Business Centre Club

Plac Żelaznej Bramy 10, 00-136 Warszawa,
http://www.bcc.org.pl

Warszawa, 9 kwietnia 2018 r.

BCC PROPONUJE

dotyczy: rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania

Business Centre Club przekazał uwagi do rządowego *projektu ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*.

Projekt dotyczy zasad udzielania dopłat przez państwo pokrywających częściowo czynsz najmu lokali mieszkalnych i ma odpowiadać na zauważalne zjawisko braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez ok. 40% społeczeństwa, spowodowane osiąganiem jednocześnie zbyt niskich dochodów dla uzyskania kredytu mieszkaniowego oraz zbyt wysokich dochodów dla uzyskania wsparcia w ramach samorządu lokalnego, poprzez ustalenie zasad i warunków przyznawania dopłat dla takich osób celem umożliwienia im wynajęcia lokali mieszkalnych. Projekt ma realizować cele społeczny oraz inwestycyjny.

Cele, którymi kierował się projektodawca zasługują na aprobatę z punktu widzenia społecznego, jako potencjalnie odpowiadające na zdiagnozowany problem oraz gospodarczego i mogące wywierać stymulujący wpływ na rynek najmu lokali mieszkalnych.

Tym bardziej krytycznie należy ocenić fakt, iż cele, które przyświecały projektodawcom zostały znacząco ograniczone w stosunku do celów pierwotnych, ogłaszanych w mediach przed przystąpieniem do prac, a ich spełnienie może nie odpowiadać w pełni na potrzeby społeczne oraz nie działać wystarczająco stymulująco na rynek inwestycji nieruchomości.

Cel społeczny projektu został ograniczony w stosunku do pierwotnego założenia, jakim miało być umożliwienie większej części społeczeństwa zawierania długoterminowych umów najmu lokali mieszkalnych w cenie niższej niż rynkowa, z różnicą dla wynajmującego dopłacaną przez państwo. Pierwotna idea, w naszej opinii, lepiej odpowiadałaby na zdiagnozowany problem społeczny, a jednocześnie lepiej realizowała i zabezpieczała interesy inwestorów, którzy realizowaliby inwestycje mieszkaniowe „na wynajem”.

W proponowanym kształcie programu, mając na uwadze ograniczenie wysokości czynszu najmu, realizacja inwestycji mieszkaniowych „na wynajem” będzie opłacalna wyłącznie według niższych niż rynkowe standardów albo w mniej atrakcyjnych dla nabywców (a zatem

tańszych) miejscach. W innych bowiem wypadkach, realizując inwestycję na zasadach rynkowych nieracjonalne gospodarczo byłoby ograniczanie potencjalnego dochodu z inwestycji (na przykład poprzez określenie maksymalnego pułapu czynszu) jedynie po to, by najemcy mogli skorzystać z pomocy państwa.

Negatywnie należy również odnieść się, do postulowanego w Uzasadnieniu, zastąpienia nową regulacją dotychczasowych programów wsparcia dla osób fizycznych w nabyciu własnego mieszkania. W opinii BCC, programy finansowania dopłat do czynszów odpowiadają na inne potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (realizacja względnie krótkoterminowych potrzeb bieżących), niż programy wsparcia w nabyciu własnego mieszkania (realizacja względnie długoterminowych potrzeb mieszkaniowych związanych z nabyciem prawa własności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu), a zatem nowy program nie powinien zastępować programów dotychczasowych.

W szczególności, krytycznie należy ocenić same merytoryczne i proceduralne przepisy zawarte w projekcie, które nie uwzględniają częstych sytuacji życiowych osób, mających być beneficjentami programu, a także nie zapewniają wystarczającego zabezpieczenia interesów inwestorów. BCC deklaruje merytoryczne wsparcie dalszych prac nad projekt. Uzasadniona wydaje się również rewizja samych jego założeń.

Szczegółowe uwagi:

I. Rozdział 1. – przepisy ogólne

Przechodząc do rozważań szczegółowych, w opinii BCC, z punktu widzenia techniki legislacyjnej na aprobatę zasługuje regulacja rozdziału 1. projektu, tj. art. 1 i 2, która w sposób zwięzły określają przedmiot regulacji oraz zawiera katalog definicji pojęć używanych w projekcie. Uzasadnione wydaje się jednak uzupełnienie definicji zawartych w projekcie o odniesienie do innych ustaw posługujących się tożsamymi pojęciami, celem zapewnienia ich systemowej spójności. W szczególności, uzasadnione wydaje się doprecyzowanie definicji domu jednorodzinnego z uwzględnieniem definicji „domu jednorodzinnego” w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, oraz z uwzględnieniem definicji „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” z art. 3 ust. 2a ustawy prawo budowlane (dalej: p.b.). Ujednolicenie nomenklatury służyć będzie zapewnieniu spójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi, oraz ułatwi realizowanie inwestycji budowlanych w oparciu o przepisy budowlane z uwzględnieniem możliwości skorzystania z regulacji przewidzianych w projekcie. Uzasadnione wydaje się również doprecyzowanie definicji „inwestora”, by uwzględniała ona niejednokrotnie złożone relacje pomiędzy inwestorem, generalnym wykonawcą a podwykonawcami, w rozumieniu art. 647 i n. ustawy kodeks cywilny (dalej jako: k.c.) oraz art. 17 p.b. Definicja „najemcy” zawarta w projekcie również wymaga przeformułowania. Proponowane brzmienie „najemca – stronę

umowy najmu mieszkania […]" nie jest bowiem wystarczająco precyzyjne i wymaga dodania zastrzeżenia, że dotyczy strony umowy najmu, która na czas oznaczony lub nieoznaczony bierze mieszkanie do używania i zobowiązana jest do zapłaty czynszu na rzecz wynajmującego. Definicja ta powinna bowiem uwzględniać regulację art. 680 w zw. z art. 659 k.c. Uzasadniona wydaje się zmiana definicji „spółki gminnej" by uwzględniała regulację ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w szczególności w zakresie spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych.

II. Rozdział 2. – przepisy merytoryczne

Rozdział 2. projektu zawiera przepisy dotyczące bezpośrednio dopłat oraz warunki ich przyznawania i wypłacania. Trafnie i precyzyjnie, z uwzględnieniem wcześniejszych definicji, określono w art. 3 Projektu osoby uprawnione do uzyskiwania dopłat. Trafnie również sformułowano w art. 4 katalog ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych w możliwości uzyskania dopłat. Przeformułowania dla większej precyzji wymaga natomiast art. 4 ust. 2 projektu. Obecnie proponowane brzmienie nakazuje najemcy zobowiązać się w dniu wniesienia wniosku do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu mieszkalnego lub zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, na rzecz spółdzielni mieszkaniowej i opróżnienia tego lokalu lub domu. Bardziej precyzyjnie byłoby, w opinii BCC, sformułować ten obowiązek na przykład jako *„2. W przypadku najemcy, który w dniu złożenia wniosku o dopłaty jest najemcą lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d, lub któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, warunkiem uzyskania dopłat jest zobowiązanie się we wniosku do odpowiednio:1) rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu mieszkalnego, 2) zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, na rzecz spółdzielni mieszkaniowej i opróżnienia tego lokalu lub domu – najpóźniej do końca miesiąca następującego po pierwszym miesiącu uzyskiwania dopłat na podstawie tego wniosku. 2a. Najemca który zobowiązał się we wniosku do wykonania czynności o których mowa w ust. 2, który nie rozwiązał umowy najmu i nie opróżnił lokalu mieszkalnego lub nie zrzekł się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, na rzecz spółdzielni mieszkaniowej i nie opróżnił tego lokalu lub domu traci prawo do otrzymywania dopłat na podstawie złożonego wniosku oraz jest zobowiązany do zwrotu już pobranych dopłat na zasadach określonych w Art. 15."*. Negatywnie należy odnieść się natomiast do zbyt ostrych, w opinii ZP BCC, ograniczeń określonych w ust. 3 i 4, zakazujących podnajmu całości lub części lokalu mieszkalnego, w związku z najmem którego są stosowane dopłaty oraz nakazujące stosowanie wszystkich ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych do wszystkich

pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Zakaz podnajmu części lokalu mieszkalnego stawiać będzie najemcę w niekorzystnej sytuacji, w której przepisy prawa i ewentualnych umów zezwalać mu będą na podnajem części lokalu, podczas gdy administracyjne przepisy projektu będą mu tego zabraniać pod rygorem utraty dopłat. Tak ostry i bezwyjątkowy zakaz nie uwzględnia często złożonych sytuacji życiowych występujących w ramach realizacji potrzeb mieszkaniowych w drodze najmu – chociażby w zakresie potrzeb czasowego przyjęcia współlokatora – i sprzyjać będzie unikaniu zgłaszania zawarcia umowy najmu do organów skarbowych, nie tylko celem uchylania się od opodatkowania, ale również celem zachowania prawa do dopłat. Podobnie, rozszerzenie wymagań przedmiotowo-podmiotowych dotyczących najemcy na wszystkie, szeroko rozumiane, osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego nie uwzględnia częstych sytuacji życiowych i może mieć charakter dyskryminujący oraz być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Przykładowo, najemca będący w momencie zawierania umowy najmu mieszkania w mieście kawalerem, którego centrum aktywności życiowej i zawodowej zlokalizowane jest w tym mieście, który zawrze związek małżeński z kobietą, będącą współwłaścicielką, w jakiejkolwiek części ułamkowej, nieruchomości położonej w innej części kraju a w szczególności poza miastem, w momencie zamieszkania z partnerką w wynajmowanym mieszkaniu straci, w obecnym brzmieniu regulacji projektu, prawo do uzyskiwania dopłat, pomimo tego że jego stan majątkowy i sytuacja mieszkaniowa nie uległy rzeczywistej poprawie. W opinii BCC, rekomendowane jest usunięcie z projektu obowiązku stosowania wymogów dotyczących najemcy do pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, względnie wprowadzenie rozbudowanego katalogu wyjątków.

Negatywnie należy również odnieść się do proponowanego w Art. 5 projektu kryterium dochodu gospodarstwa domowego obliczanego jako suma dochodów wszystkich osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. W szczególności bowiem, w projekcie przewidziano zwiększanie progu jedynie o 30 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym w sytuacji, gdy próg dochodu najemcy określono na 60% przeciętnego wynagrodzenia. Mając na uwadze proponowany w projekcie zakaz podnajmu mieszkania w całości lub w części, a zatem przewidując, że kolejni „domownicy” nie będą partycypować w kosztach najmu, powiększanie progu dochodu gospodarstwa o 30 punktów procentowych za każdą kolejną osobę zamiast o 60% za każdą kolejną osobę nie znajduje uzasadnienia. Dochody „domowników” nie będą bowiem w rzeczywistości poprawiać sytuacji majątkowej najemcy, co miałoby uzasadniać pozbawienie go możliwości uzyskiwania dopłat.

Negatywnie należy również ocenić przepis nakazujący art. 5 ust. 4 projektu nakazujący uwzględnianie w dochodach gospodarstwa domowego uzyskanego dochodu „domownika" jako szczególnie nieprecyzyjny. Przepis ten może być bowiem rozumiany co najmniej na dwa sposoby. Pierwsze rozumienie, najprawdopodobniej nietrafne w świetle wyjaśnień zawartych w Uzasadnieniu, polegało by na przyjęciu, iż przepis nakazuje, w przypadku uzyskania przez domownika dochodu w poprzednim okresie przyjmować pozbawioną podstaw logicznych fikcję prawną, że dochód był uzyskiwany w tej wysokości przez okres 12 miesięcy. Sytuacja majątkowa gospodarstwa domowego byłaby więc, w skrajnym wypadku, na potrzeby oceny, lepsza o wynagrodzenie za 11 miesięcy w stosunku do stanu rzeczywistego. Jeśli natomiast trafne jest rozumienie drugie, polegające na przyjęciu fikcji, że dochód w wysokości rzeczywiście uzyskanej rozłożony został na 12 miesięcy wyłącznie na potrzeby umożliwienia obliczeń sytuacji majątkowej gospodarstwa rodzinnego, to przepis ten powinien zostać przeformułowany by jednoznacznie to odzwierciedlał. Drugie rozumienie jest przy tym bardziej spójne z tezami prezentowanymi w Uzasadnieniu, a zatem przepis powinien bardziej precyzyjnie je formułować.

Art. 6 projektu przewiduje wymogi co do mieszkania, na którego najem mogą być udzielane dopłaty. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na nieścisłość terminologiczną. Zgodnie z definicją „mieszkania" zawartą w Projekcie, jest to „*lokal mieszkalny związku z najmem którego mogą być stosowane dopłaty do czynszu*". W art. 6, przewidującym warunki co do przedmiotowego lokalu dla udzielenia dopłat, nie powinno zatem stosować się określenia „mieszkanie" lecz „lokal mieszkalny". Określenie „mieszkanie" wskazuje bowiem, że przesłanki o których mowa w art. 6 są spełnione, co prowadzi do tzw. błędnego koła. Jakkolwiek można uznać za akceptowalne wymogi co do lokalu mieszkalnego określone w ust. 1 pkt. 1, 3 i 4, negatywnie należy ocenić wymogi określone w ust. 1 pkt 2 i ust. 2. Zgodnie z proponowanym brzmieniem, oraz uwzględniając treść Uzasadnienia, dopłaty mogą być udzielane wyłącznie w przypadku lokali mieszkaniowych na rynku pierwotnym (względnie – po rewitalizacji). Celem tej regulacji, zgodnie z Uzasadnieniem ma być stymulowanie inwestycji na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Niemniej jednak, mając na uwadze deklarowane na początku Uzasadnienia, cele gospodarczy i społeczny, takie ograniczenie wpłynie negatywnie na realizację drugiego z nich.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić wymóg zawarcia umowy pomiędzy inwestorem a właściwym miejscowo dla inwestycji samorządowym pośrednikiem, o którym mowa w art. 7. Wymóg ten, mając na uwadze liczne wskazane w projekcie kryteria, które mają zostać określone w umowie, w żadnym wypadku nie uwzględnia zmienności rynku i

wahań gospodarczych na etapie od planowania inwestycji, poprzez jej realizację, kończąc na oddaniu inwestycji do używania. W szczególności niezrozumiały wydaje się wymóg uprzedniego określania przez inwestora, który w rzeczywistości nie będzie beneficjentem programu, wysokości maksymalnego czynszu już na etapie realizacji inwestycji, pomimo tego, że rynkowa wysokość czynszu najmu jest z założenia zmienna w czasie i zależy od wielu czynników. Jakkolwiek, zawarcie odpowiedniej umowy z pośrednikiem samorządowym jest akceptowalnym wymogiem podyktowanym technicznymi aspektami przeznaczenia lokali do wynajmu, o tyle kwestie te powinny zostać doprecyzowane w projekcie, i jasno określać termin zawarcia takiej umowy oraz warunki jej zmiany.

Pozytywnie oceniamy proponowaną regulację art. 8 projektu przewidującą kompetencję Rady Gminy do ustalania kryteriów pierwszeństwa w formie uchwały. Dzięki takiej regulacji, możliwe będzie bardziej elastyczne stosowanie ustawy w sposób uwzględniający lokalne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić ograniczenia czasowe w wysokości dopłat przewidziane w art. 9 i 10 projektu. Na wcześniejszym etapie tworzenia projektu dla realizacji celu społecznego, program miał umożliwiać długoterminowy najem lokali mieszkalnych o przeciętnym standardzie po cenach niższych niż rynkowe dla określonych kategorii osób. Proponowana regulacja dopłat przez okres nie dłuższy niż 9 lat wraz z degresją wysokości dopłat w kolejnych trzyletnich okresach stanowi zaprzeczenie tej pierwotnej idei. W szczególności bowiem, o ile przez pierwsze lata obowiązywania umowy najmu, najemca spełniający szereg ostrych, określonych w projekcie kryteriów, będzie mógł korzystać z rzeczywistej pomocy w formie dopłat do czynszu, o tyle w kolejnych latach dopłaty te mogą mieć faktycznie charakter symboliczny i nie stanowić rzeczywistego wsparcia finansowego dla najemcy. Tym samym, wraz z pogarszającym się z czasem zgodnie z normalnym zużyciem, stanem najmowanego mieszkania, koszty ponoszone przez najemcę będą faktycznie co raz. Taki proponowany kształt regulacji sprzyjać będzie w dłuższym okresie czasu rzeczywistym pogarszaniem sytuacji najemców, którzy po upływie 9 lat mogą być zmuszani sytuacją ekonomiczną do opuszczenia najmowanego lokalu. Stopniowe zmniejszanie dopłat przez okres trwania najmu znacząco utrudni przy tym przygotowanie oszczędności na potrzeby nabycia mieszkania lub dalszego wynajmowania lokalu.

W opinii BCC, taka regulacja stanowi również zagrożenie dla interesów inwestorów, którzy zgodnie z zawartą z gminą umową wybudują nieruchomości spełniające wymagania określone w projekcie, związani będą chociażby maksymalnymi stawkami czynszu najmu, a po 9 latach wypłacania najemcom dopłat, pozostaną związani zawartymi umowami z

osobami o względnie słabszej niż na początku, ze względu na pozbawienie ich pomocy państwa, wypłacalności oraz lokalami, których stan jest pogorszony ze względu na normalne zużycie.

III. Rozdział 3 i 4 – przepisy proceduralne

Regulacje zawarte w rozdziale 3 (Art. 11 – 18) i rozdziale 4 (art. 19 – 24) przewidują złożoną procedurę ubiegania się o zawarcie umowy najmu, ubiegania się o udzielenie dopłat, aktualizacji i weryfikacji danych związanych ze złożonymi wnioskami, oraz procedury wypłacania dopłat. Mając na uwadze złożoność i wielostopniowość proponowanej procedury a także zaangażowanie w nią organów administracji publicznej różnego szczebla, stosujących różne procedury i podlegających różnym organom nadzorczym, propozycję zawartą w projekcie należy ocenić negatywnie. W Uzasadnieniu projektodawca nie przedstawił przekonujących argumentów wskazujących na konieczność odrębnego ubiegania się zawarcie umowy najmu w trybie określonym w projekcie, a następnie odrębnego ubiegania się o udzielenie dopłat. Każdy etap procedury, zaczynając od negocjacji inwestora z pośrednikiem samorządowym przed rozpoczęciem inwestycji, poprzez czas potrzebny na jej realizację, podejmowanie odpowiednich uchwał przez organy stanowiące gminy, nabór i rozpatrywanie wniosków oraz ich punktację i gradację, etap zawierania umów z inwestorami przez najemców, etap ubiegania się o dopłaty i w dalszym ciągu etapy badania, weryfikacji i wypłat, skutkować będą znaczącym rozciągnięciem w czasie realizacji założonych przez projektodawców celów. Długość i złożoność proponowanych procedur stanowić będzie przy tym nie tylko zagrożenie dla interesów najemców, którzy od dnia złożenia wniosku do dnia uzyskania dopłat będą musieli pokrywać wszystkie koszty samodzielnie, ale również dla inwestorów, którzy od czasu realizacji inwestycji do czasu uzyskania pierwszych dochodów z najmu będą musieli oczekiwać na rozpatrzenie odpowiednich wniosków przez organy administracji, z uwzględnieniem ewentualnych postępowań odwoławczych. Tym samym, w opinii ZP BCC, proponowana procedura przed przyjęciem ostatecznej wersji projektu jako ustawy, powinna zostać zrewidowana i uproszczona, w szczególności w zakresie możliwości jednoczesnego wnioskowania o zawarcie umowy oraz dopłaty, a także ograniczenia terminami poszczególnych etapów postępowania.

Kontakt:

dr Łukasz Bernatowicz
ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych
członek Rady Dialogu Społecznego, członek Rady Zamówień Publicznych
tel. 502 066 619
e-mail: lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 lożach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski.
Kontakty prasowe: http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html
Więcej: http://www.bcc.org.pl oraz: http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club/301754142096