



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

BADK.DPK.133.123.2023

| | |
|------------------|---|
| P10-60/23 | Data wpływu petycji 13 czerwca 2023 r. |
| | Data sporządzenia informacji o petycji 27 lipca 2023 r. |

USTAWA O KRAJOWYM ZASOBIE NIERUCHOMOŚCI

TEMAT

**ZMIANA art. 51 i 52 - WPROWADZENIE ROZWIĄZANIA:
NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCE W SKŁAD KRAJOWEGO ZASOBU
NIERUCHOMOŚCI MOGĄ BYĆ PRZEDMIOTEM NIEODPŁATNEGO
PRZEKAZANIA SPÓLDZIELNI MIESZKANIOWEJ W CELU REALIZACJI
NA TYCH NIERUCHOMOŚCIACH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH
I USTANOWIENIA PO ICH WYBUDOWANIU SPÓLDZIELCZYCH
LOKATORSKICH PRAW DO LOKALI**

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Porozumienie Spółdzielni Mieszkaniowych w Rzeszowie.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, poprzez wprowadzenie rozwiązania zgodnie z którym nieruchomości wchodzące w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tych nieruchomościach budynków mieszkalnych i ustanawiania po ich wybudowaniu spółdzielczych lokatorskich praw do lokali.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji postulują wprowadzenie do art. 51 i art. 52 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości rozwiązania, zgodnie z którym nieruchomości wchodzące w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości mogłyby być przedmiotem nieodpłatnego przekazania spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tych nieruchomościach budynków mieszkalnych i ustanawiania po ich wybudowaniu spółdzielczych lokatorskich praw do lokali.

Jak podkreślili autorzy petycji, wnioskowana zmiana pozwoli spółdzielniom mieszkaniowym na budowę budynków mieszkaniowych na nieruchomościach pozyskanych z Krajowego Zasobu Nieruchomości, jednocześnie obniży koszty budowy i ułatwi uzyskanie tytułu prawnego dla osób o niższych dochodach.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1054) w art. 51 stanowi, że nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przedmiotem: sprzedaży; oddania w użytkowanie wieczyste; nieodpłatnego przekazania jednostce samorządu terytorialnego, związkowi tych jednostek lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego; przekazania jednostce samorządu terytorialnego w celu zbycia tej nieruchomości z rozliczeniem w jej cenie ceny lokali lub budynków 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”; aportu do spółki celowej, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego; umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym; zamiany nieruchomości (**ust. 1**).

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi lub oddawane w najem lub dzierżawę (**ust. 2**).

Udzielanie wsparcia finansowego ze środków KZN jest możliwe, o ile przyczynia się to

do istotnego na danym obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, zwiększenia liczby mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub realizowanych w ramach budownictwa czynszowego i jest zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności (**ust. 3**).

W przypadku wystąpienia o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 35 pkt 2a, 9 i 10, art. 51a ust. 3, art. 53 ust. 2 oraz art. 65 ust. 1, we wniosku o wyrażenie zgody (**ust. 5**) wskazuje się m.in.: przedmiot czynności prawnej; informację o danych ewidencyjnych identyfikujących składniki aktywów trwałych, z wyjątkiem wniosku o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 35 pkt 9 i 10, jeżeli w ramach objętej nią czynności nie przewidziano wniesienia jako aportu nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu; wartość nieruchomości; wysokość wnoszonych środków, jeżeli w ramach objętej nią czynności przewidziano przeznaczenie tych środków na objęcie udziałów lub akcji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych lub towarzystwach budownictwa społecznego; sposób dokonania czynności prawnej; uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej; uzasadnienie powiązania celu publicznego z budownictwem mieszkaniowym - w przypadku zgody, o której mowa w art. 51a ust. 3.

Do wniosku, o którym mowa w ust. 5, dołącza się: dokumenty potwierdzające m.in.: tytuł prawny do nieruchomości, wartość nieruchomości; projekt umowy, na podstawie której ma być dokonana czynność prawna; inne dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku (**ust. 6**).

Art. 52 ustawy stanowi, że nieodpłatne przekazanie nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić w drodze umowy m.in.:

- w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej, w wyniku której powstaną lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- w przypadku nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji lub w jego sąsiedztwie w celu realizacji działań rewitalizacyjnych;
- na cele związane z realizacją inwestycji regulowanych ustawą o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych;
- w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy, określonego ustawą o szczególnych zasadach odbudowy (...) (**ust. 1**).

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być również przedmiotem umowy o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego lub związkowi jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji na tej nieruchomości: przedsięwzięcia

mającego na celu utworzenie mieszkań chronionych, noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub ogrzewalni; (...) inwestycji towarzyszącej, o której mowa w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (**ust. 2**).

W przypadku zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inny cel, niż określony w umowie, przed upływem 10 lat od dnia jej nieodpłatnego przekazania, KZN występuje do jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub spółki celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego z żądaniem zwrotu wartości rynkowej nieruchomości, określonej na dzień żądania. KZN może odstąpić od żądania zwrotu, jeżeli nieruchomość zostanie zbyta lub przeznaczona na cele publiczne (**ust. 3**).

W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, zawarcie umowy następuje na wniosek właściwej miejscowo jednostki samorządu terytorialnego (**ust. 6**).

W przypadkach, o których mowa w ust. 2, zawarcie umowy następuje na wniosek właściwej miejscowo jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego (**ust. 7**).

Umowa o nieodpłatnym przekazaniu określa w szczególności: strony umowy; przedmiot umowy, w tym cel wykorzystania nieruchomości; warunki wykorzystania nieruchomości; prawa i obowiązki stron umowy; kary umowne za wykorzystanie nieruchomości niezgodnie z celem, na jaki została przekazana, lub za naruszenie warunków wskazanych w umowie; warunki odstąpienia od umowy (**ust. 8**).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Krajowy Zasób Nieruchomości jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skarb Państwa powierza Krajowemu Zasobowi Nieruchomości wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 oraz w art. 2 ust. 2, tj. nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym powierzone Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste; stanowiące przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, nieruchomości którymi gospodarują właściwe organy; nieruchomości stanowiące własność spółek Skarbu Państwa oraz własności Skarbu Państwa i są przedmiotem użytkowania wieczystego spółek Skarbu Państwa oraz nieruchomości nabyte na rzecz Skarbu Państwa oraz nieruchomości nabyte przez Krajowy Zasób Nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru zupełnego.

Ustawowe zadania KZN zostały wymienione w 9 punktach. Katalog zadań KZN, jak wskazuje brzmienie komentowanego przepisu, ma charakter zamknięty. Część z zadań KZN została określona przy użyciu takich pojęć jak „tworzenie warunków” albo „podejmowanie działań w celu realizacji”, a więc w sposób niekonkretyzujący działania oraz jego celu. Czym innym jest „podejmowanie działań w celu realizacji”, a czym innym „realizacja konkretnego działania”. Takie określenie niektórych zadań KZN wynika z tego, że KZN ma również obowiązek wspierać działania podejmowane przez inne osoby (organy). Zadania KZN wymienione w art. 5 KZNU stanowią przedmiot regulacji dalszych norm KZNU. (...)

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu (udziały w tych nieruchomościach) mogą być przedmiotem obrotu. Katalog z art. 51 ust. 1 KZNU obejmuje czynności prawne, które prowadzą do przejścia własności nieruchomości. Mowa tu o:

- 1) sprzedaży nieruchomości;
- 2) nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego, związkowi tych jednostek lub spółce celowej z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wniesieniu nieruchomości jako aport do spółki celowej oraz o
- 4) zamianie nieruchomości.

Treść art. 51 ust. 1–2 KZNU obejmuje również czynności prawne, które nie prowadzą do przejścia własności nieruchomości. Chodzi tu o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, o obciążenie jej ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz o oddanie jej w najem lub dzierżawę. Jeżeli chodzi o umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, to jej zawarcie skutkuje przejściem własności nieruchomości albo taki skutek prawny nie następuje (w zależności od treści umowy). Katalog czynności prawnych z art. 51 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości częściowo pokrywa się z katalogiem czynności prawnych z art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹.

INFORMACJE DODATKOWE:

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości powstała z przedłożenia rządowego. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, głównym wyzwaniem polskiej polityki mieszkaniowej jest zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na wynajęcie mieszkania na potrzeby własne. Projekt ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, dalej: „projekt ustawy”, stanowi odpowiedź na wnioski

¹ M. T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2021.

wynikające z diagnozy sytuacji mieszkaniowej w kraju, dokonanej w kontekście prac nad Narodowym Programem Mieszkaniowym, dalej: „NPM”. Uwzględniając założenia przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. dokumentu strategicznego określającego kierunki nowej polityki mieszkaniowej w Polsce (NPM), czyli:

1) zwiększenia dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych,

2) zwiększenia możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową,

3) poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenia efektywności energetycznej

– projekt ustawy zawiera rozwiązania służące zwiększeniu podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, dalej: „SP”, i przeznaczenie ich na realizację inwestycji w postaci budownictwa mieszkaniowego. Powoływany na gruncie przedmiotowej ustawy Krajowy Zespół Nieruchomości, dalej: „KZN”, będzie nie tylko realizował funkcję instytucji zarządzającej nieruchomościami SP i uzyskującej wpływy z tego tytułu, ale także przyczyni się do stworzenia stabilnych i efektywnych warunków finansowania instrumentów przyjętych w ramach NPM².

Mieszkanie Plus było najważniejszym pakietem rozwiązań Narodowego Programu Mieszkaniowego, którego celem było zwiększenie liczby mieszkań dostępnych dla osób o niskich i umiarkowanych dochodach, dzięki wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa³.

Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus w 2021 r. było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (P/21/026).

Zgodnie z ustaleniami NIK - Program Mieszkanie Plus w obszarze Społecznego Budownictwa Czynszowego zakładał również prowadzenie działań mających na celu: zwiększenie zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu, przeznaczonych dla gospodarstw domowych uzyskujących średnie dochody, a także dla gospodarstw domowych o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, m.in. młodych małżeństw pragnących zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe w systemie najmu, a nie własności. Realizacja tych założeń następowała poprzez finansowanie zwrotne udzielane na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

W okresie objętym kontrolą w obszarze tym inicjowano zmiany ustawowe mające na celu

² <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1726>

³ <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/mieszkanie-plus>

skuteczne zwiększenie zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu (...). Pomimo podejmowania tak szerokich zmian ustawowych, mających na celu wzmocnienie możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowych w obszarze SBC z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK, od początku funkcjonowania programu do końca I kwartału 2021 r., wybudowanych zostało 4 566 mieszkań, a w budowie pozostawało 4 805 mieszkań. Z 4 566 mieszkań wybudowanych z udziałem preferencyjnych kredytów z BGK, tylko 42 mieszkania wybudowane zostały przez spółdzielnie mieszkaniowe. Według stanu na koniec I kwartału 2021 r. spółdzielnie mieszkaniowe prowadziły budowę 382 mieszkań, a kwota kredytów udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym przez BGK, wyniosła tylko 6 800 tys. zł (z 826 845,6 tys. zł kredytów preferencyjnych udzielonych przez BGK). Dyrektor DM w MRPiT wyjaśnił, m.in. że: „(...) spółdzielnie mieszkaniowe to prywatne podmioty. Politykę mieszkaniową w imieniu i w interesie swoich członków realizują zarządy spółdzielni mieszkaniowych. Ustawodawca może jedynie zachęcać spółdzielnie mieszkaniowe, poprzez tworzenie dogodnych warunków finansowych do uczestnictwa w programie, natomiast ostateczna decyzja odnośnie rozpoczęcia procesu inwestycyjnego należy do spółdzielni mieszkaniowej i jej członków. Problemy z jakimi borykają się spółdzielnie mieszkaniowe (co może mieć bezpośrednie przełożenie na uczestnictwo w programie) to: brak gruntów, na których można realizować inwestycje mieszkaniowe (część należy do samorządów, które nie sprzedają bądź nie chcą udzielać bonifikat); brak środków finansowych na podjęcie inwestycji, środki pochodzące z programów rządowych nie są wystarczające, a spółdzielnie mieszkaniowe nie chcą zaciągać kredytów (widoczny jest tutaj opór ze strony członków spółdzielni ze względu na ryzyko inwestycyjne). (...)”.

W ocenie NIK w okresie 2017-2019 kolejni ministrowie właściwi ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie sprawowali skutecznego nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości. Potwierdzeniem tego są wyniki kontroli Krajowego Zasobu Nieruchomości, przeprowadzonej pod koniec 2019 r. po przejściu działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo przez Ministra Rozwoju. Kontrola ta wykazała szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu Krajowego Zasobu Nieruchomości m.in. w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych (...). Nieuzasadniona zwłoka w powołaniu Prezesa i Rady Nadzorczej Krajowego Zasobu Nieruchomości skutkowałą brakiem przygotowania i zatwierdzania dokumentów wynikających z ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, tj. wieloletniej strategii działania Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz

programu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu. W konsekwencji Krajowy Zasób Nieruchomości przez ponad dwa lata gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości. (...)

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała następujące wnioski pokontrolne⁴:

1) wdrożenie skutecznego nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości w celu poprawy warunków realizacji zadań ustawowych przez tę jednostkę oraz zapewnienia prowadzenia przez nią prawidłowej gospodarki finansowej;

2) wdrożenie skutecznych metod pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiających ocenę efektywności prowadzonych działań w ramach tego programu;

3) wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających ujawnianie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przed upływem terminów przedawnienia karalności o których mowa w art. 38 udfp.

Minister Rozwoju i Technologii Waldemar Buda ogłosił 17 maja 2023 r. zamknięcie programu Mieszkanie Plus⁵.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁴ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/026/>

⁵ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1573073%2Cminister-buda-zamykamy-program-mieszkanie-plus-premier-bedzie-wzmocnienie>