

# **Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz**

## Przedmowa

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości została uchwalona w dniu 20.7.2017 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm.). Jej wejście w życie wymusiło nowelizację kilkunastu innych ustaw, w tym ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1910 ze zm.), ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) i ustawy z 21.6.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 611).

Uchwalenie KZNU stanowiło jeden z elementów realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą Nr 115/2016 z 27.9.2016 r. (RM-111-119-16, [https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a\\_narodowy\\_program\\_mieszkaniowy.pdf](https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf), dostęp: 28.12.2020 r.). Jednym z celów tego programu jest zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych. W programie tym stwierdzono, że „docelowo do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wielkość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika z obecnego poziomu 376 do 435 mieszkań na 1000 osób” (Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 50). Narodowy Program Mieszkaniowy zakłada funkcjonowanie tzw. pakietu „Mieszkanie+”, którego realizacja ma zwiększyć liczbę dostępnych na rynku „niedrogich mieszkań” na wynajem.

Zasadniczym celem KZNU jest poprawa rynku mieszkaniowego w Polsce. Uchwalając tę ustawę, przyjęto, że do takiej poprawy powinny przyczynić się zwiększenie podaży nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności przez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz budowa „niedrogich mieszkań” na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę). Założono, że na bazie nieruchomości Skarbu Państwa oraz – zgodnie z późniejszą koncepcją – także spółek Skarbu Państwa uda się zwiększyć aktywność inwestorów prywatnych (deweloperów) nakierowaną na wznoszenie na tych gruntach budynków mieszkalnych lub mieszkalnych z funkcją usługową oraz oferowanie mieszkań na wynajem z czynszem regulowanym. Komentowana ustawa dotyczy nieruchomości położonych w miastach, w założeniu bowiem chodzi o „ożywienie” budownictwa wielorodzinnego na terenie miast. Realizację celów komentowanej ustawy powierzono Krajowemu Zasobowi Nieruchomości.

## Przedmowa

Komentowana ustawa jest aktem prawnym, który należy zakwalifikować do szeroko rozumianego prawa nieruchomości. Zawiera ona rozwiązania prawne zarówno z zakresu prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Tworzy ona nową państwową osobę prawną – Krajowy Zasób Nieruchomości, której zadaniem ma być przede wszystkim gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa (KZN jako zarządca nieruchomości). Ma ona wykonywać we własnym imieniu również inne prawa i obowiązki prywatnoprawne oraz prawa i obowiązki o charakterze publicznym (np. obowiązki podatkowe). Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości tworzy Zasób Nieruchomości na wzór zasobów gminnych, powiatowych i wojewódzkich funkcjonujących na mocy ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.). Warto wspomnieć, że poza Zasobem Nieruchomości oraz „samorządowymi” zasobami nieruchomości istnieje też zasób nieruchomości Skarbu Państwa utworzony na mocy ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2243), ustawy z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.) oraz ustawy z 10.7.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 303). Zasób „nieruchomości publicznych” nie jest zatem jednolity i pozostaje w gospodarowaniu licznych państwowych i samorządowych osób prawnych oraz *stationes fisci*. Zasób Nieruchomości w pewnym zakresie (nieruchomości mogące się przydać w celach mieszkaniowych) tę jednolitość zapewni.

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomościami nie reguluje w sposób zupełny funkcjonowania KZN jako osoby prawnej oraz funkcjonowania Zasobu Nieruchomości. W pozostałym zakresie, nieuregulowanym w KZNU, stosuje się przepisy ogólne o osobach prawnych i nieruchomościach, a więc przede wszystkim przepisy ustawy z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) oraz GospNierU. Ze względu na przedmiot regulacji KZNU zastosowanie w omawianym zakresie znajdują również przepisy ustawy z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.), ustawy z 16.12.2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 735 ze zm.), OchrLokU, ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305) oraz ustawy z 29.9.1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 217). Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego.

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości ulegała kilkukrotnie nowelizacji. Z dniem 24.11.2017 r. na mocy nieobowiązującej już ustawy z 2.12.2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1984 ze zm.) zmianie uległ

art. 133 ust. 2a KZNU. Z dniem 1.5.2018 r. na mocy ustawy z 22.3.2018 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. z 2018 r. poz. 756 ze zm.) zmieniono art. 5, 7, 49, 51, 52 KZNU oraz dodano do komentowanej ustawy art. 72a. Z dniem 7.9.2018 r. na mocy ustawy z 5.7.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 219 ze zm.) dodano do KZNU art. 30a–30c. Z dniem 5.10.2018 r. na mocy ustawy z 20.7.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2040) zmianie uległ art. 69 KZNU (aktualnie uchylony). Z dniem 15.8.2019 r. nastąpiła gruntowna nowelizacja przepisów ustawy o KZN, na mocy ustawy z 13.6.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy (Druk sejmowy Nr 3364), ponad roczna praktyka stosowania rozwiązań KZNU wykazała, że dla osiągnięcia zakładanych celów konieczna jest modyfikacja jej przepisów. Zdecydowano m.in. o zmianie regulacji w zakresie pozyskiwania nieruchomości do Zasobu Nieruchomości, w tym celu poszerzono krąg podmiotów zobowiązanych do przekazywania nieruchomości do Zasobu Nieruchomości o spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Ostatnie nowelizacje KZNU zostały dokonane na mocy ustawy z 10.12.2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) oraz ustawy z 16.12.2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 223). Do istotnych zmian wprowadzonych ustawą z 10.12.2020 r. należy zaliczyć umożliwienie tworzenia przez KZN w imieniu Skarbu Państwa społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub przystępowania do istniejących społecznych inicjatyw mieszkaniowych (towarzystw budownictwa społecznego) oraz zmianę regulacji dotyczącej spółek celowych (art. 7 KZNU). Ponadto zrezygnowano z regulacji zasad prowadzenia gospodarki finansowej KZN oraz gospodarki finansowej Zasobu na poziomie rozporządzenia, przenosząc materię dotychczas uregulowaną w rozporządzeniu do KZNU.

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, pomimo krótkiego czasu obowiązywania, doczekała się licznych zmian, co jest wyrazem dążenia przez ustawodawcę do wypracowania właściwego modelu funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz stanowi przejaw szerszego

Przedmowa

problemu, związanego z ciągłym poszukiwaniem właściwych rozwiązań prawnych dla regulacji rynku mieszkalnictwa w Polsce.

*Autorzy*

Toruń, luty 2021 r.

[Przejdź do księgarni →](#)