokupu, natomiast w kolejnych latach liczba ta szacowana była na 500 umów rocznie, które zgodnie z przyjętą w KZN procedurą wymagały analizy stanu prawnego nieruchomości celem identyfikacji i oceny jej przydatności pod kątem realizacji inwestycji mieszkaniowych, a także oceny ryzyka skutków wykonania prawa pierwokupu.

w umowach sprzedaży lub o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu. Według aktualnie obowiązującej regulacji kara umowna za niewykonanie lub nienależyte powinna zostać ustalona na poziomie co najmniej 10% wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot umowy, co powoduje, że ryzyko dla potencjalnego nabywcy nieruchomości z Zasobu jest zbyt wysokie, aby zdecydować się na nabycie nieruchomości.

Przykładem kolejnej kontrowersyjnej nowelizacji była zmiana art. 10 ust. 1 u.k.z.n., ustawą nowelizującą z 2022 r., która polegała na wykreśleniu z niego punktów 1 i 2. Do czasu zmiany tego przepisu w wykazach umieszczane były wyłącznie nieruchomości położone w granicach gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, dzielnic m.st. Warszawy, delegatur i dzielnic innych gmin miejskich. W przypadku nieruchomości położonych na terenach wiejskich, umieszczano je w wykazach wyłącznie w wypadku, gdy możliwe było ich zagospodarowanie na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych zgodnie z planem miejscowym, a w razie jego braku – gdy zezwalała na to funkcja terenu przewidziana w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak wspomniano w rozdziale 6, rozszerzenie kręgu nieruchomości koniecznych do umieszczenia w wykazach skutkowało zwiększeniem liczby nieruchomości w nich ujmowanych, niemniej jednak nie miało przełożenia na znaczący wzrost nieruchomości przejmowanych do Zasobu, a skutkowało zwiększeniem nakładu pracy ze strony sporządzających wykazy i poddających je weryfikacji. Pozostając przy art. 10 u.k.z.n., krytycznie ocenić należy także zobowiązanie do sporządzania wykazów przez spółki Skarbu Państwa, wprowadzone do wyżej wymienionego przepisu na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej z 2019 r. Wobec potwierdzenia fiaska pomysłu przejmowania gruntów spółek Skarbu Państwa do Zasobu, niecelowe wydaje się składanie przez ponad 120 spółek wykazów nieruchomości do KZN.

Zmierzając zatem do udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na postawioną hipotezę badawczą o treści: „Czy obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawy o KZN, umożliwiają realizację celu, dla którego KZN został utworzony? Inaczej mówiąc – czy regulacje prawne dotyczące KZN i jego funkcjonowania są trafne, dzięki czemu umożliwiają mu wypełnianie jego ustawowych zadań?” należy stwierdzić, że przepisy prawa, a szczególnie ustawy o KZN aktualnie w znacznie większym stopniu, niż w pierwotnie obowiązującym brzmieniu ustawy o KZN, umożliwiają realizację celu, dla którego KZN został utworzony i wykonywanie jego ustawowych zadań. Niemniej jednak, wymagają one szeregu zmian, celem wyeliminowania rozwiązań legislacyjnych, które okazały się nietrafne, bądź modyfikacji rozwiązań niespójnych z innymi przepisami lub wzbudzających wątpliwości interpretacyjne, szeroko opisanych w rozdziale 6 pracy i jej zakończeniu.

Należy ponadto zaznaczyć, że założenia legislacyjne zawarte w pierwotnym brzmieniu ustawy o KZN, szczególnie zawarte w uchylonych w 2019 r. rozdziałach 6 i 7 ustawy, nie gwarantowały realizacji celu, dla którego KZN został utworzony, zatem ich uchylenie okazało się być słuszne. Dwie kluczowe nowelizacje ustawy o KZN w 2019 r. i 2020 r. w istotny sposób zmieniły pierwotne założenia legislacyjne w niej przyjęte, pozwalając na podjęcie przez KZN nowego kierunku działalności w zakresie tworzenia społecznych inicjatyw mieszkaniowych, której efekty stają się aktualnie widoczne na rynku mieszkaniowym.

Wnioski *de lege ferenda*

Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości były przedmiotem szeregu nowelizacji, dokładniej opisanych w rozdziale 6 pracy, jak również po części wspomnianych w zakończeniu pracy. Mimo dokonanych zmian w ustawie o KZN pozostają nadal kwestie wymagające *de lege ferenda* ingerencji ustawodawcy, celem usprawnienia funkcjonowania KZN bądź usunięcia niespójności w przepisach. Pod rozwagę poddać należy także dokonanie zmian w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celem zapewnienia jej spójności z przepisami ustawy o KZN. Pewnych zmian wymaga również rozporządzenie wykonawcze do ustawy o KZN, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości.

Postulowane zmiany dotyczące ustawy o KZN

W pierwszej kolejności jako wymagający interwencji ustawodawcy należy wskazać przepis art. 22b u.k.z.n.[780], dotyczący przejęcia nieruchomości stanowiących własność spółek Skarbu Państwa na podstawie protokołu sporządzanego przez KZN.

Rozwiązanie polegające na jednostronnym uprawnieniu KZN do włączenia do Zasobu nieruchomości stanowiących własność lub przedmiot wieczystego użytkowania spółek Skarbu Państwa wzbudza szereg wątpliwości, a co najistotniejsze – zostało negatywnie zweryfikowane w praktyce, gdyż w przewidzianym w art. 22b u.k.z.n. trybie nie przejęto dotychczas do Zasobu jakiejkolwiek nieruchomości.

Przede wszystkim wątpliwości budzi brak równowagi stron w sytuacji, gdy KZN, będący państwową osobą prawną, posiada jednostronne uprawnienie do decydowania o przejęciu mienia innej państwowej osoby prawnej. Przepis ten przypomina instytucję wywłaszczenia ze względu na dominujący status podmiotu przejmującego i rekompensatę,

[780] Dodane na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

przypominającą w swoim charakterze, odszkodowanie należne właścicielowi lub wieczystemu użytkownikowi przejmowanej nieruchomości. Charakterystyczny dla wywłaszczenia brak równowagi stron powinien znajdować uzasadnienie w interesie publicznym, w tym niezbędności nieruchomości dla prowadzenia inwestycji celu publicznego, szczególnie pod inwestycje drogowe, infrastrukturalne czy przeciwpowodziowe. Budownictwo mieszkaniowe, mimo jego istotnego znaczenia dla społeczeństwa, co zasady nie mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n. bądź w innych ustawach[781]. Konieczność wywłaszczenia konkretnej nieruchomości uzasadniona jest jej położeniem i wynika z obiektywnych uwarunkowań technicznych takich jak: lokalizacja na trasie projektowanej drogi lub linii kolejowej, w obrębie cieku wodnego w przypadku inwestycji przeciwpowodziowych czy występowania złóż kopalin, natomiast w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego lokalizacja inwestycji nie jest obarczona opisanymi powyżej zależnościami i pozwala na większą swobodę w dokonaniu wyboru terenu, na którym inwestycja ma zostać zrealizowania.

Wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne stanowi przejaw najbardziej radykalnego ograniczenia prawa własności, dopuszczalnego wyłącznie na zasadach określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W przypadku procedury wywłaszczenia, przewidzianej m.in. w art. 114 ust. 2 u.g.n. w pierwszej kolejności organ podejmuje rokowania celem nabycia nieruchomości na podstawie umowy, a wyłącznie w razie ich niepowodzenia dochodzi do wydania decyzji wywłaszczeniowej. W przypadku procedury przejęcia nieruchomości do Zasobu na podstawie art. 22b u.k.z.n. nie zapewniono jakiejkolwiek formy rokowań, przewidziano jedynie w art. 24a ust. 1 u.k.z.n. zasady uzgadniania wysokości rekompensaty pomiędzy Prezesem KZN i spółką, niemniej jednak w ust. 3 tego przepisu wskazano, że ustalenia wysokości rekompensaty z tytułu przekazania nieruchomości dokonuje się na podstawie wartości rynkowej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, zatem pole do negocjacji w tym zakresie jest minimalne.

Reasumując, postulowane byłoby uchylenie art. 22b u.k.z.n., jak również powiązanego z nim ściśle przepisu art. 24a u.k.z.n. dotyczącego rekompensaty oraz odpowiednia zmiana art. 22a u.k.z.n., które to przepisy budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności, a przede

[781] Z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, zgodnie z którym budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. pod warunkiem jednak, że jest wykonywana na obszarze Strefy oraz przewidziana w gminnym programie rewitalizacji w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

wszystkim nie sprawdziły się w praktyce. W razie woli zbycia przez spółkę Skarbu Państwa nieruchomości adekwatnej na cele realizacji budownictwa mieszkaniowego KZN może dokonać jej nabycia na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 29 u.k.z.n. Konsekwentnie – zasadne byłoby zwolnienie z obowiązku składania wykazów przez spółki Skarbu Państwa, co wymagałoby zmiany art. 10 ust. 1 u.k.z.n. poprzez wykreślenie wyrazów: „oraz spółki Skarbu Państwa".

Reasumując, w razie całkowitej rezygnacji z obowiązku przekazywania wykazów przez spółki Skarbu Państwa oraz przejmowania nieruchomości od spółek skarbowych do Zasobu konieczne byłoby dokonanie niżej opisanych zmian redakcyjnych w ustawie o KZN, polegających na wykreśleniu:

1) lit. c i d w art. 1 ust. 1,
2) ust. 11a w art. 3,
3) wyrazów: „oraz spółki Skarbu Państwa" w art. 10 ust. 1,
4) wyrazów „albo spółka Skarbu Państwa" w art. 11 ust. 1, (jak również zastąpienia wyrazu „sporządzająca" wyrazem „sporządzający",
5) pkt 3 i 4 w art. 12 ust. 1,
6) ust. 2 i 4 w art. 12,
7) wyrazów: „W przypadku gdy spółki, o których mowa w art. 12 ust. 4, przedstawiły stanowisko, o którym mowa w art. 11, oraz" w art. 13 ust. 1,
8) wyrazów „w art. 13 ust. 3 i" w art. 14,
9) wyrazów „albo spółce Skarbu Państwa" w art. 13 ust. 3 zdanie pierwsze,
10) wyrazów „albo spółkę Skarbu Państwa" w art. 13 ust. 3 zdanie drugie,
11) wyrazów „oraz spółki Skarbu Państwa" w art. 17,
12) wyrazów „oraz spółki Skarbu Państwa" w art. 18a ust. 2,
13) ust. 3 w art. 18a,
14) wyrazów: „lub spółkę Skarbu Państwa" w art. 19 ust. 2,
15) wyrazów: „lub spółka Skarbu Państwa" w art. 19 ust. 5,
16) wyrazów: „lub spółkę Skarbu Państwa" w art. 20 ust. 2,
17) wyrazów: „lub spółki Skarbu Państwa" w art. 21 ust. 4,
18) ust. 6a w art. 22,
19) wyrazów: „albo spółkę Skarbu Państw" w art. 22a,
20) art. 22b w całości,
21) wyrazów: „albo protokół przekazania nieruchomości, o którym mowa w art. 22b ust. 1 w art. 23 ust. 1,

22) art. 24a w całości,

23) wyrazów: „lub spółki Skarbu Państwa” w art. 26 ust. 1,

24) ust. 2-3 w art. 26,

25) wyrazów: „lub spółka Skarbu Państwa” w art. 27 ust. 2,

26) zdania drugiego w art. 30.

Konieczne byłoby także dokonanie następujących zmian redakcyjnych w rozporządzeniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, polegających na wykreśleniu wyrazów:

1) „oraz spółki Skarbu Państwa” w § 1,
2) „oraz spółki Skarbu Państwa” w tytule załącznika nr 1,
3) „i spółka Skarbu Państwa” w pkt 18 załącznika nr 1.

Pozostając w obrębie rozdziału 2 ustawy o KZN, mając na uwadze krytyczną ocenę rozwiązania dotyczącego dyscyplinowania właściwych organów oraz spółek Skarbu Państwa do przekazywania bądź weryfikacji wykazów w postaci kary pieniężnej, zawartego odpowiednio w art. 18 ust. 5-8 oraz art. 19 ust. 5 oraz 7-9 u.k.z.n. zasadnym wydaje się *de lege ferenda* wnioskowanie o ich uchylenie, tym bardziej, że rozwiązanie to było stosowane incydentalnie.

Rozważenia *de lege ferenda* wymaga także utrzymanie w mocy art. 30 u.k.z.n., dotyczącego protokolarnego przekazania przez j.s.t. i państwowe osoby prawne nieruchomości na rzecz KZN. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne i spółki Skarbu Państwa mogą przekazywać nieruchomości do Zasobu na własność Skarbu Państwa w razie uznania, że nieruchomość nie jest im niezbędna do realizacji ich zadań. Przekazanie w tym trybie wymaga zgody Prezesa KZN. I o ile w tym przypadku przekazanie jest uzgodnione przez obie strony i nie mamy do czynienia z jednostronnym działaniem KZN, to wątpliwości budzić może tryb przekazania w formie protokołu przekazania nieruchomości, oparty na zasadach określonych w art. 22b u.k.z.n. Ponadto z art. 30 u.k.z.n. nie wynika wprost, czy przekazanie w tym trybie ma mieć charakter odpłatny czy nieodpłatny. Za nieodpłatnym charakterem tej czynności przemawiają dwa argumenty. Pierwszy z nich wyprowadzić można z przyjętego założenia, że przedmiotem przekazania do Zasobu mają być nieruchomości zbędne ich właścicielom, co sugerowałoby, że nie oczekują oni gratyfikacji z tytułu ich przekazania. Drugim argumentem wydaje się być ulokowanie tego przepisu w charakterze opozycji jako następnego po art. 29 u.k.z.n., przewidującego odpłatny tryb nabycia. Niemniej jednak

wątpliwość w tym zakresie nasuwać może zastosowanie w art. 30 u.k.z.n. odwołania art. 22b u.k.z.n., co wymaga rozważenia czy zastosowanie zasad określonych w art. 22b u.k.z.n. nie implikuje konieczności zastosowania art. 24a u.k.z.n., przewidującego rekompensatę dla spółki Skarbu Państwa za przejęcie do Zasobu nieruchomości w trybie art. 22b u.k.z.n. Podsumowując, odesłanie do stosowania zasad określonych w art. 22b u.k.z.n. do przejęcia nieruchomości do Zasobu w trybie art. 30 u.k.z.n. jest rozwiązaniem nietrafnym, dlatego *de lege ferenda* postuluje się w pierwszej kolejności rezygnację z trybu protokolarnego przekazania nieruchomości i zastąpienie protokołu przekazania analogiczną jak przewidziano w art. 52 u.k.z.n. umową nieodpłatnego przekazania nieruchomości. W wypadku pozostawienia w art. 30 u.k.z.n. w mocy rozwiązania przewidującego przekazanie nieruchomości w formie protokołu notarialnego *de lege ferenda* postuluje się określenie jasno w tym przepisie charakteru czynności (odpłatny lub nieodpłatny), wymaganej zawartości protokołu przekazania i skutków jego sporządzenia (analogicznie jak w dotychczasowym art. 22b u.k.z.n.).

Zgodnie z art. 30a ust. 1 u.k.z.n. Krajowy Zasób Nieruchomości jest uprawniony do wykonania na rzecz Skarbu Państwa prawa pierwokupu nieruchomości, zbywanej przez państwową osobę prawną. Dotychczas prawo pierwokupu nie zostało nigdy wykonane przez Prezesa KZN, zatem w pierwszej kolejności nasuwa się refleksja, że przepisy art. 30a-30c u.k.z.n. są zbędne, co uzasadniałoby ich uchylenie. W razie uznania jednak, że taka teza jest zbyt radykalna, warto byłoby dokonać ich modyfikacji.

W myśl art. 30b ust. 2 u.k.z.n. Prezes KZN wykonuje prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa w terminie miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży u notariusza, który sporządził umowę warunkową. W wypadku sprzedaży nieruchomości skutkiem złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu jest przeniesienie na Skarb Państwa prawa jej własności, natomiast w przypadku prawa wieczystego użytkowania dochodzi do jego wygaśnięcia[782]. Sytuacja komplikuje się jednak w wypadku, gdy warunkowa umowa sprzedaży dotyczyć będzie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n., jeżeli wykonanie prawa pierwokupu dotyczyło sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa gmina nabywa prawo użytkowania wieczystego. Przepisy ustawy o KZN nie zawierają analogicznej normy prawnej stanowiącej, że wskutek wykonania prawa pierwokupu Skarb Państwa nabywa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości j.s.t., jednak taki skutek

[782] Skutek taki wyraźnie wynika z art. 30a ust. 5 u.k.z.n., a w myśl ust. 6 będące przedmiotem pierwokupu nieruchomości zostają włączone do Zasobu.

wydaje się oczywisty. Wobec braku wyraźnej regulacji w ustawie o KZN, logicznym byłoby stosowanie w tej sytuacji w kwestii terminu wykonania prawa pierwokupu przepisów Kodeksu cywilnego. Przy takim założeniu, zgodnie z art. 30b ust. 2 u.k.z.n., termin na wykonanie prawa pierwokupu wynosiłby miesiąc, jednak przed upływem tego terminu powinno nie tylko zostać złożone oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, ale zobowiązanemu z tytułu pierwokupu należałoby umożliwić zapoznanie się z treścią oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu.

Pominięcie w ustawie o KZN analogicznej regulacji jak art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n. sprawia również problem z określeniem momentu nabycia prawa użytkowania wieczystego. W myśl art. 27 u.g.n. przeniesienie prawa wieczystego użytkowania w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej, w konsekwencji nabycie przez Skarb Państwa tego prawa wskutek oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wymagać będzie także wpisu w księdze wieczystej. Implikuje to problem ze złożeniem elektronicznego wniosku wieczystoksięgowego, do czego zobowiązany jest notariusz na podstawie art. 92 § 4 p.n. Jeżeli bowiem oświadczenie Prezesa KZN o wykonaniu prawa pierwokupu powinno dojść do wiadomości zobowiązanego, to w momencie złożenia tego oświadczenia przez Prezesa KZN nie dochodzi do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa, gdyż do nabycia prawa wieczystego użytkowania dojdzie w momencie dokonania wpisu w księdze wieczystej, a dokładniej – w myśl art. 29 u.k.w.h. – z mocą wsteczną od chwili złożenia wniosku o wpis. Podsumowując powyższe rozważania, d*e lege ferenda* zasadnym byłoby zastosowanie w art. 30b ust. 5 u.k.z.n. analogicznego rozwiązania jak w art. 110 ust. 4 pkt 3 u.g.n., z którego wynikałoby wprost, że skutkiem złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez Prezesa KZN na rzecz Skarbu Państwa jest nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości będącej przedmiotem własności jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadna wydaje się także zmiana art. 62 ust. 1 pkt 11 u.k.z.n. dotyczącego obligatoryjnej kary umownej w umowach sprzedaży lub o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nieruchomości z Zasobu. Według aktualnie obowiązującej regulacji kara umowna za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy ustalana jest w wysokości nie niższej niż 10% wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot umowy, co stanowi jeden z powodów zniechęcających do nabywania nieruchomości z Zasobu. Postulowana zmiana mogłaby polegać na zmianie charakteru kary z obligatoryjnego na fakultatywny, a alternatywnie lub równolegle – obniżenia jej minimalnego progu.

Kolejna postulowana *de lege ferenda* zmiana dotyczy kwestii obowiązku uzyskania zgody ministra na ustanowienie zabezpieczeń przez KZN. Potencjalna nowelizacja mogłaby

dotyczyć odpowiednio art. 35 ust. 1a, art. 35 pkt 4 bądź art. 66a ust. 1 u.k.z.n., w zależności od przyjętego ostatecznie stanowiska. Zgodnie z art. 66a ust. 1 u.k.z.n. ustanowienie przez Prezesa KZN zabezpieczeń na mieniu Zasobu może nastąpić wyłącznie za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Natomiast w art. 35 u.k.z.n. enumeratywnie wyliczono czynności wymagające pisemnej zgody wspomnianego ministra, w tym w ust. 1a przewidziano wymóg zgody ministra na ustanawianie zabezpieczeń, wskazanych w art. 66a ust. 1 pkt 2 u.k.z.n., czyli zobowiązań finansowych spółek celowych i społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Warunku tego nie przewidziano natomiast dla zabezpieczeń wskazanych w pkt 1 tego przepisu, czyli zobowiązań finansowych zaciąganych bezpośrednio przez KZN w celu pełnego pokrycia wydatków własnych. W tym przypadku zasadnym wydaje się zastosowanie art. 35 pkt 4 u.k.z.n., zgodnie z którym zgody ministra wymaga ustanawianie hipotek, w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, ale dotyczy ono wyłącznie nieruchomości o wartości powyżej 4 000 000 zł. Mamy zatem do czynienia z rozbieżnością – z jednej strony przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. wymaga zgody ministra na ustanowienie wszelkich zabezpieczeń na nieruchomości, z drugiej jednak strony według art. 35 pkt 4 u.k.z.n. zgoda ministra jest wymagana wyłącznie do ustanowienia hipoteki na nieruchomości o wartości powyżej 4 000 000 zł w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, natomiast w myśl art. 33 ust. 1 pkt 7 u.k.z.n. w przypadku nieruchomości o wartości poniżej 4 000 000 zł zatwierdzanie wniosku Prezesa KZN w sprawie ustanawiania hipotek należy do kompetencji Rady Nadzorczej. Ponadto przepis ten nie wspomina o zabezpieczeniu zobowiązań podmiotów, wymienionych w art. 7 i 7a u.k.z.n., zatem wnioskując *a contrario* w tym zakresie Rada Nadzorcza nie posiada kompetencji, niezależnie od wartości nieruchomości.

Przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. posługuje się pojęciem „zabezpieczeń na mieniu, a jednym z nich, w myśl ust. 2, jest ustanowienie hipoteki na nieruchomościach Zasobu. Z kolei art. 35 pkt 4 u.k.z.n. przewiduje kompetencję ministra do wyrażania zgody na ustanawianie wyłącznie hipotek w celu zabezpieczenia zobowiązań finansowych KZN, natomiast nie przewiduje kompetencji co do wyrażania zgody na ustanowienie innych typów zabezpieczeń. Przepis art. 66a ust. 1 u.k.z.n. nie przewiduje także żadnego limitu kwotowego co do wartości ustanawianych zabezpieczeń pod kątem uzyskania zgody ministra. Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku ustanowienia hipoteki na nieruchomości o wartości niższej niż 4 000 000 zł (celem zabezpieczenia zobowiązań KZN) konieczne jest uzyskanie pisemnej zgody ministra na jej obciążenie, jak wymaga tego art. 66a ust. 1 u.k.z.n. czy wystarczy zgoda Rady Nadzorczej w myśl art. 33 ust. 1 pkt 7 u.k.z.n.? Postulowane byłoby *de lege ferenda* dopasowanie treści wymienionych powyżej przepisów (art. 33 ust. 1 pkt 7, art. 35 pkt 1a i 4, art. 66a ust. 1 u,k,z,n,),

aby rozstrzygnąć, czy pisemna zgoda ministra jest wymagana dla ustanowienia, celem zabezpieczenia zobowiązań KZN, hipoteki na każdej nieruchomości, niezależnie od jej wartości, czy wymóg ten dotyczy wyłącznie nieruchomości o wartości powyżej 4 000 000 złotych?

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest o tyle istotne, że zgodnie z art. 40 ust. 2 u.k.z.n. czynności prawne dotyczące nieruchomości wchodzących w skład Zasobu dokonane niezgodnie z przepisami ustawy są nieważne z mocy ustawy.

Wskazane byłoby także dopasowanie treści wymienionych powyżej przepisów, aby jednoznacznie rozstrzygnąć, czy pisemna zgoda ministra jest wymagana dla ustanowienia obu rodzajów zabezpieczeń (tj. wymienionych w art. 66a ust. 1 pkt 1 i 2) oraz czy wymóg konieczności uzyskania zgody ministra jest zależny od wartości nieruchomości. Jeżeli zatem założeniem ustawodawcy wyrażonym w art. 66a ust. 1 u.k.z.n. było wprowadzenie wymogu uzyskania zgody ministra na dokonanie obu przewidzianych w nim czynności (pkt 1-2), to zmianie powinien ulec art. 35 pkt 1a poprzez skreślenie *in fine* wyrazów: „pkt 2", natomiast wówczas konsekwentnie należałoby uchylić w art. 35 pkt 4 oraz w art. 33 ust. 1 pkt 7 lit. c u.k.z.n. Jeżeli wolą ustawodawcy było natomiast wprowadzenie potrzeby uzyskania zgody ministra tylko w wypadku zabezpieczeń ustanawianych na rzecz innych niż KZN podmiotów, tj. w wypadkach wskazanych w art. 66a ust. 1 pkt 2 u.k.z.n. oraz na rzecz KZN na nieruchomościach o wartości powyżej 4 000 000 zł, to przeredagowania wymagałoby zdanie pierwsze ust. 1 tego przepisu, tak aby był on spójny z art. 35 pkt 4 u.k.z.n., wymagającym zgody ministra na ustanowienie hipotek na nieruchomościach o wartości powyżej 4 000 000 zł.

Zarówno przepis art. 66a u.k.z.n., jak i pkt 1a w art. 35 u.k.z.n. zostały wprowadzone do ustawy na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, zatem mamy w tym przypadku do czynienia z wyraźną niespójnością norm prawnych. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji całkowicie pominięto zmiany wprowadzone w art. 19 pkt 10 lit. a ustawy – dotyczącym dodania w art. 35 pkt 1a, jak również w pkt 21 – dotyczącym wprowadzenia art. 66a[783], zatem nie sposób ocenić rzeczywistych założeń ustawodawcy.

Ostatnia z ewentualnych istotnych propozycji *de lege ferenda,* będąca pokłosiem kontroli NIK w 2023 r., w trakcie której zarzucono KZN zawieranie umów dzierżawy na kolejne okresy trzyletnie z tymi samymi dzierżawcami w trybie bezprzetargowym bez zgody ministra,

[783] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych.

dotyczyłaby art. 51a ust. 4 u.k.z.n. W obecnym brzmieniu ustawa o KZN nie zawiera przepisu regulującego sprawę zawierania kolejnych umów dzierżawy tej samej nieruchomości pomiędzy tymi samymi stronami, jak przewidziano to w zdaniu drugim art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n. Zgodnie bowiem z tym przepisem, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż trzy lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, stanowiąca własność Skarbu Państwa, wymagana jest zgoda wojewody. Regulacja zawarta w art. 51a ust. 4 u.k.z.n. jest niepełna, zatem aby na przyszłość uniknąć zarzutów stawianych przez NIK rozwiązaniem byłoby dodanie w art. 51a ust. 4 u.k.z.n. zdania trzeciego w brzmieniu: „Zgoda ministra, o którym mowa w zdaniu poprzednim, jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.", bądź „Zgoda ministra, o którym mowa w zdaniu poprzednim, jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, a łączny czas trwania dotychczas łączących stron umów i kolejnej umowy przekroczyłby 3 lata".

Zasadnym byłoby zatem dokonanie w ustawie o KZN kilku zmian o charakterze redakcyjnym, służących usunięciu drobnych błędów w technice legislacyjnej.

Pierwszą postulowaną zmianą jest dokonanie korekty w art. 10 ust. 6 u.k.z.n., który stanowi, że wykaz nieruchomości sporządzany przez Prezesa AMW zawiera oprócz informacji, o których mowa w ust. 2-5, wymienione w lit. a-c informacje dodatkowe. Wydaje się, że odwołanie powinno ograniczyć się do ust. 2-4, gdyż ust. 5 art. 10 u.k.z.n. dotyczy wykazu sporządzanego przez Dyrektora Generalnego KOWR, a odwołanie do ust. 5 wskazuje, że wykaz sporządzany przez Prezesa AMW powinien zawierać informacje o umowach dzierżawy, czy też o sposobie używania gruntu wraz z określeniem, czy na terenie znajdują się uprawy wieloletnie lub sady, co nie wydaje się racjonalne.

Jako kolejny redakcyjnej zmiany wymagałby art. 13a u.k.z.n., który zawiera w ostatnim zdaniu błąd – ustawodawca odsyła w nim do odpowiedniego stosowania ust. 2, którego ten przepis nie zawiera. Można przypuszczać, że w odesłaniu powinien znaleźć się art. 13 ust. 2 u.k.z.n., dotyczący przekazania przez Prezesa KZN wymaganych dokumentów organowi właściwemu do wydania rozstrzygnięcia, czyli wojewodzie, zatem postulowane byłoby dokonanie zmiany zdania drugiego art. 13a poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Przepis art. 13 ust. 2 stosuje się odpowiednio".

Kolejną propozycją jest dokonanie zmiany art. 39 ust. 1 u.k.z.n. Zgodnie z tym przepisem Prezes KZN reprezentuje KZN na zewnątrz. Użycie sformułowania „na zewnątrz"

jest zbędne, gdyż sugeruje ograniczenie zakresu działania organu i wzbudza wątpliwość czy Prezes również reprezentuje KZN w relacjach „wewnętrznych", przykładowo z zakresu prawa pracy. *De lege ferenda* postulowane byłoby wykreślenie w art. 39 ust. 1 wyrazów: „na zewnątrz".

Korekty wymaga także art. 52 ust. 6 u.k.z.n., w którym prawdopodobnie także mamy do czynienia z błędem legislacyjnym. Przepis ten dotyczy złożenia przez właściwą miejscowo j.s.t. wniosku o zawarcie umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości, ale zawiera odesłanie do ust. 1 pkt 3, co sugeruje, że dotyczy to art. 52 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. i taki wniosek byłby wymagany wyłącznie w jednym przypadku – gdy przekazanie miałoby nastąpić na cele związane z realizacją inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Niemniej jednak wykładnia systemowa przepisów art. 51 i 52 ustawy o KZN pozwala na sformułowanie wniosku, że odwołanie w ust. 6 art. 52 dotyczy nie art. 52 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n., a art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.z.n. i obejmuje wszystkie przesłanki nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Ciekawą inicjatywę w kierunku zmiany ustawy o KZN przedstawiło Porozumienie Spółdzielni Mieszkaniowych z siedzibą w Rzeszowie, kierując do Senatu RP petycję z dnia 6 czerwca 2023 r.[784] i proponując wprowadzenie do kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o nieodpłatne przekazanie nieruchomości z Zasobu także spółdzielni mieszkaniowych. W petycji zaproponowano dodanie w art. 51 u.k.z.n. ust. 3b, zgodnie z którym nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem nieodpłatnego przekazania na rzecz spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tych nieruchomościach budynków mieszkalnych i ustanawiania po ich wybudowaniu spółdzielczych lokatorskich praw do lokali. Druga postulowana zmiana dotyczyła art. 52 u.k.z.n, w którym w ust. 1 zaproponowano uwzględnienie w kręgu podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego nabycia nieruchomości z Zasobu spółdzielni mieszkaniowych, które mogłyby otrzymać w drodze nieodpłatnego przekazania grunt w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej, w ramach której powstaną lokale mieszkalne, wobec których spółdzielnia ustanowi lokatorskie spółdzielcze prawa do lokali na rzecz osób spełniających warunki, o których mowa w art. 30 u.s.f.r.m. Wynikiem zmiany ust. 1 byłaby także potrzeba nowelizacji ust. 3, dotyczącego konsekwencji zbycia lub przeznaczenia

[784] Petycja nr P10-60/23, źródło: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/petycje/2023/106023/793zm.art._51_i_52ust.\okraj.zas.nieruchom60.pdf?utm [dostęp: 2025-09-27].

przekazanej nieruchomości na inny cel, w ramach której spółdzielnia mieszkaniowa zostałaby ujęta w gronie podmiotów zobowiązanych do zwrotu wartości rynkowej gruntu.

Autorzy petycji słusznie wskazywali, że w Polsce istnieje blisko 3 500 spółdzielni mieszkaniowych[785], posiadających ugruntowane struktury i zaplecze, jak również wieloletnie doświadczenie w budowie i zarządzaniu budynkami mieszkalnymi, które byłyby w stanie skutecznie zrealizować inwestycję mieszkaniową. Zwracali także uwagę na deficyt gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, szczególnie w dużych miastach, wskazując na grunty pozostające w Zasobie jako potencjalne źródło pozyskania nieruchomości na preferencyjnych zasadach bez konieczności rywalizacji o nieruchomości z deweloperami mieszkaniowymi[786].

Jako formę udostępnienia lokali ostatecznym odbiorcom autorzy petycji wskazali spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, odwołując się w tym zakresie do art. 9^1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[787], który przewiduje możliwość ustanowienia tego prawa dla lokalu mieszkalnego wybudowanego w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego realizowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w przepisach ustawy o społecznych formach rozwoju, ustanowionego wyłącznie na rzecz osób spełniających warunki, o których mowa w art. 30 ust. 1 tej ustawy. Na marginesie warto wspomnieć, że na podstawie art. 15a ust. 2 pkt 2 u.s.f.r.m. spółdzielnie mieszkaniowe są jednym z beneficjentów, którzy mogą ubiegać się o wsparcie przedsięwzięć mieszkaniowych w ramach finansowania zwrotnego z BGK.

Petycja nr P10-60/23 była przedmiotem posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 282) w dniu 29 sierpnia 2023 r.[788], w trakcie którego przedstawiciel Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej zwrócił uwagę, że mienie Skarbu Państwa, w tym nieruchomości co do zasady powinny podlegać rozdysponowaniu odpłatnie, a tryb nieodpłatnego przekazania nieruchomości przewidziany w ustawie o KZN ogranicza się do przekazywania nieruchomości na cele publiczne, względnie na realizację zadań własnych gminy. Z wypowiedzi wynikało, że postulowane w petycji wprowadzenie możliwości przekazywania nieodpłatnie gruntów z Zasobu spółdzielniom mieszkaniowym jest oceniane sceptycznie, gdyż nie byłoby zgodne z interesem Skarbu Państwa, który traciłby kontrolę nad

[785] Według Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczych liczba spółdzielni mieszkaniowych w Polsce według stanu na dzień 27 lutego 2025 r. wynosi 3 494, https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-mieszkaniowe_w_polsce.php?utm_source [dostęp: 2025-09-28].
[786] Petycja nr P10-60/23, s. 4.
[787] T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 558.
[788] W trakcie posiedzenia wypowiadał się Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej Pan Robert Dzierzgwa, https://www.senat. gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10310,1.html [dostęp: 2025-09-28].

gruntami. W swojej wypowiedzi przedstawiciel ministra wskazał, że rozważanym w konsultacji z KZN kierunkiem zmian mogłoby być zakładanie spółek celowych ze spółdzielniami mieszkaniowymi lub przystępowanie KZN do spółdzielni, a następnie wnoszenie do nich w postaci aportu gruntów z Zasobu. Postulowanym w petycji zmianom legislacyjnym nie nadano dalszego biegu, niemniej jednak niewykluczone, że z biegiem czasu temat zostanie ponownie podjęty.

Należy zauważyć, że budownictwo spółdzielcze wpisuje się w zyskujący popularność w Europie nurt budownictwa dostępnego cenowo (*Afordable housing*), które wiąże się z pojęciem innowacyjnych pośrednich praw do lokali (*Intermediate Housing Tenures*). Wspomniane opcje mieszkaniowe, definiowane jako pośrednie tytuły do lokali pomiędzy tradycyjnym najmem a własnością lokalu, istnieją w wielu krajach zarówno tzw. Starej Europy, jak i w krajach postkomunistycznych[789] i są wspierane w niektórych krajach europejskich jako środki służące zaradzeniu narastającemu kryzysowi mieszkaniowemu[790].

Postulowane zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdują subsydiarne zastosowanie we wskazanych w ustawie o KZN wypadkach. I tak zgodnie z art. 62 ust. 4 u.k.z.n. w przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste KZN wykonuje kompetencje właściwego organu określone w dziale II ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem przepisów art. 63-66 u.g.n.

Na tym tle pojawiają się pewne wątpliwości, które wymagałyby jednoznacznego rozstrzygnięcia polegającego na dokonaniu zmian o charakterze porządkującym w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy ustawy o KZN w art. 51a ust. 2 pkt 4 u.k.z.n. przewidują możliwość zbycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości na rzecz wieczystego użytkownika, ale nie określają jednak warunków zawarcia takiej umowy. Powołując się na delegację zawartą w art. 62 ust. 4 u.k.z.n. należałoby przyjąć, że zastosowanie w tym wypadku znajdzie art. 32 ust. 1 u.g.n., w myśl którego nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu, jednak sprzedaż nieruchomości nie może nastąpić przed upływem 10 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Problem tkwi jednak w kwestii zastosowania ust. 1a do umowy

[789] K. Pietrzykowski, *De Lege Ferenda Problems of Rights to Premises in Housing Cooperatives in Poland and ComparativeLegal Perspective,* „Prawo i więź" 2024, nr 4, s. 10-19.
[790] K. Królikowska*, Cooperative Intermediate Housing Tenures in Poland and Germany,* „Prawo i więź" 2024, nr 4, s. 111.

sprzedaży zawieranej w imieniu Skarbu Państwa przez Prezesa KZN. Wspomniany przepis przewiduje bowiem konieczność uzyskania zgody wojewody na sprzedaż nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa użytkownikowi wieczystemu. Należy jednak zauważyć, że wspomniany przepis art. 32 ust. 1a u.g.n. przewiduje dwa wyjątki od tej reguły – zgoda wojewody nie jest wymagana w razie sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości, o których mowa w art. 51 ust. 2 u.g.n.[791] oraz w art. 57 ust. 1 u.g.n.[792] Przedstawione powyżej wyłączenia nie dotyczą nieruchomości oddawanych w wieczyste użytkowanie przez KZN, ale zakładając, że wolą ustawodawcy było wyłączenie obowiązku uzyskania zgody wojewody na sprzedaż nieruchomości na rzecz wieczystego użytkownika tylko w tych dwóch enumeratywnie powołanych sytuacjach, należałoby przyjąć założenie, że zbycie nieruchomości gruntowej na rzecz wieczystego użytkownika przez Prezesa KZN wymaga zgody wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Taka wykładnia przepisu art. 32 ust. 1a u.g.n. jest jednak rozbieżna z systemowym rozdzieleniem zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pozostającego w gospodarowaniu starostów nadzorowanego przez wojewodów oraz Zasobu KZN, podlegającego nadzorowi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. *De lege ferenda* zasadnym byłoby literalne wyłączenie stosowania art. 32 ust. 1a zdanie pierwsze u.g.n. wobec Zasobu KZN, poprzez ujęcie w zdaniu drugim tego przepisu wyłączenia stosowania zdania pierwszego dla umów, o których mowa w art. 52a ust. 1 pkt 4 u.k.z.n. bądź alternatywnie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.k.z.n.

Kolejnym wartym analizy zagadnieniem jest kwestia stosowania art. 32 ust. 1b u.g.n. do nieruchomości z Zasobu oddanych przez Prezesa KZN w użytkowanie wieczyste. W myśl powołanego przepisu wojewoda w drodze zarządzenia ustala zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W art. 32 ust. 1b u.g.n. przewidziano jeden wyjątek – dotyczy on nieruchomości, którymi gospodaruje Agencja Mienia Wojskowego. Analogicznego wyłączenia nie przewidziano dla Krajowego Zasobu Nieruchomości, zatem *de lege ferenda* wskazane byłoby wyraźne wyłączenie stosowania ust. 1b także w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje KZN.

[791] Przepis 51 ust. 2 u.g.n. dotyczy nieruchomości oddanej w wieczyste użytkowanie państwowym osobom prawnym jako wyposażenie.
[792] Z kolei przepis art. 57 ust. 1 u.g.n. dotyczy nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej.

Postulowane zmiany w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r.

De lege ferenda pewnych korekt wymaga też rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości.

Pierwsza z postulowanych zmian dotyczy § 10 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem Prezes KZN przekazuje skargę na czynności związane z przeprowadzeniem przetargu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W myśl art. 31 ust. 3 u.k.z.n. aktualnie nadzór nad działalnością KZN sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, tj. Minister Funduszy i Rozwoju Regionalnego. Artykuł 31 ust. 3 u.k.z.n. został w tym zakresie zmieniony przez art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw w ten sposób, że dokonano w całej ustawie o KZN zastąpienia wyrazów: „minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa" użytymi w odpowiednich przypadkach wyrazami „minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego". Należy zauważyć, że także art. 61 ust. 8 u.k.z.n. w brzmieniu po wspomnianej nowelizacji wskazuje jako właściwego do rozpatrzenia skargi na czynności przetargowe ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Mamy zatem do czynienia z rozbieżnością pomiędzy aktem rangi ustawowej i rozporządzeniem, spowodowaną przeoczeniem konieczności dostosowania brzmienia rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. do aktualnego brzmienia art. 61 ust. 8 u.k.z.n. Zasadnym byłoby zatem dokonanie odpowiedniej zmiany § 10 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r., tak aby powierzyć rozpatrzenie skargi na czynności przetargowe ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego jako ministrowi sprawującemu nadzór nad KZN.

Druga postulowana zmiana dotyczy § 15 ust. 4 rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2019 r. przewidującego, że komisja przetargowa nie ujawnia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, o ile oferent zastrzegł w złożonej ofercie, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa. Komisja przetargowa nie dysponuje możliwością zweryfikowania, czy zastrzeżone informacje w istocie mają charakter tajemnicy przedsiębiorstwa, co może wpływać negatywnie na zachowanie zasady jawności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w toku postępowania przetargowego. *De lege ferenda* należałoby rozważyć modyfikację powyższego przepisu na wzór rozwiązania przyjętego w art. 18 ust. 3 u.p.z.p., tak aby dopuszczał możliwość weryfikacji faktycznego zaistnienia przesłanek do uznania informacji wskazanych przez oferenta w ofercie jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

Proponowane *de lege ferenda* zmiany w ustawie o KZN, ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. nie mają wprawdzie charakteru przełomowego, ale rozwiałyby pojawiające się wątpliwości interpretacyjne, bądź usunęłyby ewidentne niespójności w obowiązujących przepisach. Aktualnie na stronie Sejmu RP brak informacji o procesie legislacyjnym dotyczącym nowelizacji ustawy o KZN, jak również RCL nie informuje o projektowanych zmianach rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości.

Bibliografia

Wykaz literatury

1. Adamkiewicz-Drwiłło H., *Zagadnienia ogólne metodologii nauk z uwzględnieniem metodologii nauk prawnych*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, (red.) Drwiłło A., Warszawa 2011.
2. Andała-Sępkowska J., *Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w ofercie składanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, LEX/el. 2021.
3. Bałaban A., *Metody badawcze w naukach prawnych – bieżące refleksje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2024, nr 4 (80).
4. Banaszkiewicz A., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2005, t. LXV.
5. Bandarzewski K., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, (red.) Chmielnicki P., Warszawa 2022.
6. Bernaczyk M., *Sfera prywatna i publiczna jako paradygmat współczesnego prawa konstytucyjnego na przykładzie spółek (z udziałem) Skarbu Państwa prowadzących działalność gospodarczą*, Wrocław 2019.
7. Bieniek G., Pietrzykowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006.
8. Bieniek G., *Komentarz do art. 12,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. IV*, Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., Bieniek G., Warszawa 2010.
9. Bieniek G., Matusik G., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) Kalus S., Warszawa 2012.
10. Bieniek G., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, (red.) Kalus S., Warszawa 2012.
11. Bieniek G., *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Gdesz M., Rudnicki S., Bieniek G., Warszawa 2013.
12. Bieniek G., *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwo nabycia* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Bieniek G., Gdesz M. Rudnicki S., Warszawa 2013.
13. Bieniek G., *Uwłaszczenie* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Bieniek G., Gdesz M., Rudnicki S., Warszawa 2013.
14. Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014.
15. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

16. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
17. Bończak-Kucharczyk E., *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Warszawa 2023.
18. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
19. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
20. Chełchowski A., *Komentarz do art. 50,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) Czechowski P., Warszawa 2015.
21. Chłodzińska B., *Komentarz do art. 3,* [w:] *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, (red.) Grzegorczyk F., Wierzbowski M., Warszawa 2020.
22. Cilak M., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, (red.) Ofiarski Z., Warszawa 2020.
23. Cudowski B., *Statut jako podstawowe źródło prawa pracy* [w:] *Źródła prawa pracy*, (red. L. Florek), Warszawa 2000.
24. Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994.
25. Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.
26. Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
27. Czerkas K., *Spółka celowa. Tworzenie, zastosowanie, funkcjonowanie, finansowanie. Instrukcja obsługi*, Gdańsk, 2023.
28. Danecka D., Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021.
29. Daszkiewicz A., *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
30. Dmowski S., Trzaskowski R., *Komentarz do art. 35,* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część Ogólna*, (red.) Gudowski J., Warszawa 2014.
31. Dominowska J., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) Hauser R., Warszawa 2011.
32. Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
33. Dąbek-Krajewska K., *Pojęcie reprezentacji w spółce cywilnej*, „Rejent" 1998, nr 6.
34. Elmgasbi A., *Project Finance jako innowacyjna metoda finansowania inwestycji i ograniczenia ryzyka finansowego w projektach realizowanych w ramach strategii Europa*

2020, *Studia Ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015, nr 138.

35. Frąckowiak J., *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, (red.) Safjan M., Warszawa 2007.
36. Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Komentarz do art. 64 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, uwaga 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*, (red.) Garlicki L., Zubik M., Warszawa 2016.
37. Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
38. Gonet W., *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2019.
39. Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.
40. Gorczyński G., *Komentarz do art. 38*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125),* Fras M. (red.), Habdas M. (red.), Warszawa 2018.
41. Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Agencje w strukturze administracji – uwagi wprowadzające*, Katowice 2013.
42. Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Tom I. Część ogólna*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1985.
43. Gudowski J., *Komentarz do art. 157,* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, Gudowski J., Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S., Warszawa 2016.
44. Górecki J., *Prawo pierwokupu*, Kraków 2002.
45. Górecki J., *Umowne prawo pierwokupu*, Kraków 2000.
46. Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
47. H. Izdebski, A. Łazarska, *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, Warszawa 2022.
48. Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego,* Lublin 2012.
49. Izdebski J., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2021, Tom LXXXI, nr 4.
50. Jagoda J., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2021.
51. Jagoda J., *Zasady zarządzania mieniem samorządowym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 53.
52. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2007.

53. Jasiakiewicz M., *Ofertowy system zawierania umów w polskim prawie cywilnym*, Toruń 1993.
54. Karciarz M., *Zbycie gruntu gminy z rozliczeniem w nieruchomościach w programie "lokal za grunt"*, LEX/el. 2021.
55. Kawalec P., *Założenia umiarkowanie pluralistycznej metodologii*, „Zagadnienia Naukoznawstwa", 2013, nr 4.
56. Kidyba A., *Komentarz do art. 17,* [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, Dumkiewicz M., Kidyba A., LEX/el. 2023.
57. Kidyba A., *Komentarz do art. 381 k.s.h*., [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, (red.) Dumkiewicz M., Kidyba A., LEX/el. 2025.
58. Kidyba A., *Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1993.
59. Klat-Górska E., *Komentarz do art. 6,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Klat-Wertelecka L., Klat-Górska E., Warszawa 2015.
60. Kłoda M.T., Sikorska-Lewandowska A., *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości Komentarz*, Warszawa 2021.
61. Koralewski M., *Rozliczanie cen lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych przez gminę – w praktyce notarialnej*, LEX/el. 2021.
62. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
63. Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, 1990.
64. Kremer E., *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuris Agraria" 2007, nr 6.
65. Królikowska K., *Cooperative Intermediate Housing Tenures in Poland and Germany*, „Prawo i więź" 2024, nr 4.
66. Królikowski M., *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego na skutek zawarcia umowy rozwiązującej*, „Rejent" 2023, nr 10.
67. Kugacz B., *Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych jako przykład działania państwa w przestrzeni polityki mieszkaniowej*, „Młody Jurysta" 2021, nr 3.
68. Kwik M., *Problematyka umownego prawa pierwokupu*, „Roczniki Administracji i Prawa", 2013, rok XIII.
69. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
70. Longchamps de Bérier R., *Zobowiązania*, Lwów 1939.
71. Maj K., *Ustawowe prawo pierwokupu na nieruchomości na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości*, „Krakowski Przegląd Notarialny" 2018, nr 2.

72. Matyjas-Łysakowska P., *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, Warszawa 2016.
73. Maziarz A., *Obrót prawny nieruchomościami, Rozdział 11. Wycena nieruchomości*, Warszawa 2011.
74. Miemiec M., *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitas Wratislaviensis" 1975, t. LIV No 318.
75. Możdżeń-Marcinkowski M., *Komentarz do art. 24,* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) Czechowski P., Warszawa 2015.
76. Możdżeń-Marcinkowski M., *Komentarz do art. 5,* [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, (red.) Czechowski P., Warszawa 2018.
77. Mucha-Kujawa J., *Teoretycznoprawne aspekty przedstawicielstwa organizacyjnego jako pragmatycznego sposobu reprezentacji osoby prawnej*, „Studia Prawnicze" 2017, z. 3.
78. Nadler J., *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 1999, nr 2.
79. Ofiarska M., *Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego inwestycji objętych rządowym programem popierania budownictwa mieszkaniowego wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2022, t. LXXV, nr 8.
80. Padrak R., *Wadium w przetargach na sprzedaż nieruchomości prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 2006, nr 4.
81. Pazdan M., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks cywilny, tom I*, (red.) Pietrzykowski K., Warszawa 2008.
82. Pazdan M., *Niektóre konsekwencje teorii organów osoby prawnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1969, nr 5.
83. Pessel Z., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008.
84. Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*. Warszawa 2015.
85. Pietrzykowski K., *De Lege Ferenda Problems of Rights to Premises in Housing Cooperatives in Poland and ComparativeLegal Perspective*, „Prawo i więź" 2024, nr 4.
86. Płonka E., *Mechanizm łączenia skutków działań prawnych z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Wrocław 1994.
87. Polanowski T., *Zaskarżanie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2017, nr 1.
88. Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013.
89. Preussner-Zamorska J., *Nieważność czynności prawnej w prawie polskim*, Warszawa 1983.

90. Prusik M., Źróbek R., *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce — analiza porównawcza procedur szczegółowych*, „Zarządzanie publiczne" 2014, nr 3 (27).
91. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
92. Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2013.
93. Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
94. Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
95. Raszewska-Skałecka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa – kwestie wybrane*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji" 2008, t. LXXVII, No 3052.
96. Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Łódź 2007.
97. Ratajszczak A., *Nowe zasady nadzoru wojewodów nad gospodarką nieruchomościami i obowiązki JST w tym zakresie*, LEX/el. 2021.
98. Rąpała A., *Charakter umownego prawa odstąpienia*, ABC LEX/el, 2024.
99. Roguska-Kikoła A., Rutkowska D., Dessoulavy-Śliwińska H., *Spółka celowa a konsorcjum*, Warszawa 2016.
100. Rudnicki S., *Komentarz do art. 390*, [w:] Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego – część ogólna*, Warszawa 1998.
101. Rudnicki S., Trzaskowski R., *Komentarz do art. 35*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, (red.) Gudowski J., Warszawa 2014.
102. Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, LEX/el. 2021.
103. Sanakiewicz Ł., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014.
104. Sanakiewicz Ł., *Szczególne formy obrotu nieruchomościami publicznymi – zagadnienia prawne*, Rozprawa doktorska, Katowice 2015.
105. Sikorska-Lewandowska A., *Spółka celowa z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości*, „Nieruchomości C.H. BECK" 2020, nr 6.
106. Sitniewski P. M., *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej z powodu tajemnicy przedsiębiorstwa*, LEX/el. 2020.
107. Siwowski M., *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego – wybrane zagadnienia praktyczne sądowego etapu postępowania*, „Palestra" 2019, nr 1-2.
108. Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2011.

109. Skorupa P., *Nieważność czynności prawnej w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2019.
110. Sługocka M., *Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa – omówienie najnowszych rozwiązań*, LEX/el. 2021.
111. Sobejko W., *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2000, nr 1.
112. Stec P., *O anglosaskim i kontynentalnym rozumieniu powiernictwa*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2003, vol. I.
113. Stec P., *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005.
114. Stefaniuk K., *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent", 1999, nr 10.
115. Stefaniuk K., *Zawarcie umowy w drodze przetargu według ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent" 1999, nr 11.
116. Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
117. Stępień B., *Oblicza pluralizmu metodologicznego w naukach o zarządzaniu – z perspektywy instytucjonalnej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2016, t. 4, nr 1.
118. Studzińska J., *Zakres kognicji sądu powszechnego w zakresie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Radca Prawny" 2016, nr 2.
119. Szachułowicz J., *Komentarz do art. 24,* [w:] *Gospodarka nieruchomościami Komentarz*, Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., Warszawa 2002.
120. Szachułowicz J., *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie innych ustaw*, Druk sejmowy nr 1421.
121. Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.
122. Szafarz P., *Odpadnięcie podstawy prawnej w kontekście reguły kauzalności*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1996, nr 4.
123. Szereda A. J., *Czynności notarialne*, Warszawa 2018.
124. Szewc A., *Komentarz do art. 50,* [w:], *Samorząd gminny. Komentarz*, Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., Warszawa 2005.
125. Szewczyk M., *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „CASUS" 2003, nr 2.
126. Szpunar A., *Odstąpienie od umowy o przeniesienie własności nieruchomości*, „Rejent", 1995, nr 6.
127. Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005.
128. Szumański A., *Spółka akcyjna*, [w:] *Prawo spółek*, (red.) Włodyka S., Kraków 1991.

129. Szydło W., *Pojęcie reprezentacji – uwagi teoretycznoprawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji" 2010, t. LXXXII. No 3171
130. Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.
131. Śladkowski M., *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 5.
132. Świderski K., *Rozstrzygnięcia samorządowego kolegium odwoławczego i ich zaskarżalność w procesie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „CASUS" 2014, nr 3.
133. Truszkiewicz Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne,* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego I samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Bieluk J., Doliwa A., Malarewicz-Jakubów A., Mróz T., Białystok 2012.
134. Trzaskowski R., Żuławska C., *Komentarz do art. 596 k.c*., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, (red.) Gudowski J., Warszawa 2017.
135. Van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2018, nr 3.
136. Wawrzyniak M., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, (red.) Grabiec M., Warszawa 2019.
137. Wiatr M., *Problemy naukowe*, „Zeszyty Naukowe WSOWL", 2010, nr 3.
138. Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.
139. Wierzbica A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017.
140. Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008.
141. Wilk J., *Szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych*, LEX/el. 2023.
142. Winczorek P., *Opinia w sprawie interpretacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2002.
143. Wiśniewski P., *Komentarz do art. 18,* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Nowicki J. E., Wiśniewski P., Warszawa 2023.
144. Wojewnik-Filipkowska *A., Project Finance w finansowaniu inwestycji w nieruchomości – zalety i wady spółki celowej*, „Świat Nieruchomości" 2008, nr 4 (66).
145. Woźniak G., *Gospodarowanie nieruchomościami przez władze publiczne w Rzeczpospolitej Polskiej* [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, (red.) Kisilowska H., Warszawa 2007.

146. Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
147. Wrzecionek R., *Czynności notarialne w prawie spółek*, Warszawa 2008.
148. Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
149. Wróblewska M., *Komentarz do art. 9,* [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, (red.) Dzwonkowski H., Gołębiowski G., Warszawa 2014.
150. Wyleżoł A., *Kooperatywa mieszkaniowa jako nowa formuła realizacji inwestycji mieszkaniowych*, [w:] *Studia nad prawem. Rozważania młodych naukowców*, (red.) Gurdek M., Sosnowiec 2024, Tom II.
151. Wyporska-Frankiewicz J., Jarzęcka-Siwik E., *Tajemnica przedsiębiorstwa,* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) Wyporska-Frankiewicz J., Warszawa 2019.
152. Zdun-Załęska K., *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Komentarz*, Warszawa 2015.
153. Ziemianin B., Kuniewicz Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2007.
154. Zyznar-Soczewica M., *Spółki celowe a realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Organizacja i Zarządzanie" 2015, nr 62.
155. Żmuda-Matan K., *Aspekty finansowe gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w miastach na prawach powiatu*, Sosnowiec 2017.

Wykaz publikacji internetowych

1. Krupa-Dąbrowska R., *Krajowy Zasób Nieruchomości pójdzie pod nóż?,* 2024, www.prawo.pl.
2. Krzemiński J., *Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe nie będą likwidowane*, 2024, www.portalsamorzadowy.pl.
3. Maisel O., *Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds*. *Abstract*, „Der Aufbau" 1984, źródło: https://orlis.difu.de/items/dc5060b6-2eb7-45b8-9d6d-11d08d0a3690.
4. Pajor A., *Stan surowy otwarty i stan surowy zamknięty. Przepisy vs. praktyka obrotu*, „Inżynier Budownictwa", 2022, https://inzynierbudownictwa.pl/stan-surowy-otwarty-i-stan-surowy-zamkniety-przepisy-vs-praktyka-obrotu/.

Źródła prawa:

Źródła prawa unijnego:

1. Rozporządzenie Rady (WE) 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych I regionalnych we Wspólnocie, Dz. U. WE. L z 1996 r., nr 310.
2. Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. U. UE. L z 2006 r., nr 177, str. 1-200.
3. Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych Dz. U. UE. L z 2006 r., nr 177, str. 201-n.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Załącznik A), Dz. U. UE. L z 2013 r., nr 174.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz. U. UE. L z 2013 r., nr 176.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem, Dz. U. UE. L z 2016 r., nr 157.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. U. UE. L z 2020 r., nr 198.
8. Decyzja Komisji (UE) 2025/2630 z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, i uchylająca decyzję 2012/21/UE, Dz. U. UE. L. z 2025 r. nr 2630.

Źródła prawa krajowego:

Ustawy i dekrety PKWN:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
2. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278.
3. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. z 1945 r., nr 3, poz. 13.
4. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów, Dz. U. nr 15, poz. 82.
5. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi przemysłu, Dz. U. nr 3, poz. 17.
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071.
7. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 277.
8. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1197.
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889.
10. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127.
11. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. nr 3, poz. 11.
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczpospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1966.
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153.
14. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 32, poz. 176.
15. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191.
16. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Dz. U. nr 55, poz. 321.
17. Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami I wywłaszczaniu nieruchomości Dz. U. nr 79, poz. 464.
18. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1001.
19. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 188.
20. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 567.

21. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 826.
22. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 87.
23. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1233.
24. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048.
25. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 418.
26. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120.
27. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1604.
28. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 561.
29. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82.
30. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1270.
31. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1273.
32. Ustawa dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 712.
33. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 154.
34. Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2017.
35. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679.
36. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 383.
37. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145.
38. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 499.
39. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 913.
40. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1646.

41. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107.
42. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 581.
43. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. nr 106, poz. 668.
44. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 155, poz. 1014.
45. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2136.
46. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 18.
47. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 558.
48. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725.
49. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235.
50. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1121.
51. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów I rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1094.
52. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2110.
53. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935.
54. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 240, poz. 2055.
55. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1224.
56. Ustawa z dnia 4 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 503.
57. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130.
58. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1234.
59. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 311.

60. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przez Agencję Nieruchomości Rolnych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 423.
61. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1338.
62. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 356.
63. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2004 r., nr 141, poz. 1492.
64. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
65. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1478.
66. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1034.
67. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 213, poz. 2157.
68. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 104.
69. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104.
70. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192.
71. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 198.
72. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 304.
73. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 173, poz. 1218.
74. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.
75. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1112.

76. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1419.
77. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.
78. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 428.
79. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1464.
80. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 545.
81. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, a dotyczących lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz inwestycji towarzyszącej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1222.
82. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1483.
83. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1796.
84. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1170.
85. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 153.
86. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 311.
87. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 274.
88. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1156.
89. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. poz. 1180.
90. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz. U. z 2022 r., poz. 2628.
91. Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1957.

92. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 817.
93. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1199.
94. Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1582.
95. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. poz. 1705.
96. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 278.
97. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 140.
98. Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017, Dz. U. poz. 1984.
99. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192.
100. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. poz. 2260.
101. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 125.
102. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 294.
103. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz. U. poz. 624.
104. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 285.
105. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście Szczecin do głębokości 12,5 metra, Dz. U. poz. 990.
106. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1035.
107. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 834.
108. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 960.
109. Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 756.

110. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1747.
111. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 195.
112. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 506.
113. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 6.
114. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym, Dz. U. poz. 2244.
115. Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1839.
116. Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1309.
117. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320.
118. Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 284.
119. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2127.
120. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz. U. z 2021 r., poz. 11.
121. Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt", t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1525.
122. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 498.
123. Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1243.
124. Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1561.

125. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 578.
126. Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. poz. 1986.
127. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1390.
128. Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 807.
129. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, Dz. U. poz. 1561.
130. Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, Dz. U. poz. 28.
131. Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 185.
132. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 264.
133. Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1463.
134. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1688.
135. Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1693.
136. Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1089.
137. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. poz. 1572.
138. Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, Dz. U. z 2025 r., poz. 39.

139. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 527.
140. Ustawa z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 680.
141. Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1077.

Uzasadnienia projektów ustaw:

1. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, III kadencja, druk sejmowy nr 342.
2. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1053.
3. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1726.
4. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2192.
5. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2667.
6. Uzasadnienie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 3364.
7. Uzasadnienie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, IX kadencja, druk sejmowy nr 534.
8. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 1266.
9. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 1515.
10. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, IX kadencja, druk sejmowy nr 2133.

11. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 2845.
12. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, X kadencja, druk sejmowy nr 472.
13. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, X kadencja, druk sejmowy nr 750.
14. Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, X kadencja, druk sejmowy nr 1319.

Uchwały Rady Ministrów:

1. Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Rozporządzenia:

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego, Dz. U. z 1936 r., nr 59, poz. 438.
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz. U. nr 74, poz. 836.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz.1087.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2213.
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, Dz. U. nr 78, poz. 532.
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2092.

7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 766.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz. U. poz. 1290.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 15 września 2017 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, Dz. U. poz. 1764.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości za udział w pracach Rady, Dz. U. poz. 2061.
11. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, Dz. U. poz. 2129.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy najmu i wzoru oświadczenia o rękojmi terminowego uiszczania należności pieniężnych wynikających z umowy najmu, Dz. U. poz. 2306.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu obliczania minimalnego zwrotu w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu z opcją i opróżnienia mieszkania, Dz. U. poz. 2444.
14. Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości, Dz. U. z 2018 r., poz. 127.
15. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, Dz. U. poz. 457.

16. Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 1 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, Dz. U. poz. 1894.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości Dz. U. poz. 2300.
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości, Dz. U. poz. 2382.
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa, Dz. U. poz. 884.
20. Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości, Dz. U. poz. 2837.
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielanego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, Dz. U. poz. 379.
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania, Dz. U. poz. 1732
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki, Dz. U. poz. 997.

Orzecznictwo

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 1994 r., W 12/92, Dz. U. nr 18, poz. 69.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001/4/82.
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2016 r., SK 35/14, OTK-A 2016/3.
4. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK-A 2008/3/51.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Uchwały Sądu Najwyższego

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1988 r., III CZP 62/88, LEX nr 9317.
2. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 r., III CZP 8/91, LEX nr 3643.
3. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, OSNCP 1991/10–12/119.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1991 r., III CZP 83/91, OSNC 1992/5/64.
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, OSNC 1992/6/109.
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 1992 r., III CZP 49/92, OSNC 1192/11/200.
7. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93, OSNC 1993/12/209.
8. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 28 października 1993 r., III CZP 81/93, OSNC 1994/2/27.
9. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121.
10. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 60/94, LEX nr 197777.
11. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 11.
12. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 30 listopada 1994 r., III CZP 130/94, OSNC 1995/3/42.
13. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2002 r., III CZP 69/02, PPiO 2003, nr 4, poz. 35.
14. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., III CZP 95/02, OSNC 2003/11/146.
15. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 14 września 2007 r., III CZP 31/07, OSNC 2008/2/14.

16. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZP 82/2007, OSNC 10/08/112.
17. Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008/5/43.
18. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2008 r., III CZP 122/08, LEX nr 469163.
19. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, LEX nr 1168537.
20. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r., III CZP 76/12, LEX nr 1281366.
21. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2017 r., III CZP 11/17, LEX nr 2340562.

Wyroki Sądu Najwyższego

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1992 r., III ARN 15/92, OSNC 1993/9/158.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1996 r., I CKN 22/96, LEX nr 29439.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1997 r., I CKN 130/97, LEX nr 78438.
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 1999 r., III CKN 682/98, LEX nr 452804.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00, LEX nr 52649.
6. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r., I CKN 304/00, OSNC 2001/4/59.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 494/99, LEX nr 54459.
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2002 r., II CKN 1415/00, LEX nr 53284.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2002 r., III CKN 202/00, LEX nr 77053.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, LEX nr 78855.
11. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2003 r., I CKN 148/01, LEX nr 371841.
12. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, LEX nr 157282.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2004 r., V CK 503/03, OSNC 2005/5/92.
14. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r., III CK 562/2004, „Biuletyn SN” 2005, nr 9.
15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., V CSK 278/06, LEX nr 467478.
16. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 462/07, LEX nr 424351.
17. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2008 r., II CNP 70/08, LEX nr 484703.
18. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r., II CSK 437/08, LEX nr 599752.
19. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2009 r., I CSK 297/08, LEX nr 494004.
20. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 589/08, LEX nr 530697.
21. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2009 r., III CSK 304/08, LEX nr 511002.
22. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2013 r., II CSK 482/12, LEX nr 1347838.
23. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2013 r., V CSK 551/12, LEX nr 1421823.
24. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2014 r., III CSK 33/13, LEX nr 1455726.

25. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r., I CSK 200/13, LEX nr 1458709.
26. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III PK 142/14, LEX nr 1828270.
27. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2016 r., II CSK 666/15, LEX nr 2107091.
28. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2016 r., IV CSK 685/15, LEX nr 2082065.
29. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2017 r., V CSK 450/16, LEX nr 2298310.
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2017 r., IV CSK 603/16, LEX nr 2390748.
31. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2021 r., I CSKP 31/21, OSNC-ZD 2022/1/5.

Postanowienia Sądu Najwyższego

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 843/00, LEX nr 52651.
2. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09, LEX nr 523688.
3. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2010 r., IV CSK 413/09, LEX nr 677902.
4. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2012 r., I CSK 359/11, OSNC 2012/9/111.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów z dnia 10 grudnia 2001 r., OSA 6/01, ONSA 2002/3/94.
2. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 1/2009, LexPolonica nr 2057823.

Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 1992 r., I SA 1419/91, ONSA 2/92/39.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 maja 1995 r., SA/Wr 275/95, ONSA 1996/3/113.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 1998 r., I SA 485/98, LEX nr 44670.
4. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 października 2002 r., I SA 632/02, LEX nr 156824.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, LEX nr 327775.
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, LEX nr 503449.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., I OSK 1043/07, LEX nr 506714.

8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2009 r., I OSK 881/08, LEX nr 516012.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2013 r., I OSK 511/13, LEX nr 1368966.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2018 r., II OSK 1179/16, LEX nr 2462975.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1564/17, LEX nr 2705146.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 895/21, ONSAiWSA 2021/4/67.

Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 r., I OSK 348/07, LEX nr 1016235.
2. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2008 r., II OSK 1610/08, LEX nr 568999.

Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, LEX nr 159015.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., IV SA/Wa 2037/06, LEX nr 319149.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 839/07, LEX nr 505883.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2008 r., II SA/Gd 359/08, LEX nr 511483.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2008 r., I SA/Łd 1328/07, LEX nr 493171.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 5, LEX nr 758967.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 maja 2011 r., III SA/Wa 2602/10, LEX nr 821114.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1328/12, LEX nr 1325930.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 kwietnia 2017 r., I SA/Rz 141/17, LEX nr 2294077.

Orzeczenia innych sądów powszechnych

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2006 r., I ACa 1018/05, LEX nr 186161.

Orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej

1. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 czerwca 2020 r., KIO 539/20, LEX nr 3027577.
2. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 lutego 2021 r., KIO 20/21, LEX nr 3146794.

Dokumenty pokontrolne

1. Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem – „Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych", (znak: KAP.430.019.2018, nr ewidencyjny 180/2018/P/18/003/KAP) z dnia 27 lutego 2019 r.
2. Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem: „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych", (znak: GP.430.015.2019, nr ewidencyjny 168/2019/P/19/018/KGP) z dnia 20 maja 2020 r.
3. Informacja o wynikach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pod tytułem: „Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa", (znak: LLO.430.004.2021, nr ewidencyjny. 130/2021/P/21/077/LLO) z dnia 9 września 2021 r.
4. Informacja o wynikach kontroli nr P/21/026 „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus", (znak: KIN.430.009.2021, nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN) z dnia 4 stycznia 2022 r.
5. Wystąpienie pokontrolne nr P/21/026 pod tytułem „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus", (znak: KIN.410.002.01.2021) z dnia 1 czerwca 2021 r.
6. Wystąpienie pokontrolne, zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 19 lipca 2023 r. w ramach kontroli pod tytułem: „Działalność Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A. oraz spółki Jurajski Agro Fresh Park S.A.", (znak: KRR.411.005.01.2022, nr I/22/005) z dnia 21 kwietnia 2023 r.
7. Wystąpienie pokontrolne nr I/23/002/KIN pod tytułem: „Funkcjonowanie KZN ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu KZN", (znak: KIN.411.1.1.2023) z dnia 21 marca 2024 r.

Wykaz stron internetowych

1. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2024-r-,14,8.html?contrast=default.
2. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2017,2,11.html.
3. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci
4. https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable_Housing_Database/HM1-3-Housing-tenures.xlsx.
5. https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-na-stanowisko-prezesa-kzn.
6. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok.
7. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok.
8. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok.
9. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2023-rok.
10. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok.
11. https://legislacja.gov.pl/projekt/12324501/katalog/12626061#12626061.
12. https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem.
13. https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?documentId=871FBCC 436F4A681C1258C0B006986B7.
14. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2024-roku,7,21.html.
15. https://www.polskawliczbach.pl/Wojewodztwa.
16. https://kzn.bip.gov.pl/organizacja/zadania-kzn.html.
17. https://kzn.bip.gov.pl/sprzedaz-nieruchomosci/.
18. https://kzn.bip.gov.pl/wykaz-nieruchomosci-przeznaczonych-do-zbycia/wykaz-nieruchomosci-legnica-ul-patnowska.html.
19. https://czestochowawiolinowa.pl/informacja-prasowa-2/.
20. https://www.gov.pl/web/kzn/istniejace-sim.
21. https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski.
22. https://www.gov.pl/web/kzn/aktualnosci2?page=6&size=10.
23. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383852/katalog /13050751#13050751.
24. https://www.bgk.pl/samorzady/mieszkalnictwo/kredyt-preferencyjny-sbc/.

25. https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-zmieniajacego-rozporzadzenie-rady-ministrow-w-sprawie-warunkow-i-trybu-finansowania-zwrotnego-w-ramach-realizacji-przez-bank-gospodarstwa-krajowego-rzadowego-programu-popierania-budownictwa-mieszkaniowego-oraz-minimalnych-wymagan-dotyczacych-lokali-powstalych-przy-udziale-tego-finansowania.
26. https://www.bgk.pl/produkty/grant-oze/.
27. https://eurlex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32020R0852.
28. https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1670470/.
29. https://simpodkarpacie.pl/category/gmina-boguchwala/.
30. https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_tbs_towarzystwa-budownictwa-spolecznego.php?utm.
31. https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem?utm.
32. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394350/katalog/13110202#13110202.
33. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf.
34. https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce.
35. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k10/petycje/2023/106023/793zm.art._51_i_52ust.\okraj.zas.nieruchom60.pdf?utm.
36. https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-mieszkaniowe_w_polsce.php?.
37. https://www.senat. gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10310,1.html.
38. https://www.gesetze-im-internet.de/bimag/BJNR323510004.html.
39. https://www.bundesimmobilien.de/vielfaeltige-aufgaben-4825ff9485a182b7.
40. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/17/contents.
41. https://www.gov.uk/government/publications/homes-england-annual-report-and-accounts-2024-and-2025/homes-england-annual-report-2024-to-2025-chairs-foreword-and-performance-report-accessible-version.
42. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/GlosowaniaDzien.xsp?posiedzenie=46&dzien=2017-07-20.
43. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/ JORFTEXT000026954420.
44. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA.000024544028#:~:text=Section%201%20:%20Etablissements%20publics%20fonciers%20de%20l'Etat%20(Articles%20L321%2D1%20%C3%A0%20L321%2D13)%20%2D%20L%C3%A9gifrance.

45. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/etablissements-publics-fonciers-epf
46. https://orlis.difu.de/items/dc5060b6-2eb7-45b8-9d6d-11d08d0a3690.
47. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/17/contents.
48. https://www.gov.uk/government/publications/homes-england-annual-report-and-accounts-2024-and-2025/homes-england-annual-report-2024-to-2025-chairs-foreword-and-performance-report-accessible-version.
49. https://administracion.gob.es/pagFront/espanaAdmon/directorioOrganigrama/fichaUnidadOrganica. htm?codigoUnidad=EA0000845.
50. https://www.casa47.es/que-es-sepes.
51. https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania2011.html.
52. https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1670470/.

Wykaz tabel

Tabela nr 1 Źródła finasowania KZN – środki z budżetu Państwa

Tabela nr 2 Przychody z działalności w zakresie gospodarowania Zasobem

Tabela nr 3 Stan funduszy według podziału na rodzaje

Tabela nr 4 Koszty działalności KZN

Tabela nr 5 Zestawienie przychodów i kosztów działalności KZN (plan/wykonanie)

Tabela nr 6 Zestawienie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa

Tabela nr 7 Stan zasobu nieruchomości – województwo dolnośląskie

Tabela nr 8 Stan zasobu nieruchomości – województwo kujawsko-pomorskie

Tabela nr 9 Stan zasobu nieruchomości – województwo lubelskie

Tabela nr 10 Stan zasobu nieruchomości – województwo lubuskie

Tabela nr 11 Stan zasobu nieruchomości – województwo łódzkie

Tabela nr 12 Stan zasobu nieruchomości – województwo małopolskie

Tabela nr 13 Stan zasobu nieruchomości – województwo mazowieckie

Tabela nr 14 Stan zasobu nieruchomości – województwo opolskie

Tabela nr 15 Stan zasobu nieruchomości – województwo podkarpackie

Tabela nr 16 Stan zasobu nieruchomości – województwo podlaskie

Tabela nr 17 Stan zasobu nieruchomości – województwo pomorskie

Tabela nr 18 Stan zasobu nieruchomości – województwo śląskie

Tabela nr 19 Stan zasobu nieruchomości – województwo świętokrzyskie

Tabela nr 20 Stan zasobu nieruchomości – województwo warmińsko-mazurskie

Tabela nr 21 Stan zasobu nieruchomości – województwo wielkopolskie

Tabela nr 22 Stan zasobu nieruchomości – województwo zachodniopomorskie

Tabela nr 23 Stan zasobu nieruchomości – analiza nieruchomości w Zasobie Nieruchomości KZN pod względem ich udziału w puli nieruchomości skarbowych na terenie poszczególnych województw

Tabela nr 24 Stan zasobu nieruchomości a powierzchnia, populacja i stopień urbanizacji

Tabela nr 25 Liczba spółek z udziałem KZN, w tym SIM/TBS i spółek celowych

Tabela nr 26 Wykaz SIM/TBS z udziałem KZN

Tabela nr 27 Wykaz SIM/TBS z udziałem KZN z oznaczeniem źródła aportu (KZN/gmina) i liczby lokali na poszczególnych etapach inwestycji

Tabela nr 28 Plany zbywania nieruchomości według PGN 2022-2024

Tabela nr 29 – Efektywność dysponowania nieruchomościami Zasobu w latach 2022-2024.