

UZASADNIENIE

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw ma na celu wyeliminowanie barier w ubieganiu się o finansowanie zwrotne w ramach rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, o którym mowa w rozdziale 2a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071, z późn. zm.).

Konieczność wprowadzenia zmian do ustawy wynika z założeń projektu Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz wniosków płynących z realizacji pierwszej edycji programu popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, uruchomionej w dniu 1 listopada 2015 r. na gruncie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1582). Projekt nowelizacji przepisów jest odpowiedzią na sygnalizowane przez inwestorów bariery udziału w programie (finansowanie wyłącznie lokali na wynajem, bez możliwości finansowania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, bezwzględny warunek przeznaczenia minimum 50% lokali dla osób wychowujących co najmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, czy też bariery w montażu finansowym przedsięwzięć), jak również problemy wynikające z dalszej eksploatacji lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach programu (w tym znacznie obniżone w wyniku ostatniej nowelizacji limity dochodowe najemców w zasobach na wynajem, zaostrzone zasady podnoszenia czynszu osobom o dochodach przekraczających nawet nieznacznie limity określone ustawą, mechanizm waloryzacji wpłaconej partycypacji w kosztach budowy lokali).

Modyfikacje **art. 1**, **art. 15a ust. 2** i **art. 15a ust. 3 pkt 2** stanowią konsekwencję rozszerzenia, zgodnie z proponowanym brzmieniem **art. 15f ust. 2**, zakresu przedmiotowego udzielania finansowania zwrotnego o budowę przez spółdzielnie mieszkaniowe lokali mieszkalnych, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (obecnie finansowym wsparciem objęta jest wyłącznie budowa przez kredytobiorców lokali mieszkalnych na wynajem), co postulowali inwestorzy społecznego budownictwa czynszowego. Jako argument za dopuszczeniem do programu mieszkań spółdzielczych lokatorskich, spółdzielnie mieszkaniowe wskazywały różnice w tym zakresie między nowym programem społecznego budownictwa czynszowego a programem realizowanym ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który przewidywał wsparcie na tworzenie takich lokali. W przypadku programu byłego KFM-u, finansowanie mieszkań spółdzielczych lokatorskich stanowiło, co do zasady, podstawową formę wykorzystania poprzedniego instrumentu wsparcia przez spółdzielnie mieszkaniowe. Możliwość budowania przez spółdzielnie mieszkaniowe w ramach nowego programu wyłącznie mieszkań użytkowanych na zasadach najmu, a nie na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, była w związku z tym odbierana przez część środowiska jako rozwiązanie pozbawiające je istotnej przewagi w konkurencji o środki finansowe oraz jako forma, która nie oddaje specyfiki celów spółdzielczości mieszkaniowej.

Pomimo wprowadzenia przedmiotowej zmiany, w odniesieniu do całego zasobu powstałego z udziałem finansowania zwrotnego stosowane będą takie same zasady dotyczące kwalifikacji gospodarstw domowych do zamieszkania oraz użytkowania lokali mieszkalnych (**art. 15f ust. 1 i 2**).

Dodanie **ust. 2a** w **art. 15a** ustawy ma na celu umożliwienie finansowania budowy dodatkowych powierzchni użytkowych, które będą służyły zaspokajaniu potrzeb osób starszych (np. pomieszczeń rekreacyjnych, ambulatoryjnych), jak również będą mogły być wykorzystywane przez pozostałych najemców lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach danego towarzystwa budownictwa społecznego. Koszty związane z ich utrzymaniem, zgodnie z nowoprojektowanym **art. 15a ust. 2b**, będą ponosić najemcy w

częściach równych. Warunkiem otrzymania finansowania na ten cel będzie wskazanie w treści umowy zawartej z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przez podmiot realizujący taką inwestycję, liczby lokali mieszkalnych, których pierwszymi najemcami bądź osobami, którym przysługiwać będzie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, będą osoby starsze. Warunek ten został zawarty w treści dodanego w **art. 15a ust. 3 pkt 4**.

Istotą kolejnej modyfikacji **art. 15a ust. 3 pkt 3** ustawy, poza dostosowaniem przepisu do zmiany wprowadzonej w art. 15f ust. 2, jest zamiana obowiązku zawarcia w treści umowy pomiędzy kredytobiorcą a gminą zobowiązania, odpowiednio kredytobiorcy lub gminy, wskazującego minimalną liczbę lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego objętego finansowym wsparciem w ramach programu, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, na obowiązek zawarcia w treści wskazanej umowy postanowienia określającego jedynie planowaną liczbę takich lokali (w momencie pierwszego zasiedlenia). Ponadto ustawodawca zrezygnował z ograniczenia, zgodnie z którym udział wspomnianych najemców powinien zostać określony na poziomie nie mniejszym niż 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Zmiana ta została podyktowana faktem, że w ocenie dużej części potencjalnych kredytobiorców obecny warunek byłby trudny do spełnienia w chwili zasiedlania nowych zasobów, jak również mógłby wywoływać problemy z dalszym zasiedlaniem zasobu w sytuacji zaistnienia w przyszłości zdarzeń losowych, które mogłyby mieć wpływ na ocenę spełnienia warunku. Preferencje dla osób wychowujących dzieci zostaną jednak zachowane wskutek wzmocnienia wagi kryterium punktowego zatytułowanego: „Adresowanie nowych mieszkań do osób wychowujących dzieci”, w ramach planowanej nowelizacji *rozporządzenia z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. poz. 1720)*.

W konsekwencji wprowadzonej zmiany uchylono **pkt 2 w art. 15b ust. 4** ustawy, rezygnując z sankcji w postaci zwrotu przez kredytobiorcę całości lub części udzielonego finansowania zwrotnego w sytuacji niespełnienia omawianego wyżej warunku. Z uwagi na rezygnację ze zobowiązania do wydzielania określonej liczby tworzonych lokali mieszkalnych dla najemców wychowujących przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, przepis ten stał się bezprzedmiotowy.

Modyfikacja **art. 15e** ustawy stanowi kolejną konsekwencję rozszerzenia zakresu przedmiotowego udzielania finansowania zwrotnego, regulując sposób postępowania w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego powstałego w ramach programu. Z uwagi na istniejący w stosunku do zasobu utworzonego z udziałem finansowania zwrotnego zakaz wyodrębniania mieszkań na własność konieczne było wyłączenie obowiązujących na gruncie *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z dnia 2013 r. poz. 1222, z późn. zm.)* procedur dotyczących postępowania w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (tj. obowiązku ogłoszenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu). Zgodnie z proponowaną zmianą, w takim przypadku spółdzielnia mieszkaniowa ustanawia ponownie w odniesieniu do tego lokalu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Może to jednak uczynić wyłącznie na rzecz członka spółdzielni spełniającego warunki określone w art. 30 ust. 1 pkt 1 i 3 *ustawy o niektórych formach (...)*, m. in. w zakresie poziomu uzyskiwanych dochodów.

Ponadto doprecyzowano zapis **ust. 1 art. 15e** ustawy, w taki sposób, aby z jego treści jednoznacznie wynikał zakaz wyodrębniania na własność nie tylko lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, ale również innych części przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, w szczególności garaży lub miejsc postojowych w garażu wielostanowiskowym. Zakazem zbywania objęto również udziały we współwłasności nieruchomości, na której zrealizowano przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane.

Konsekwencją tego zastrzeżenia jest zawarta w **art. 2** ustawy zmieniającej propozycja zmiany *ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*, która wyłącza możliwość przeniesienia przez

spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego powstałego z wykorzystaniem finansowania zwrotnego.

Przepis **art. 28 ust. 1** ustawy zmieniono w taki sposób, aby z jego brzmienia wynikało, że suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwala w szczególności na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.

W **art. 29** ustawy dodano kolejny **ustęp 2a**, umożliwiając tym samym organizacji pożytku publicznego realizującej cele, o których mowa w art. 30a ust. 2 ustawy, zawieranie z tbs umowy partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą.

Aby ograniczyć cesję partycypacji, w **art. 29 ust. 4** ustawy, zrezygnowano z możliwości jej dokonywania przez osoby fizyczne, precyzując brzmienie zapisu w taki sposób, aby z jego treści wynikało, że z możliwości takiej mogą skorzystać jedynie pracodawcy, a także inne osoby prawne, które zawarły z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji kosztach budowy lokali mieszkalnych.

Zmiana w **art. 29a ust. 2**, polegająca na podwyższeniu maksymalnego poziomu kwoty partycypacji najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, do wysokości 30% kosztów budowy tego lokalu ma na celu ułatwienie kredytobiorcom montażu finansowego przedsięwzięć, a w konsekwencji obniżenie czynszu obciążającego najemców. Mimo przyjęcia takiego rozwiązania, w ramach programu nadal dodatkowo premiowane będą przedsięwzięcia, w przypadku których partycypacja nie występuje, bądź została ustalona na niższym poziomie. Zmiana dopuszczalnego poziomu finansowania zwrotnego udzielanego kredytobiorcy ma ponadto uzasadnienie w realnych możliwościach kredytobiorców w zakresie montażu finansowego przedsięwzięć oraz późniejszej spłaty zaciągniętego zobowiązania (na gruncie obecnie obowiązujących przepisów istnieje ryzyko nadmiernego podnoszenia czynszów obciążających lokatorów, ponieważ przez obowiązek uwzględniania w stawce czynszu części spłaty uzyskanego przez kredytobiorcę finansowania zwrotnego, wysokość czynszu powiązana jest z wysokością otrzymanego na gruncie ustawy wsparcia).

Zmiana w **art. 29a ust. 3** ustawy polega na modyfikacji wzoru waloryzacji partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego. W obecnie obowiązującym brzmieniu ustawy formuła waloryzacyjna oparta została na średniej arytmetycznej wartości wskaźnika ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dla kwartału, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu, oraz dla trzech poprzedzających ten kwartał okresów kwartalnych. Przyjęte założenie może jednak utrudniać rozliczenie opłaty z dotychczasowym najemcą, bądź z uwagi na konieczność wstrzymania wyliczenia wysokości zwracanej kwoty partycypacji do czasu ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźnika dla kwartału, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu, bądź z uwagi na konieczność korekty już dokonanego rozliczenia w momencie wspomnianego ogłoszenia. Aby wyeliminować ten problem, ustawodawca przyjął, że średnia arytmetyczna będzie wyliczana dla czterech kolejnych wartości wskaźnika ogłoszonych dla kwartałów poprzedzających kwartał, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu.

Określony w art. 29a ust. 3 wzór uległ ponadto zmianie w zakresie znaczenia symbolu „*n*”, wskazującego dotychczas na liczbę pełnych lat kalendarzowych przypadających w okresie od dnia zawarcia umowy najmu lokalu do dnia, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie powoduje nierówność w traktowaniu partycypantów znajdujących się w podobnych, ze względu na zbliżone daty zawarcia umowy najmu i daty opróżnienia lokalu, sytuacjach faktycznych¹, skutkując zróżnicowaniem wysokości zwracanych partycypantom opłat. Aby ograniczyć ryzyko wystąpienia tego problemu, wynikające z przyjęcia zbyt długiego okresu odniesienia, w nowym brzmieniu przepisu pod tym symbolem kryje się liczba pełnych kwartałów przypadających w okresie od dnia zawarcia umowy najmu lokalu do dnia, w którym nastąpiło opróżnienie lokalu.

¹ Przykładowo, w przypadku partycypanta użytkującego mieszkanie w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. współczynnik ten wyniósł „1”, a w przypadku partycypanta użytkującego lokal w okresie od 2 stycznia 2015 r. do 30 grudnia 2015 r. – „0”.

Zgodnie z uwagami zgłaszanymi przez kredytobiorców, uzasadnieniem dla zmiany w **art. 30 ust. 1 pkt 2a**, polegającej na podwyższeniu progów dochodowych uprawniających do najmu lokalu mieszkalnego powstałego z udziałem finansowania zwrotnego, ale tylko w przypadku gdy z budową lokalu było związane zawarcie umowy partycypacji przewidującej udział partycypanta w kosztach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego na poziomie nie niższym niż 10% jest fakt, że dokonane na gruncie *ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw*, obniżenie poziomu limitów dochodowych mogłoby w niektórych sytuacjach powodować trudności w egzekwowaniu od najemcy należności wynikających z użytkowania mieszkania w przypadku utraty zatrudnienia przez jednego z członków gospodarstwa domowego. Z danych przekazanych przez środowisko TBS-ów wynika, że zmiana polegająca na podwyższeniu progów dochodowych o wartości przyjęte w projekcie nowelizacji gwarantuje stabilne gospodarowanie zasobem we wspomnianych sytuacjach kryzysowych. Należy przy tym podkreślić, że nowe limity dochodowe nadal będą niższe od tych, które obowiązują w przypadku zasobu powstałego z udziałem środków b. KFM-u. Mając jednak na uwadze przesłanki, które towarzyszyły obniżeniu progów dochodowych w ramach nowelizacji *ustawy z dnia 10 września 2015 r.*, które nadal pozostają aktualne, podwyższone progi dochodowe będą dotyczyły najemców lokali mieszkalnych, które powstały przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, a najemca będący jednocześnie stroną umowy partycypacji (art. 29 a ustawy), wniósł partycypację w wysokości nie niższej niż 10% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

Konsekwencją dodania powyższego przepisu jest modyfikacja **art. 30 ust. 1 pkt 3** ustawy, gdzie zostały zachowane dotychczasowe limity dochodowe gospodarstwa domowego, uprawniające do ubiegania się o najem lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, bez udziału partycypacji lub jeżeli udział partycypacji był niższy niż 10% oraz przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. bez udziału partycypacji.

Dodanie w **art. 30** po ust. 1a nowego **ust. 1b** ustawy rozwiązuje natomiast problem gospodarstw domowych pragnących zamienić lokal mieszkalnych w ramach zasobu towarzystwa budownictwa społecznego. Zgodnie z dodanym w **art. 30 ust. 1b**, w takim przypadku zachowane zostaną progi dochodowe obowiązujące przy podpisywaniu umowy najmu pierwszego zamienianego lokalu. Taka zamiana powinna być jednak uzasadniona, m.in. powiększeniem lub zmniejszeniem się gospodarstwa domowego, obniżeniem się stanu technicznego lokalu utrudniającym w stopniu znacznym użytkowanie lokalu albo innymi ważnymi przyczynami. Do nowych umów najmu, zawieranych w sytuacji zamiany mieszkania zastosowanie będą miały przepisy ustawy obowiązujące w dniu zawarcia umowy najmu pierwszego zamienianego lokalu (**art. 30 ust. 1c**).

Z uwagi na zgłaszane przez przedstawicieli środowiska społecznego budownictwa czynszowego postulaty, dokonano modyfikacji **ust. 3** w **art. 30**, w taki sposób aby obowiązywał jeden termin składania oświadczenia o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim, niezależnie od tego, czy najemca podpisał umowę najmu przed wejściem w życie *ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw*, czy też później.

W **art. 30 ust. 5** zmodyfikowano sankcje wynikające z negatywnej weryfikacji dochodów najemcy, rezygnując z obowiązku podwyższania stawki czynszu w przypadku niewielkiej nadwyżki uzyskiwanych przez gospodarstwo domowe dochodów. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisów towarzystwo budownictwa społecznego było zobowiązane do takiego podwyższenia nawet w sytuacji przekroczenia przez najemcę limitu dochodowego o 1 punkt procentowy, co mogło skutkować tym, że koszty operacyjne przeprowadzenia przedmiotowej zmiany przewyższały wartość podwyżki. Dodany **ust. 3a** w

art. 30 ust. 5 ustawy reguluje sytuację, gdy dochody najemcy przekroczą dopuszczalną ustawową wysokość, ale nie więcej niż 10%. Wówczas towarzystwo może podjąć fakultatywną decyzję odnośnie wypowiedzenia umowy najmu w części dotyczącej czynszu. Celem proponowanej zmiany (będącej wynikiem postulatów środowiska tbs) jest zaadresowanie sytuacji, kiedy dochody najemcy jedynie w nieznacznym stopniu przewyższają limity dochodowe określone w ustawie i nieekonomiczne dla spółki jest przeprowadzanie procedury ustalania wyższego czynszu (często środki uzyskane z tytułu podwyższenia czynszu są kwotami nie przewyższającymi kilku/kilkunastu złotych rocznie – a wymagają jednak zaangażowania zasobów pracowniczych tbs). Przy czym nie jest to nowe rozwiązanie i analogiczny zapis funkcjonuje również w art. 30 ust. 5 pkt 2 *ustawy o niektórych formach (...)*.

Wprowadzono również ograniczenie w sytuacji, gdy towarzystwo obligatoryjnie wypowiada umowę najmu w części dotyczącej czynszu. Właściciel lokalu może w tej sytuacji wypowiedzieć umowę w części dotyczącej czynszu, określając nową stawkę czynszu w wysokości o 1% wyższej od czynszu dotychczasowego za każdy 1% dochodu gospodarstwa domowego ponad przekroczoną wysokość, nie większą jednak od wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu umowy najmu okazjonalnego lokalu (**art. 30 ust. 5 pkt 3**).

W **ust. 5b i 5c** w **art. 30** ustawy nałożono na towarzystwo obowiązek skrócenia okresu złożenia kolejnej deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe, w sytuacji obniżenia dochodów najemcy, a tym samym wypowiedzenia umowy najmu w części dotyczącej czynszu, ustalając stawkę na niższym poziomie. Jeżeli natomiast dochody najemcy wykazane w trzech kolejnych deklaracjach przekroczą dopuszczalny ustawowy limit, w tym w trzeciej deklaracji aż o 50%, spółka będzie, w myśl **art. 30 ust. 5d** zobligowana do wypowiedzenia takiemu najemcy umowy najmu.

Konsekwencją występujących problemów interpretacyjnych jest zawarta w **art. 3** ustawy zmienianej propozycja zmiany art. 9a *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610)*, polegająca na doprecyzowaniu, w jakim zakresie należy stosować przepisy *ustawy o niektórych formach (...)* oraz *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)* do zasobów towarzystw budownictwa społecznego oraz spółki gminnej wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, a także bez udziału tych środków.

Z uwagi na przewidzianą w ustawie zmianę zasad i warunków najmu przez podmioty korzystające z preferencyjnego finansowania w ramach rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego, koniecznym jest wprowadzenie odpowiednich **przepisów przejściowych (art. 4-7)**, które zakładają, że do przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, zastosowanie będą miały przepisy znowelizowanej ustawy. Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (**art. 8**).

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym zgodnie z art. 2 ust. 1 *decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych* (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998 r., s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, str. 446).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.