



Warszawa, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Pan Krzysztof Kukucki
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Dot. DM-II.0210.1.24 (1)

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 5 kwietnia 2024 r., znak: DM-II.0210.1.24 (1) w sprawie konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, poniżej pragniemy przedstawić swoje uwagi do zaproponowanych zmian. Jednocześnie z uwagi na złożoność sprawy będącej przedmiotem zmian legislacyjnych oraz konieczność dokonania wszechstronnych analiz i konsultacji, a także krótki okres na wyrażenie opinii, swoje uwagi mamy możliwość przedstawienia dopiero w niniejszym piśmie i prosimy o ich uwzględnienie w dalszych pracach.

1. Założenia projektu:

W zakresie działalności spółdzielni mieszkaniowych projekt ustawy wprowadza w art. 3 zmianę art. 12[1] ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Do przepisu tego ma zostać dodany ust. 3 o treści: *Nie dokonuje się przeniesienia przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu, o którym mowa w art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.* Art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa stanowi, że *Bank Gospodarstwa Krajowego udziela finansowania zwrotnego przez udzielanie kredytów w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.*

W projekcie ustawy wprowadza się również zapisy o dołączeniu oświadczenia właściciela lokalu mieszkalnego lub budynku jednorodzinnego, że znane są mu zasady dotyczące stosowania przepisów o pomocy publicznej, w tym wymóg spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis* oraz związane z ubieganiem się o pomoc *de minimis* obowiązki powstające w związku ze wsparciem udzielanym w wyniku zawarcia umowy dzierżawy.

2. Uwagi do projektu:

Z zestawienia zaproponowanych przepisów wynika, że w przypadku wejścia projektu ustawy w życie, spółdzielnie mieszkaniowe nie będą mogły przenieść na inną osobę własności lokalu mieszkalnego w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Należy zwrócić uwagę, że zakaz proponowany w art. 3 projektu koresponduje z proponowanym w art. 1 pkt 1 wprowadzeniem art. 15h ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa o treści: *Lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu kredytu, o którym mowa w art. 15a ust. 1, nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność.*

Można odnieść wrażenie, że od 30 lat nie istnieje spójna i zdecydowana polityka Państwa w zakresie mieszkań budowanych z jego wsparciem. Najpierw ustawodawca przewiduje zakaz wyodrębniania lokali wybudowanych ze wsparciem Państwa, by po kilku latach pozwalać na nieograniczone wyodrębnianie i zbywanie takich lokali. Tak było z lokalami wybudowanymi ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego czy z wykorzystaniem finansowania zwrotnego. Odnośnie lokali wybudowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego, to ustawodawca w 2015 r. zakazał wyodrębniania i zbywania takich lokali, by w 2021 zezwolić na ich wyodrębnianie i sprzedaż. Obecnie w przedmiotowym projekcie ma znów zostać przywrócony zakaz wyodrębniania i zbywania lokali wybudowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego. Tak nie powinien działać racjonalny ustawodawca.

Odnośnie proponowanego art. 22c ust. 6 istnieje konieczność doprecyzowania, na jakiej zasadzie reguły pomocy publicznej i limitów de minimis byłyby stosowane do spółdzielni biorących udział w programach budownictwa społecznego. Spółdzielnie inwestujące, remontujące i korzystające na bieżąco ze środków europejskich mogą w praktyce zostać wykluczone z tego programu. Właścicielem lokali z ustanowionym spółdzielczym lokatorskim prawem jest spółdzielnia, natomiast rzeczywistym beneficjentem pomocy publicznej wynikającej z niniejszego programu są osoby uprawnione do takich lokali. Spółdzielnia, zgodnie z prawem nie może działać kosztem swoich członków, a co za tym idzie nie będzie zarabiać na takich inwestycjach. Stąd też spółdzielnie biorące udział w programie, powinny zostać wyłączone z reguł pomocy publicznej. Podobny problem zaistniał w przypadku udzielania bonifikat od opłaty jednorazowej przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.* Istniało ryzyko, że mieszkańcy spółdzielni de facto nie skorzystają z bonifikat przewidzianych ustawą i będą musieli jeszcze przez wiele lat uiszczać opłaty przekształceniowej. Jednakże w 2019 roku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że *przepisów o pomocy publicznej nie stosuje się do gruntów odpowiadających lokalom wykorzystywanym na cele mieszkaniowe, jeżeli korzyść z udzielonej bonifikaty zostanie docelowo przekazana konsumentom – członkom spółdzielni.* W naszej ocenie podobna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku inwestycji realizowanych przez spółdzielnie w celu ustanowienia spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wybudowanych przy wsparciu finansowania zwrotnego.

Przeznaczenie znacznej kwoty z budżetu Państwa na budowę oraz remont mieszkań komunalnych i społecznych powinno zwiększyć dostępność "tanich" mieszkań. Kluczowe jednak jest pytanie, w jaki sposób nastąpi podział środków budżetowych oraz jakiego rodzaju zachęty zostaną zaproponowane podmiotom prywatnym do wzięcia udziału w programach budownictwa społecznego. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych, jako inwestorów, podstawową barierą może być przede wszystkim brak odpowiednich gruntów pod budowę takich inwestycji oraz limity pomocy publicznej wynikające z reguł de minimis.

3. Propozycje

Wydaje się, że zakaz przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali w odrębną własność powinien być uzależniony od rodzaju wsparcia finansowego związanego z jego wybudowaniem i ustanowieniem. Atrakcyjność spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, które nie podlegałoby przekształceniu w odrębną własność, w naszej ocenie zależna przede wszystkim będzie od wymiaru korzyści finansowych dla potencjalnego nabywcy, który zdecydowałby się na tego rodzaju lokal. Wydaje się jednak, że zainteresowanie spółdzielczymi lokatorskimi prawami do lokali będzie wzbudzało znacznie większe społeczne zainteresowanie. Nie bez racji jest oczywiście argumentacja w uzasadnieniu do projektu ustawy, że lokale mieszkalne wybudowane przy wsparciu finansowym z budżetu Państwa lub samorządów, powinny przede wszystkim służyć zaspokajaniu adekwatnych potrzeb mieszkaniowych. Mieszkania takie miały być zaś w ciągłym zasobie mieszkań przeznaczonych dla osób, których nie stać na nabycie mieszkania na rynku komercyjnym. Wydaje się jednak, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłaby możliwość przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności po uprzednim zwróceniu przez uprawnionego do lokalu zwaloryzowanej kwoty udzielonego wsparcia finansowego pochodzącego ze środków publicznych. Wartym rozważenia wydaje się również, udział gminy w weryfikacji i przydzielaniu spółdzielczych lokatorskich praw do lokali osobom, które najbardziej potrzebują wsparcia przy nabyciu prawa do lokalu wybudowanego ze wsparciem środków publicznych.

Włączając spółdzielnie mieszkaniowe w programy budownictwa społecznego należy nie zapominać, że w gospodarce wolnorynkowej, spółdzielnie są również przedsiębiorcami i podmiotami prawa gospodarczego. W związku z powyższym zainteresowanie spółdzielni przystąpieniem do programów budownictwa społecznego, zależeć będzie od kilku podstawowych czynników, jako wyjściowych do dalszych analiz:

- 1) spółdzielnie mieszkaniowe powinny zostać włączone do grona podmiotów mających prawo do realizacji inwestycji w ramach programów budownictwa społecznego na gruntach udostępnianych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego np. poprzez ustanowienie na rzecz spółdzielni prawa użytkowania wieczystego;
- 2) wyłączenie pomocy publicznej w stosunku do wybudowanych przez spółdzielnie spółdzielczych lokatorskich praw do lokali;
- 3) udzielenia preferencji podatkowych i finansowych dla spółdzielni inwestujących w budownictwo społeczne;
- 4) zniesienie barier administracyjnych związanych z długotrwałym procesem uzyskiwania odpowiednich pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji.

Jak już wspomnieliśmy, spółdzielnie mieszkaniowe są również przedsiębiorcami i podmiotami prawa gospodarczego, których zarządy zobowiązane są prowadzić racjonalną politykę ekonomiczno-gospodarczą. W związku z tym oraz ze względu na możliwość utracenia potencjalnych korzyści finansowych, spółdzielniom trudno może być podjąć decyzję o realizacji inwestycji społecznej na swoim gruncie zamiast w systemie deweloperskim. Należy również zauważyć, że realizując inwestycję społeczną, wiele spółdzielni angażować będzie całość swoich sił i środków w taką inwestycję, rezygnując jednocześnie z potencjalnych zysków z inwestycji deweloperskiej, która mogłaby zostać przeprowadzona przez spółdzielnię w tym samym czasie. Stąd możliwość budowania na gruntach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, zastosowanie preferencji podatkowych i finansowych dla spółdzielni inwestującej w budownictwo społeczne byłoby ważną zachętą. Należy mieć na uwadze, że zyski z budownictwa deweloperskiego spółdzielnie przeznaczają na zaspokojenie potrzeb swoich członków i mieszkańców, głównie na remonty swoich starszych zasobów mieszkaniowych.

Drugim ważnym elementem otwierającym spółdzielniom drogę do udziału w rządowych programach budownictwa społecznego jest wyłączenie z pomocy publicznej spółdzielczych lokali wybudowanych w ramach tych programów. Budowanie lokali spółdzielczych w ramach budownictwa społecznego w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (pierwsze mieszkanie na start) nie stanowi zakłócenia konkurencji na rynku nieruchomości w sposób sprzeczny z interesem publicznym, wręcz przeciwnie taka działalność spółdzielni wpisywałaby się w politykę państwa mającą na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli.

W dalszym ciągu istnieje również potrzeba kontynuowania rozmów i konsultacji w celu przygotowania kolejnych zmian legislacyjnych w zakresie znoszenia i upraszczania procedur administracyjnych dotyczących planowania przestrzennego oraz procesów budowlanych.

Z wyrazami szacunku

*Zastępca Prezesa Zarządu
Krajowej Rady Spółdzielczej*

Ryszard Jaśkowski