

UZASADNIENIE

Mając na uwadze potrzebę zrównoważenia działań wspierających obywateli w uzyskaniu prawa do mieszkania, konieczne było zdiagnozowanie czynników, które utrudniają bądź spowalniają realizację inwestycji mieszkaniowych, jak również ograniczają dostępność gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Projekt zawiera propozycję, która pomoże rozwiązać zidentyfikowane kwestie mające bezpośredni wpływ na rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Jedną z barier dla rozwoju rynku nieruchomości w najbliższych latach stanowi niedostateczna podaż gruntów, na których mogłyby powstawać nowe inwestycje mieszkaniowe. Według danych z rynku bez podjęcia działań skutkujących zwiększeniem podaży gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, prognozy dotyczące podaży mieszkań oddawanych w kolejnych latach będą się pogarszały. Zdaniem rynku bez skutecznych działań zmierzających do rozwiązania powyższego problemu, obserwować będziemy dalszy spadek dostępności gruntów i w efekcie dynamiczny wzrost cen zarówno gruntów, jak i mieszkań.

Szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie

Celem proponowanych zmian w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym jest „odblokowanie” gruntów spółek Skarbu Państwa oraz gruntów, którymi gospodaruje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych. Wiele gruntów z potencjałem pod zabudowę mieszkaniową położonych w atrakcyjnych lokalizacjach pozostaje obecnie w zasobach wskazanych podmiotów, które nie wykorzystują tego potencjału do realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Istotą proponowanych rozwiązań jest zatem zagwarantowanie instrumentów pozwalających na przekazanie do publicznego zasobu tych nieruchomości, które są obiektywnie zbędne wskazanym podmiotom z punktu widzenia realizowanych przez nie zadań, a jednocześnie wykazują potencjał do zabudowy mieszkaniowej. Rozwiązanie to pozwoli także odzyskać i zurbanizować często rozległe obszary w centrach miast i poprawić warunki zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Propozycja będzie dotyczyć więc przede wszystkim nieruchomości położonych w sąsiedztwie obszarów zurbanizowanych, w tym należących m.in. do spółek infrastrukturalnych (PKP, Poczta Polska itp.).

W związku z powyższym w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (**art. 1 projektu**) proponuje się przyznanie ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (dalej: ministra właściwego ds. budownictwa) kompetencji do wskazywania gruntów w gospodarowaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, które będzie podstawą do nieodpłatnego przekazania nieruchomości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na rzecz gminy (dodawany art. 24c). Uprawnienie to ograniczone będzie wyłącznie do nieruchomości, które mogą być zagospodarowane na cele mieszkaniowe, tj.

przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod wskazane cele. Tym samym ze względu na ich przeznaczenie nie są one niezbędne do wykonywania zadań ustawowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa gospodarującego gruntami pochodzącymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Uprawnienie do wskazywania gruntów przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie odnosiło się do nieruchomości ujętych w wykazie sporządzonym przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który będzie publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz przekazywany ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Nieruchomość będzie mogła zostać oddana nieodpłatnie gminie w celu:

- 1) realizacji na tej nieruchomości przez gminę przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub
- 2) ustanowienia na tej nieruchomości przez gminę użytkowania wieczystego na rzecz:
 - a) społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznacza się na wynajem osobom fizycznym spełniającym warunki, o których mowa w art. 7a ustaw z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych lub gminie z prawem do ich dalszego podnajmowania, lub
 - b) spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznacza się na wynajem osobom fizycznym spełniającym warunki, o których mowa w art. 7a ustaw z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych lub co do których ustanawia się spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, lub
 - c) jednoosobowej spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lub
- 3) 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".

We wniosku organ będzie zobowiązany do wskazania celu przekazania, a w razie zamiaru ustanowienia użytkowania wieczystego zgodnie z ust. 2 pkt 2 - również dane podmiotu, na rzecz którego ustanowione zostanie użytkowanie wieczyste (ust. 4).

W przypadku gdy wskazane we wniosku przedsięwzięcie nie zostanie przez gminę zrealizowane w ciągu 5 lat od dnia przekazania nieruchomości, Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przysługiwać będzie żądanie jej zwrotu w całości lub w części. W przypadku wystąpienia z tym żądaniem gmina będzie zobligowana do przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w ciągu 30 dni (ust. 5).

W przypadku gdy przedsięwzięcie nie zostanie zrealizowane na nieruchomości przekazanej podmiotom wskazanym w ust. 2 w ciągu 5 lat od dnia przekazania, projekt przewiduje rekompensatę odpowiadającą wartości przekazanego prawa do nieruchomości. W takiej sytuacji, na wniosek Krajowego Ośrodka, gmina obowiązana będzie do zapłaty rekompensaty odpowiadającej wartości przekazanego prawa do nieruchomości. Termin ten - na wniosek gminy lub podmiotu wskazanego w ust. 2 - może być przedłużony za zgodą starosty, nie dłużej jednak niż o dwa lata (ust. 6). Warunki przedłużenia terminu realizacji przedsięwzięcia określi wojewoda w drodze zarządzenia (ust. 8).

Przez zrealizowanie przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, należy rozumieć oddanie do użytkowania budynków wskazanych we wniosku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (ust. 7).

Ponadto w projekcie zawarto zastrzeżenie, że nie ustanawia się odrębnej własności lokali mieszkalnych utworzonych w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 24c ust. 2 pkt 1 i 2 oraz uzyskanych przez gminę w ramach sprzedaży, o której mowa w art. 24c ust. 2 pkt 3. Natomiast środki uzyskane z tytułu:

- 1) ustanowienia zgodnie z art. 24c ust. 2 pkt 2 użytkowania wieczystego,
- 2) sprzedaży, o której mowa w art. 24c ust. 2 pkt 3

- gmina przekazuje na rachunek Funduszu Dopłat, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (art. 24d).

Jak wynika ze Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) w 2024 roku według stanu na dzień 31 grudnia 2024 roku w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: WRSP) pozostawało ponad 1,33 miliona hektarów gruntów, z czego do rozdysponowania pozostaje ok. 178,3 tys. hektarów. Zdaniem KOWR około 3,4% tych gruntów (ok 6 tys. ha) kwalifikuje się pod budownictwo i usługi. Ponadto podkreślenia wymaga, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (dalej: KZN), KOWR przekazuje do KZN nieruchomości wchodzące w skład Zasobu WRSP przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele mieszkaniowe. Do 31 grudnia 2024 r. przekazano z Zasobu WRSP do KZN łącznie 770,7 ha gruntów, w tym 11,5 ha w 2024 roku.

Zmiany w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym (**art. 2 projektu**) mają na celu stworzenie optymalnych warunków do zagospodarowania na cele mieszkaniowe również gruntów znajdujących się w zasobach spółek Skarbu Państwa, które są im zbędne. Jak wynika z analiz, znaczna część gruntów stanowiących własność lub przedmiot użytkowania wieczystego spółek Skarbu Państwa – ze względu na ich przeznaczenie oraz cechy funkcjonalne - ma potencjał do wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe, lecz na skutek ograniczeń w dysponowaniu tym mieniem pozostaje niezagospodarowana lub wykorzystywana na cele inne, niż statutowe.

Z tych względów w projektowanym art. 36b ministrowi właściwemu ds. budownictwa zaproponowano przyznanie kompetencji do nieodpłatnego przejmowania nieruchomości

zbędnych spółce. Przejęta nieruchomość będzie równocześnie przekazywana do zasobu gospodarowanego przez właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Przejęcie i przekazanie nieruchomości będzie uwarunkowane uzyskaniem zgody organu wykonującego prawa z akcji, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi (organ nadzoru).

W przypadku braku zgody organu nadzoru, minister będzie mógł wystąpić o rozstrzygnięcie do Prezesa Rady Ministrów, które zastępować będzie zgodę lub odmowę jej wyrażenia (ust. 11).

Proponowane rozwiązania czerpią ze wzorca normatywnego oraz utrwalonej praktyki instytucji nieodpłatnego przejęcia i przekazania przez ministra właściwego do spraw budownictwa nieruchomości od państwowej osoby prawnej na zasadzie art. 55a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Uprawnienie to umożliwia władcze zadysponowanie nieruchomościami, które ze względu na potencjał do zagospodarowania na cele inne, niż uzasadniające gospodarowanie przez spółki Skarbu Państwa, powinny zostać przeznaczone do realizacji doniosłych dla polityki mieszkaniowej państwa przedsięwzięć. Proponowane rozwiązanie dopełnia zatem przewidziane w ustawie rozwiązanie systemowe, uzupełniając zakres jego oddziaływania m.in. na państwowe osoby prawne będące spółkami prawa handlowego.

Wyjaśnienia również wymaga, że projektowane przepisy nie obejmują gruntów znajdujących się w zasobie KZN, ani nie modyfikują mechanizmu ich pozyskiwania przez KZN. Proponowane rozwiązanie pozostaje autonomiczne względem uprawnień przysługujących KZN i będzie mogło bez przeszkód funkcjonować równolegle.

Po wdrożeniu proponowanego rozwiązania w systemie prawnym będą zatem funkcjonowały dwa mechanizmy pozyskiwania gruntów spółek Skarbu Państwa:

- 1) pozyskanie gruntu przez KZN (podmiot centralny) za rekompensatą w wysokości 100% ceny rynkowej;
- 2) przejęcie gruntu nieodpłatnie przez ministra właściwego do spraw budownictwa w celu rozdysponowania na poziomie lokalnym.

Przez „nieruchomość zbędną” należy rozumieć nieruchomość, która nie jest wykorzystywana przez spółkę do prowadzenia działalności przeważającej oraz w odniesieniu do której spółka nie uzyskała pozwolenia na budowę (**ust. 6**).

Projekt zakłada nałożenie na wszystkie państwowe osoby prawne będące spółkami obowiązku sporządzenia w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe wykazu nieruchomości stanowiących ich własność lub przedmiot użytkowania wieczystego ze wskazaniem, które z nich wykorzystuje do prowadzenia działalności przeważającej. Wykaz obejmujący wyłącznie nieruchomości, które nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności przeważającej, będzie przekazywany ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej spółki (**ust. 1**). Należy jednocześnie wskazać, że przez działalność przeważającą należy rozumieć formy aktywności gospodarczej ukierunkowane na świadczenie usług publicznych, dla których realizacji spółka lub podmiot będący jej poprzednikiem

prawnym zostały powołane. Z pojęciem tym nie należy utożsamiać działalności ubocznej, w tym również klasyfikowanej na podstawie odrębnych przepisów jako działalność podstawowa, jeżeli ma ona jedynie charakter pomocniczy, służy do zwiększenia wpływów podmiotu, lecz nie jest bezpośrednio związana z realizacją zadania publicznego stanowiącego wiodący profil gospodarczy danego podmiotu.

Odrębne uprawnienie do wskazania nieruchomości zbędnych będzie przysługiwało organowi nadzoru, który będzie mógł wskazać ją na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Dane o tych nieruchomościach będą podlegały publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej spółki, będą także przekazywane ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (**ust. 2**).

W każdym przypadku uprawnienie ministra do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do przejmowania nieruchomości będzie aktualizowało się wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości wskazanych jako zbędne.

Analogicznie jak w przypadku gruntów z zasobu gospodarowanego przez KOWR, nieruchomości przejęte i przekazane przez ministra do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do zasobu Skarbu Państwa gospodarowanego przez starostę będą mogły zostać oddane nieodpłatnie gminom, na wniosek ich organów wykonawczych. Nieruchomość będzie mogła zostać oddana nieodpłatnie gminie w celu:

- 1) realizacji na tej nieruchomości przez gminę przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub
- 2) ustanowienia na tej nieruchomości przez gminę użytkowania wieczystego na rzecz:
 - a) społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznacza się na wynajem osobom fizycznym spełniającym warunki, o których mowa w art. 7a ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych lub gminie z prawem do ich dalszego podnajmowania, lub
 - b) spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznacza się na wynajem osobom fizycznym spełniającym warunki, o których mowa w art. 7a ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych lub co do których ustanawia się spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, lub
 - c) jednoosobowej spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lub
- 3) 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".

We wniosku organ będzie zobowiązany do wskazania celu przekazania, a w razie zamiaru ustanowienia użytkowania wieczystego zgodnie z ust. 4 pkt 2 - również dane podmiotu, na rzecz którego ustanowione zostanie użytkowanie wieczyste (**ust. 5**).

Projekt przewiduje również mechanizm zwrotu nieruchomości w przypadku, gdy zadeklarowane przez gminę przedsięwzięcie nie zostanie zrealizowane w ciągu 5 lat od dnia przekazania. W takim przypadku, na wniosek spółki lub organu nadzoru, gmina obowiązana będzie do zwrotnego przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia ze stosownym żądaniem (**ust. 7**).

Projekt przewiduje rekompensatę odpowiadającą wartości przekazanego prawa do nieruchomości w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie zostanie zrealizowane na nieruchomości przekazanej podmiotom wskazanym w ust. 4 w ciągu 5 lat od dnia przekazania. W takim przypadku, na wniosek spółki lub organu nadzoru, gmina obowiązana będzie do zapłaty rekompensaty odpowiadającej wartości przekazanego prawa do nieruchomości. Termin ten na wniosek gminy lub podmiotu wskazanego w ust. 4 może być przedłużony za zgodą starosty, nie dłużej jednak niż o dwa lata (**ust. 8**). Warunki przedłużenia terminu realizacji przedsięwzięcia określi wojewoda w drodze zarządzenia (**ust. 10**).

Przez zrealizowanie przedsięwzięcia należy rozumieć oddanie do użytkowania budynków wskazanych we wniosku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (**ust. 9**).

W przypadku nieruchomości wniesionej do spółki aportem, która zostanie przekazana do zasobu starosty, umarza się udziały i akcje pokryte tymi wkładami. Umorzenie będzie stanowiło podstawę do obniżenia kapitału zakładowego spółki bez wymogu zmiany umowy lub statutu spółki (**ust. 12**).

Ponadto nie przewiduje się ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych utworzonych w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 36b ust. 4 pkt 1 i 2 oraz uzyskanych przez gminę w ramach sprzedaży, o której mowa w art. 36b ust. 4 pkt 3. Natomiast środki uzyskane z tytułu:

- 1) ustanowienia zgodnie z art. 36b ust. 4 pkt 2 użytkowania wieczystego
- 2) sprzedaży, o której mowa w art. 36b ust. 4 pkt 3

- gmina przekazuje na rachunek Funduszu Dopłat, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (**art. 36c**).

Przyjęcie proponowanych rozwiązań w zakresie gruntów znajdujących się w zasobach spółek Skarbu Państwa znajduje uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach przedstawicieli doktryny.

Poza Skarbem Państwa w obrocie występuje jeszcze wiele innych osób prawnych, których majątek w całości jest majątkiem państwa, tyle że z różnych względów jednostki te w stosunkach cywilnoprawnych występują jako odrębne od Skarbu Państwa osoby prawne. Jak wskazuje doktryna „[...]Są to jednostki które państwo wyposaża w całości w majątek, Skarbowi Państwa przypadają zyski, jakie taka osoba prawna przynosi, a po utracie osobowości prawnej

majątek takich jednostek organizacyjnych wraca do Skarbu Państwa” (J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1062). Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny prawa cywilnego majątek państwa nie musi więc być z cywilnoprawnego punktu widzenia własnością Skarbu Państwa, lecz może być przedmiotem własności wyodrębnionych od Skarbu Państwa osób prawnych – co nie zmienia faktu, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z majątkiem publicznym (państwowym). Zatem majątek jednoosobowych spółek Skarbu Państwa jest z ekonomicznego i konstytucyjnego punktu widzenia majątkiem publicznym, a nie prywatnym. Tym samym swoboda ustawodawcy w normowaniu zasad, którym poddana będzie ta kategoria mienia, jest znacznie szersza. Znajduje to potwierdzenie 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. Natomiast przepis art. 218 Konstytucji RP stanowi, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. W orzecznictwie TK wprowadzono pojęcie tzw. publicznego podmiotu gospodarczego, definiowanego jako podmiot funkcjonujący w formie prywatnoprawnej, którego działalność opiera się na majątku publicznym. Publiczne podmioty gospodarcze są z ustrojowego punktu widzenia podmiotami władzy publicznej i tym samym nie są beneficjentami konstytucyjnych wolności ani praw, mimo że na płaszczyźnie ustawowej funkcjonują w oparciu o przepisy prawa prywatnego. Niezależnie bowiem od ustawowej formy organizacyjnej danego podmiotu (np. spółka prawa handlowego), konstytucyjne wolności i prawa są adresowane do jednostek prywatnych i określają ich relacje względem władzy publicznej. Zgodnie z poglądem wyrażanym w orzecznictwie TK funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, podobnie jak organów władzy publicznej, nie stanowi bezpośredniego sposobu realizacji praw lub wolności indywidualnych. Rozstrzyga o tym jednoznacznie treść przepisów Konstytucji RP ujętych w rozdziale zatytułowanym „Prawa i wolności osobiste”. W świetle orzecznictwa TK „Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych” (wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

W literaturze prawniczej podkreśla się również, że na gruncie konstytucyjnym inne są gwarancje ochrony prawa własności prywatnej, a inne regulacje odnoszą się do własności jednostek samorządu terytorialnego oraz własności Skarbu Państwa (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwaga 17 do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 591). Przepisy konstytucyjne chroniące prawo własności prywatnej przed ingerencją państwa nie znajdują zastosowania w odniesieniu do zasad dysponowania mieniem publicznym. Podkreślić należy, iż w doktrynie prezentowane są poglądy, że do własności Skarbu Państwa i innych form własności publicznej nie stosuje się przepisów o wywłaszczeniu (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – por. M. Safjan, L. Bosch (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016).

Nieruchomości stanowiące własność lub przedmiot użytkowania wieczystego państwowych osób prawnych, w tym spółek Skarbu Państwa, mogą być zatem poddane szczególnym regulacjom ustawowym określającym zasady i tryb przekazania tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Własność przysługująca tym podmiotom ma bowiem charakter własności publicznej. Przekazanie nieruchomości spółki Skarbu Państwa do publicznego zasobu, którym gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, nie spowoduje zmiany rodzaju własności. Z konstytucyjnego punktu widzenia własność publiczna w dalszym ciągu pozostaje własnością publiczną, tyle że od momentu przekazania zadanie gospodarowania tą nieruchomością wykonuje inny podmiot. Konstytucja nie wymaga zatem, aby tego typu przekazaniu własności towarzyszyła wypłata rekompensaty (odszkodowania).

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt SK 67/05, analizując przysługujący podmiotom tworzonym przez Skarb Państwa zakres ochrony wynikający z praw i wolności konstytucyjnych, Trybunał wskazał, że niejednokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto pogląd, że *„zdolności do powoływania się na wolność gospodarczą nie posiadają – oprócz organów państwa – jednostki samorządu terytorialnego, albowiem „mają one całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności” (postanowienie z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04). Powyższa reguła znajduje również zastosowanie w odniesieniu do publicznych podmiotów gospodarczych, (...). Sprzężenie art. 22 z art. 20 Konstytucji, w którym materialną podstawą wolności działalności gospodarczej jest szeroko pojęta własność prywatna, świadczy o tym, iż konstytucyjną ochroną nie jest objęta działalność prowadzona przez państwo, a także instytucje publiczne wykorzystujące mienie Skarbu Państwa oraz inne państwowe osoby prawne (zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 22 Konstytucji, [w:] red. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2001, t. II, s. 9). Z charakteru obu przepisów wynika, że nie mają one zastosowania do działań państwa w zakresie podejmowanej działalności gospodarczej. Państwo w takim wypadku dysponuje znaczną swobodą tworzenia, likwidacji i kształtowania podmiotów, przy pomocy których uczestniczy w obrocie gospodarczym (np. przedsiębiorstw państwowych, zakładów, spółek kapitałowych).(...) formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych” (tak powołany wyrok w sprawie o sygn. K. 19/00). Zasadniczym więc elementem różnicującym pozycję podmiotów prywatnych od „państwa i innych instytucji publicznych” jest materialna podstawa prowadzonej działalności gospodarczej, a przyjęcie kryterium majątkowego, jako podstawy odróżnienia publicznych podmiotów gospodarczych – których działalność oparta jest na własności publicznej – od prywatnych podmiotów gospodarczych, których działalność oparta jest na własności prywatnej, jest w pełni zasadne. Publicznym podmiotem gospodarczym jest niewątpliwie podmiot prowadzący działalność gospodarczą całkowicie opartą na majątku publicznym, w szczególności zaś u.d.i.p., przedsiębiorstwo państwowe oraz jednostka samorządu terytorialnego”.*

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że szeroko pojęta własność państwowa nie podlega ochronie konstytucyjnej, jaka przysługuje w przypadku własności

prywatnej. A zatem w przypadku ingerencji ustawodawcy we własność podmiotu publicznego brak jest obowiązku zastosowania zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zatem regulacje zaproponowane w przedmiotowym projekcie dotyczące mienia nieruchomego jednoosobowych spółek Skarbu Państwa znajdują uzasadnienie w obowiązującym systemie prawnym.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowana zmiana będzie miała pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Proponowane zmiany przyczynią się do usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenów pod inwestycje.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.