



STOWARZYSZENIE
BUDOWNICZYCH
DOMÓW
I MIESZKAŃ

Kraków, 21 grudnia 2016 r.

**Szanowny Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury i Budownictwa**

Szanowny Panie Ministrze,

Stowarzyszenie Budowniczych Domów i Mieszkań z przyjemnością przyjęło zaproszenie do konsultacji projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe.

Stowarzyszenie pozostawia poza zakresem konsultacji strukturę i zasady funkcjonowania państwowej osoby prawnej, jaką jest Narodowy Fundusz Mieszkaniowy, koncentrując się na zagadnieniach istotnych dla Budowniczych Domów i Mieszkań, a ujętych w Rozdziałach 5 oraz 6 projektu.

Konsultowany projekt ustawy w kluczowych, z punktu widzenia Stowarzyszenia, zagadnieniach zawiera szereg regulacji o bardzo ogólnym charakterze, częściowo sygnalizując planowane dalsze szczegółowe regulacje, częściowo pozostawiając niektóre zagadnienia poza regulacją. Powyższe może doprowadzić do licznych wątpliwości podczas stosowania ustawy, która wprowadza do porządku prawnego nowe instytucje prawne. Jedną z pojawiających się wątpliwości jest brak wyraźnych zapisów, na tym etapie tworzenia aktu dotyczącego Funduszu oraz Programu, wskazujących jednoznacznie, iż wysokość czynszu najmu oraz cena za zbycie mieszkania (rozumianego zgodnie z ustawą jako lokal mieszkalny lub dom) ustalane będą na zasadach rynkowych. Ukształtowanie praw i obowiązków stron w sposób czytelny nie tylko wyeliminuje wątpliwości przy stosowaniu ustawy, ale także zagwarantuje przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie budowy i wynajmu mieszkań, faktyczną możliwość uczestniczenia w Programie.

Stowarzyszenie pozytywnie opiniuje postanowienia dotyczące efektywnego zarządzania gruntami Skarbu Państwa. Regulacja doprowadzi do „inwentaryzacji” zasobów, ich oszacowania i efektywnego zagospodarowania. Nierzadko grunty te wskutek nieoptymalnego zarządzania nie przynosiły dochodów, pozostawały niewykorzystane, albo ich ewentualne wykorzystanie ograniczone było przez samorządy znacznym obciążeniem finansowym z tytułu zmiany umowy o użytkowanie wieczyste. Obowiązujący sposób gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (przez samorząd) pozbawiał Skarb Państwa istotnego wpływu na własny majątek.

Stowarzyszenie pozytywnie opiniuje możliwość przeznaczania części nieruchomości z Zasobu na potrzeby realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego obiektów infrastruktury technicznej i społecznej. Szereg nieruchomości należących do Skarbu Państwa znajduje się w miejscach istotnych z punktu widzenia rozwoju infrastruktury technicznej w gminach, powiatach, czy województwach. Również możliwość przekazania obszarów celem przeznaczenia ich na obiekty infrastruktury społecznej, należy uznać za zjawisko pożądane i korzystne z punktu widzenia wspólnot samorządowych.

Konsultowana ustawa nieprecyzyjnie określa relacje (zależności) pomiędzy Funduszem, a inwestorem nabywającym nieruchomość celem utworzenia na niej mieszkań (lokalu mieszkalnych lub domów).

Jak to zostało już zasygnalizowane na wstępie, ustawodawca nie wskazuje na jakich zasadach określany będzie czynsz najmu oraz cena za zbywane mieszkanie.

Projekt nie precyzuje według jakich zasad (komu i gdzie) uiszczane będą raty na poczet ceny za zbywane mieszkanie. Co więcej, wprowadza dwa zapisy, wydaje się mocno komplikujące cały proces nabycia mieszkania. Inwestor (wynajmujący) zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości na najemcę po uiszczeniu ceny podzielonej na raty (uiszczanej niezależnie od czynszu najmu). W przypadku zwłoki w zapłacie czynszu lub innych należności, wynajmujący może potrącić zaległości z rat ceny wpłaconych już przez najemcę. Z drugiej strony, w przypadku obciążenia mieszkania hipoteką (np. z powodu finansowania budowy ze środków pochodzących z kredytu), najemca ma obowiązek zawarcia umowy z wierzycielem hipotecznym (bankiem) określającej sposób zaliczania rat ceny na poczet wierzytelności zabezpieczonej hipoteką. Mamy zatem dwie odrębne umowy, zawarte pomiędzy różnymi podmiotami, które dotyczą wykorzystania rat ceny sprzedaży mieszkania (lokalu lub budynku).

Konsultowany projekt nie precyzuje co rozumie pod pojęciem „powierzchni użytkowej”, a pojęcie to jest istotne z punktu widzenia warunków wskazanych w art. 34 ust. 1 pkt 1 projektu. W obowiązującym systemie prawnym funkcjonują trzy definicje pojęcia „powierzchnia użytkowa”:

- 1) w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego;
- 2) w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r.,
- 3) w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r.

Projekt zakłada, iż kryteria oceny ofert nie określi ustawa (poza ceną) lecz będą one wynikać z zasad gospodarowania nieruchomościami uchwalanymi przez Radę Nadzorczą Funduszu. Z tego też powodu trudno jest aktualnie oceniać szereg wymogów stawianych inwestorom składającym oferty w przetargach, z uwagi na nieznaną wszystkich kryteriów oceny, ich wagi, czy też ewentualnie próbę uszczegóławiania przez Radę Nadzorczą warunków wynikających z ustawy.

Powyższe ma istotne znaczenie dla inwestorów tworzących kryteria pierwszeństwa, o których mowa w art. 35 ustawy, czy też prawidłowej konstrukcji samej oferty.

Projekt zakłada bowiem, iż podmiot przystępujący do przetargu celem nabycia nieruchomości z Zasobu z przeznaczeniem utworzenia na niej mieszkań, określa kryteria pierwszeństwa zawarcia umów najmu. Konstrukcja art. 35 ust. 2 wskazuje, iż wyliczenie

wskazane w tym przepisie ma charakter przykładowy, nie zawiera również żadnej gradacji opisanych tam kryteriów. Wobec powyższego, kryteria pierwszeństwa określane będą przez przystępujących do przetargu z zastrzeżeniem, iż powinny uwzględniać przynajmniej jedno z kryteriów wymienionych w ustawie. Jednakże po utworzeniu zasad gospodarowania nieruchomościami Funduszu może okazać się, iż obowiązki inwestorów w zakresie określania kryteriów pierwszeństwa będą kształtować się inaczej.

Projekt przewiduje, iż oferty można składać w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia przetargu, zawierające m.in. informacje o liczbie planowanych do utworzenia mieszkań na wynajem lub na wynajem z opcją wykupu. Rzetelne spełnienie wskazanego warunku nakładałoby na inwestora poniesienie kosztów sporządzenia projektu już na etapie składania oferty, co byłoby nieuzasadnione. Na etapie składania ofert inwestor może tylko szacunkowo (orientacyjnie) wskazać liczbę potencjalnych mieszkań, albo określić pewien przedział. Jeżeli jednakże sygnalizowane zasady gospodarowania nieruchomościami Funduszu przyznają temu warunkowi cechę kryterium oceny ofert o znacznej wadze, może to obiektywnie ograniczyć dostęp inwestorów do udziału w teoretycznie otwartym postępowaniu przetargowym.

Konsultowana ustawa przewiduje obowiązkowe kontrole, przeprowadzane przez Fundusz, w zakresie wykorzystania nieruchomości na cele realizacji konkretnych inwestycji mieszkaniowych (zakres kontroli określony bardzo szeroko i nieprecyzyjnie). Przepisy jednakże nie wprowadzają żadnych ograniczeń co do ram czasowych, w których takie kontrole mogłyby zostać przeprowadzone, w szczególności czy po zakończeniu budowy (ewentualnie w jakim okresie) Fundusz będzie miał prawo kontrolować podmiot realizujący inwestycję mieszkaniową na nieruchomości nabytej z Zasobu. Powyższe budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Warunkiem nabycia nieruchomości jest zrealizowanie inwestycji mieszkaniowej, ustawa nie określa sposobu realizacji inwestycji, ani sposobu jej finansowania, ani sposobu naliczania czynszu, wobec powyższego brak jest uzasadnienia dla przeprowadzania kontroli podmiotu realizującego inwestycję mieszkaniową po jej wybudowaniu.

Projekt przewiduje, jako podstawowe działanie Funduszu, zawieranie umów odpłatnego zbycia nieruchomości należącej do Zasobu z przeznaczeniem utworzenia na tej nieruchomości mieszkań (art. 32). Przytoczony przepis wskazuje jednoznacznie, iż dotyczy umowy sprzedaży nieruchomości. W uzasadnieniu do projektu wskazano natomiast, iż to dopiero w przetargu zostanie określona forma przekazania nieruchomości (typ umowy), co sugeruje iż możliwe są również inne umowy, w tym o charakterze obligacyjnym. Powyższe będzie budzić szereg trudności w ukształtowaniu wzajemnych relacji (praw i obowiązków) pomiędzy Funduszem, inwestorem i najemcą, który może zostać właścicielem. Takie założenie stawiałoby pod znakiem zapytania inne zapisy ustawy np. obowiązek inwestora do określenia warunków nabycia mieszkania (lokalu lub domu), obowiązek inwestora do zawarcia umowy sprzedaży wraz z zobowiązaniem się do przeniesienia własności mieszkania (lokalu lub domu).

Konsultowany projekt nie uwzględnia obiektywnych, niezależnych od inwestora, okoliczności mogących powodować wydłużenie procesu budowy mieszkań (lokalu lub domu). Ustawa pozostawia do swobodnego uznania Funduszu możliwość wydłużenia terminu oddania mieszkań do użytkowania, który każdorazowo winien zostać poprzedzony wnioskiem inwestora (art. 37). Natomiast w uzasadnieniu do art. 37 projektu podkreślono, iż wydłużenie terminu przez Fundusz będzie możliwe na uzasadniony wniosek nabywcy.

Roszczenie najemcy o przeniesienie własności mieszkania podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Ustawodawca nie przewidział analogicznych ułatwień w przypadku konieczności wykreślenia rzeczonoego roszczenia np. w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży mieszkania, w sytuacji opieszałości najemcy lub wręcz odmowy wyrażenia zgody na wykreślenie roszczenia.

Wątpliwości Stowarzyszenia budzi także zakres uprawnień Funduszu obejmujący planowanie przestrzenne.

W aktualnym stanie prawnym właściciel (lub inny uprawniony podmiot) może składać do organu planistycznego wnioski co do zmiany lub opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wnioski te nie mają charakteru wiążącego). W tym zakresie uprawnienia Funduszu nie budzą wątpliwości. Jednakże regulacja zdaje się wskazywać na wiążący dla organów planistycznych charakter wniosku składanego przez Fundusz, co więcej może zostać odczytana w sposób wskazujący, że zakres tego wniosku może wykraczać poza grunty należące do Skarbu Państwa (Funduszu). Zgodnie z art. 31 ust. 2 projektu „*Fundusz może ponieść ciężar odszkodowania dla podmiotów, które poniosły szkody w związku z uchwaleniem na wniosek Funduszu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany.*”

Powyższe może budzić poważne wątpliwości przy stosowaniu ustawy, dlatego zasadnym byłoby doprecyzowanie, iż wnioski w procedurze planistycznej składane przez Fundusz mogą dotyczyć tylko nieruchomości należących do Zasobu.

Ponadto, w uzasadnieniu do art. 31 projektu wskazano dodatkowy warunek dopuszczający ewentualne odszkodowania, czego nie zawarto w projekcie ustawy.

Wyrażam nadzieję, iż stanowisko Stowarzyszenia Budowniczych Domów i Mieszkań zostanie uwzględnione w trakcie prac legislacyjnych. Niezależnie od powyższego, Stowarzyszenie podtrzymuje chęć uczestniczenia we wszystkich konsultacjach społecznych dotyczących budownictwa mieszkaniowego.

Z wyrazami szacunku

Marek Bolek


Prezes Zarządu Głównego SBDiM