



Warszawa, 25 lipca 2017 r.

Opinia do ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości

(druk nr 574)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości jest zwiększenie podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i przeznaczenie ich na realizację inwestycji w postaci budownictwa mieszkaniowego. Powoływany na gruncie przedmiotowej ustawy Krajowy Zasób Nieruchomości, dalej: „KZN”, będzie realizował funkcję instytucji zarządzającej nieruchomościami Skarbu Państwa oraz, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ma przyczynić się do stworzenia stabilnych i efektywnych warunków finansowania instrumentów przyjętych w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Najważniejsze zagadnienia jakie reguluje ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości to:

- 1) ustalenie zasad kwalifikowania i przekazywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo pozostających w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa do KZN;
- 2) zasady gospodarowania nieruchomościami, które wejdą w skład KZN oraz mieszkaniem o czynszu normowanym;
- 3) powołanie i określenie zasad funkcjonowania KZN, jako państwowej osoby prawnej która będzie gospodarowała zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w celu wspierania budownictwa mieszkaniowego.

KZN będzie działał na podstawie ustawy oraz statutu wydanego w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem

właściwym do spraw finansów publicznych (art. 4 ust. 6). Nadzór nad działalnością KZN będzie sprawował minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Organami KZN będą Prezes oraz dziewięcioosobowa Rada Nadzorcza (rozdział 3). Ustawa określa zasady ich powoływania (art. 32 i art. 36) oraz zakres powierzonych zadań (art. 33, 34 i art. 38).

Do zadań KZN będzie należało

- 1) gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie;
- 2) tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, w szczególności przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych i mieszkań o czynszu normowanym;
- 3) podejmowanie działań w celu realizacji, na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu, inwestycji mieszkaniowych;
- 4) tworzenie warunków ułatwiających powstawanie mieszkań socjalnych lub współfinansowanie powstawania mieszkań socjalnych;
- 5) tworzenie warunków do poprawy funkcjonowania społecznego budownictwa czynszowego;
- 6) finansowanie lub współfinansowanie, na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu realizacji uzbrojenia technicznego terenu lub podejmowanie innych działań ułatwiających taką realizację;
- 7) przygotowanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, w szczególności podejmowanie działań podnoszących walory gospodarcze tych nieruchomości, w tym działań, których wynikiem będzie przygotowanie nieruchomości do zabudowy przez podział nieruchomości adekwatny do jej przyszłej funkcji lub zrealizowanie uzbrojenia technicznego;
- 8) podejmowanie działań w celu zapewnienia, że nieruchomości przeznaczone przez KZN pod budownictwo mieszkaniowe mogą być zabudowane budynkami mieszkaniowymi, a następnie użytkowane w sposób prawidłowy i niezagrażający bezpieczeństwu oraz zdrowiu mieszkańców;
- 9) udzielanie, na zasadach określonych w odrębnych ustawach, w oparciu o przychody KZN, w tym środki finansowe pochodzące z odpłatnego zbycia nieruchomości

wchodzących w skład Zasobu, finansowego wsparcia zwiększającego dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych.

Nieruchomości Skarbu Państwa przekazywane będą do KZN przez podmioty, które w dotychczasowym stanie prawnym nimi gospodarują w imieniu Skarbu Państwa (starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu, Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego, Lasy Państwowe).

Właściwe organy będą prowadziły wykazy nieruchomości, którymi gospodarują (art. 10) i przekazywały je do KZN do 31 stycznia roku następnego po roku za jaki zostały sporządzone (art. 15). Każda nieruchomość wskazana w wykazie będzie mogła podlegać przekazaniu (art. 20).

W przypadku bezpośredniego wykorzystania posiadanych przez KZN nieruchomości na realizację budownictwa mieszkaniowego zakłada się, że:

- 1) nieruchomości będą spełniać warunki: techniczne, ekonomiczne i przestrzenno-funkcjonalne uzasadniające wykorzystanie ich na cele zabudowy mieszkaniowej;
- 2) będą zbywane w otwartym przetargu, a o nabycie (własności w drodze sprzedaży lub nabycie prawa użytkowania wieczystego) będą się mogły ubiegać wszystkie podmioty realizujące inwestycje w zakresie mieszkań na wynajem, które zobowiążą się do stosowania określonych w ustawie kryteriów pierwszeństwa ubiegania się o najem, gdy liczba potencjalnych najemców będzie wyższa niż liczba dostępnych mieszkań;
- 3) w przypadku, gdy nieruchomości będzie przeznaczona pod zabudowę jednorodzinną o wielkości nie przekraczającej 1500 m², o jej nabycie będą mogły ubiegać się osoby fizyczne, przy czym nieważna z mocy prawa będzie umowa dalszego obrotu nieruchomością albo prawem użytkowania wieczystego.

W przetargu będą mogły wziąć udział wyłącznie osoby fizyczne, które nie posiadają lub w przeszłości nie posiadały prawa własności do domu jednorodzinnego, innego mieszkania lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub nie są właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden samodzielny lokal mieszkalny. Jednocześnie nie będą mogły w takim przetargu brać udziału osoby fizyczne, których członek gospodarstwa domowego posiada lub w przeszłości posiadał prawo własności do domu jednorodzinnego, innego mieszkania lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności

obejmowałyby co najmniej jeden samodzielny lokal mieszkalny. Wymagania te nie będą dotyczyły osób, które posiadały prawo własności do domu jednorodzinnego, innego mieszkania lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a wskutek działania żywiołu, w następstwie katastrofy budowlanej lub w efekcie wywłaszczenia, utraciły ten dom lub mieszkanie (art. 53).

Rozdział 6 ustawy dotyczy operatora mieszkaniowego. Operatorem mieszkaniowym w rozumieniu ustawy będzie nie tylko podmiot, który zawarł z KZN w trybie przetargu umowę sprzedaży czy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, ale również podmiot, który nabył od takiego podmiotu nieruchomość. Operatorem mieszkaniowym w rozumieniu ustawy będzie także każdy kolejny podmiot, który nabył nieruchomość, która pierwotnie została nabyta od KZN.

Operator mieszkaniowy zobowiązany będzie do realizowania inwestycji mieszkaniowej przy łącznym spełnieniu następujących kryteriów:

- 1) nie mniej niż 80% powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynkach objętych inwestycją mieszkaniową stanowi powierzchnia mieszkań;
- 2) nie mniej niż 70% powierzchni użytkowej ww. mieszkań stanowi powierzchnia mieszkań o czynszu normowanym;
- 3) nie więcej niż 20% powierzchni użytkowej kondygnacji nadziemnych budynku pozostanie niewyodrębniona na lokale, w tym będzie przeznaczona na części wspólne.

Operator mieszkaniowy będzie zawierał z najemcami umowy najmu z opcją (stopniowe dochodzenie do własności) i najmu bez opcji z odpowiednim do rodzaju umowy czynszem.

Co najmniej przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej mieszkania będą mieszkaniem wynajmowanymi o czynszu normowanym, a dla mieszkań, co do których zawarto umowę najmu z opcją, termin ten wyniesie 30 lat (art. 68).

Ustawa zawiera uregulowanie na wypadek ogłoszenia upadłości operatora mieszkaniowego. Jeżeli upadłość operatora nastąpiła po zawarciu choćby jednej umowy najmu z opcją, na żądanie syndyka złożone w formie pisemnej z datą pewną najemca, w terminie trzech miesięcy od złożenia żądania, będzie składał pisemne oświadczenie, czy żąda przeniesienia prawa własności mieszkania i wyznaczenia terminu do zapłaty ceny, który nie może być krótszy niż 6 miesięcy od dnia złożenia oświadczenia. Roszczenie o przeniesienie

prawa własności będzie wygasało po upływie terminu na złożenie oświadczenia wyznaczonego przez syndyka (art. 71).

Ustawa reguluje szczegółowo kwestie najmu i czynszu normowanego w mieszkaniach na wynajem realizowanych przez operatora mieszkaniowego (rozdział 7).

Najemcą będzie wyłącznie osoba fizyczna, która nie będzie mogła podnajmować mieszkania, chyba że podnajem będzie dotyczył osoby, wobec której najemca jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym (art. 73). Operator mieszkaniowy będzie upowszechniał informację o możliwości zawarcia umowy najmu poprzez ogłoszenie umieszczone w sposób wskazany w ustawie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ustawa przewiduje kryteria pierwszeństwa w naborze na najemców (art. 56).

Czynsz najmu bez opcji oraz czynsz z opcją i wysokość comiesięcznej raty za cenę mieszkania, przy założeniu 30-letniego terminu spłat, w mieszkaniach zrealizowanych przez operatorów mieszkaniowych nie może przekraczać, w skali miesiąca, kwot określanych dla 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania, określanych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu, które będzie wydawane corocznie do dnia 31 marca. Kwota czynszu musi uwzględniać wszystkie elementy określone w ustawie (art. 82).

Przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej oprócz czynszu normowanego oraz opłaty eksploatacyjnej (art. 82 ust. 3), operator może pobierać jedynie opłaty za dostawę do mieszkania energii, gazu, wody, odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych.

W przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu z opcją i opróżnienia mieszkania operator mieszkaniowy wypłaci byłemu najemcy lub jego spadkobiercom kwotę wpłaconej przez niego części ceny zakupu mieszkania, po potrąceniu zaległych kwot czynszu. Sposób obliczania minimalnego zwrotu, który powinien nastąpić w terminie miesiąca od dnia opróżnienia mieszkania, zostanie określony w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów (art. 92).

Organem kontrolnym w stosunku do operatorów mieszkaniowych będzie Prezes KZN (rozdział 8). W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków umów zawartych z operatorem mieszkaniowym, Prezes KZN może je rozwiązać i nałożyć na operatora kary wynikające z tych umów.

W rozdziale 9 ustawa określa kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy przez operatora mieszkaniowego.

Zgodnie ze zmianami zaproponowanymi w ustawie o własności lokali nie będzie możliwe wydzielanie lokali mieszkalnych wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz niezgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonanym zgłoszeniem lub z pozwoleniem na użytkowanie (art. 114).

W ustawie – Prawo budowlane (art. 115) zmiany sprowadzają się do rozszerzenia przepisu określającego roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę o przebudowę, której projekt budowlany wymaga uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej, dookreślenia warunków jakie będą brane pod uwagę przy wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku inwestycji na nieruchomości pochodzące z Krajowego Zasobu Nieruchomości, określenia stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie w przypadku inwestycji KZN. Zgodnie z zaproponowanymi zmianami, zmiana sposobu użytkowania domu jednorodzinnego lub jego części na nieruchomości z zasobu KZN będzie niedopuszczalna.

Ustawa dokonuje zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zasadniczą zmianą jaka została wprowadzona jest dodanie w ustawie rozdziału 2b regulującego najem instytucjonalny lokalu (art. 119).

Zmiany prowadzą do ograniczenia zakresu najmu okazjonalnego. W ramach takiego najmu lokale oferować będą mogły jedynie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali. Natomiast w przypadku najmu instytucjonalnego wynajmującym będzie jedynie podmiot prowadzący działalność gospodarczą w tym zakresie. W świetle definicji zawartej w art. 19f ust. 1 będzie to każda osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, prowadząca działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług wynajmu lokali mieszkalnych. Umowy najmu instytucjonalnego zawierane będą mogły być jedynie na czas określony, jednak z wyłączeniem stosowania art. 661 § 1 Kodeksu cywilnego przewidującego, iż najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć po upływie tego terminu za zawarty na czas nieoznaczony. Tym samym możliwe będzie zawieranie umów na dłuższy czas oznaczony, np. 30-letni. Długość stosunku najmu będzie wynikać – w przypadku najemców

zawierających z operatorem mieszkaniowym równoległe umowy zakupu najmowanego mieszkania – z okresu spłaty ceny zakupu lokalu.

Ustawa dokonuje też zmian w szeregu innych ustaw. Zmiany te mają charakter dostosowujący, pozwalają na pozyskiwanie nieruchomości do zasobu KZN oraz prowadzą do zwolnienia KZN z podatków rolnego i podatku od nieruchomości.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Przepisy dotyczące powstania KZN i jego statutu, powołania pełnomocnika, pierwszego naboru pracowników KZN, organizacji i finansowania oraz określenia wzoru wykazu nieruchomości mają wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 20 lipca 2017 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1726). Prace nad ustawą prowadziły Komisja Infrastruktury oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które przedstawiły wspólne sprawozdanie (druk sejmowy nr 1774).

W trakcie prac nad ustawą wprowadzono zmiany o charakterze legislacyjnym i merytorycznym. Dodano między innymi przepis zgodnie z którym, w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej przez spółkę celową na nieruchomości wniesionej do spółki jako aport, procentowy udział powierzchni użytkowej mieszkań na wynajem w całkowitej powierzchni użytkowej w budynku określa umowa spółki, zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 7 ust. 3).

Dookreślono również podstawę wynagradzania Prezesa KZN i jego zastępców (art. 37 ust. 15 i 16).

Istotną zmianą było wprowadzenie do ustawy przepisów, które uniemożliwiają wtórny obrót nieruchomościami przekazanymi nieodpłatnie lub wniesionymi jako aport do spółki celowej (art. 52 ust. 3-5) oraz dalszy obrót nieruchomością albo prawem użytkowania wieczystego nieruchomości, które nabyła osoba fizyczna w drodze przetargu (art. 53 ust. 16 - 18).

W drugim czytaniu zgłoszono cztery poprawki. W poprawce pierwszej zaproponowano wykreślenie z ustawy art. 20, na podstawie którego każda nieruchomość wskazana w wykazie

nieruchomości może zostać przekazana do zasobu nieruchomości. Zaproponowano również zmianę zasad wyboru Rady Nadzorczej KZN i określenie, że o wyborze decyduje Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów. W poprawce trzeciej proponowano dodanie do katalogu wymogów na stanowisko Prezesa KZN wymóg apolityczności. Poprawka czwarta zmierzała do tego, aby skreślić w ustawie przepis upoważniający KZN do zaciągania kredytów i pożyczek. Żadna z poprawek nie uzyskała poparcia Sejmu.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawodawca zdecydował, że niektóre przepisy ustawy dotyczące utworzenia KZN, powołania Pełnomocnika do spraw organizacji KZN, jak również pierwszego naboru pracowników i finansowania KZN wejdą w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia, natomiast ustawa co do zasady wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Jeżeli intencją ustawodawcy jest, aby te przepisy zadziałały po wejściu ich w życie to należy skorelować terminy jakimi się posługują.

Propozycja poprawki:

– w art. 130 wyrazy „z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „z dniem wejścia z życie niniejszego artykułu”;

– w art. 132 wyrazy „od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „od dnia wejścia w życie niniejszego artykułu”.

Aldona Figura

Starszy legislator