

## Uzasadnienie

### Wstęp

Wobec przełamania podstawowych problemów mieszkaniowych związanych z istniejącymi deficytami ilościowymi i jakościowymi, głównym wyzwaniem polskiej polityki mieszkaniowej jest dostępność mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego stanowi odpowiedź na wnioski płynące z diagnozy sytuacji mieszkaniowej w kraju, dokonanej w kontekście prac nad Narodowym Programem Mieszkaniowym.

Uwzględniając założenia przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. dokumentu strategicznego określającego kierunki nowej polityki mieszkaniowej w Polsce (Narodowego Programu Mieszkaniowego), projekt ustawy wprowadza rozwiązania służące zwiększeniu podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przez wykorzystanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Powoływany na gruncie przedmiotowej ustawy Narodowy Fundusz Mieszkaniowy, realizujący funkcję instytucji dysponującej nieruchomościami Skarbu Państwa i uzyskującej wpływy z tego tytułu, ma ponadto przyczynić się do stworzenia stabilnych i efektywnych warunków finansowania instrumentów przyjętych w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.

W związku z powyższym, podstawowym celem proponowanej ustawy jest, poza powołaniem nowej państwowej osoby prawnej, tj. Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, zwiększenie podaży dostępnych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności wykorzystanie w ramach realizacji celów Narodowego Programu Mieszkaniowego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz budowa dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę). Jest to realizacja działania określonego w Narodowym Programie Mieszkaniowym jako „Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności” (działanie D.).

Wśród najistotniejszych rozwiązań ustawowych, zawartych w projekcie ustawy, które przyczynią się do osiągnięcia wskazanego celu, należy wskazać:

- ustalenie zasad kwalifikowania i przekazywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na cele wspierania budownictwa mieszkaniowego,
- powołanie i określenie zasad funkcjonowania Narodowego Funduszu Mieszkaniowego jako państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), który będzie pełnił funkcję „banku ziemi”, gromadząc, zarządzając i inwestując zasobami nieruchomości Skarbu Państwa w celu wspierania budownictwa mieszkaniowego.

Podstawowym założeniem ustawy jest wykorzystanie gruntów Skarbu Państwa zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Nieruchomości te będą przekazywane do Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (NFM, Fundusz) przez podmioty, które dotychczas gospodarują tym zasobem w imieniu Skarbu Państwa (starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu, Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego). NFM będzie państwową osobą prawną, której głównym zadaniem będzie prowadzenie działań na rzecz poprawy dostępności mieszkań, w szczególności w segmencie mieszkań na wynajem.

Nieruchomości wykorzystywane przez Fundusz na realizację jego działań będą przekazywane na rynek mieszkaniowy na zasadach komercyjnych, uwzględniających rynkową wycenę tych nieruchomości. Nieruchomości będą mogły być wykorzystywane:

- bezpośrednio pod zabudowę mieszkaniową,
- jako wkład w inwestycjach w papiery wartościowe podejmowanych w celu zwiększenia poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych,
- w ramach obrotu (sprzedaż, dzierżawa, najem, zamiana, użyczenie) przyczyniającego się do uzyskania przychodów Funduszu, które następnie będą wykorzystywane do realizacji jego zadań związanych np. z dofinansowaniem celów mieszkaniowych określonych w ustawie i innych ustawach określających instrumenty polityki mieszkaniowej państwa.

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

- nieruchomości będą spełniać warunki (techniczne, ekonomiczne, lokalizacyjne) uzasadniające wykorzystanie ich na cele zabudowy mieszkaniowej,
- będą zbywane w otwartym przetargu,
- o ich nabycie będą się mogły ubiegać wszystkie podmioty realizujące mieszkania na wynajem, które zobowiążą się do stosowania określonych w ustawie kryteriów pierwszeństwa ubiegania się o najem (w przypadku gdy liczba potencjalnych najemców będzie wyższa niż liczba dostępnych mieszkań).

W przypadku inwestycji w papiery wartościowe, zakłada się, że celem tych inwestycji będzie wzrost przyszłych aktywów Funduszu, przy jednoczesnym przyczynieniu się Funduszu do zwiększenia poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych w segmencie mieszkań na wynajem. Podstawową formą aktywności inwestycyjnej może być nabywanie certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte. Taka działalność jest zgodna z:

- pilotażowym modelem organizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach pakietu „Mieszkanie+” realizowanym z wykorzystaniem struktur Banku Gospodarstwa Krajowego (działanie D, instrument 2 Narodowego Programu Mieszkaniowego),
- docelowym modelem finansowania strategicznych celów rozwojowych określonych w projekcie „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, wykorzystujących Polski Fundusz Rozwoju jako podmiot zarządzający funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi inwestującymi w określone ważne z punktu widzenia rozwoju kraju dziedziny, w tym również w mieszkalnictwo.

Pozostałe nieruchomości Skarbu Państwa, których wykorzystanie na cele mieszkaniowe nie jest racjonalne z punktu widzenia technicznego, ekonomicznego czy lokalizacyjnego, będą wykorzystywane do zasilenia Funduszu, który będzie prowadził obrót tymi nieruchomościami na zasadach rynkowych.

Projekt ustawy dopuszcza ponadto możliwość przekazania gruntów samorządom gminnych oraz – w określonych przypadkach – organizacjom pożytku publicznego w związku z realizacją budownictwa komunalnego i chronionego. Ponadto nieruchomości będą mogły być przekazane jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom na realizację obiektów infrastruktury technicznej lub społecznej.

Zakłada się, że przychody uzyskane z obrotu nieruchomościami, w tym również ich inwestowania w papiery wartościowe, będą wykorzystywane na pokrycie kosztów działania Funduszu i realizacji jego ustawowych zadań. Ponadto zakłada się, że nadwyżki finansowe będą mogły być wykorzystywane dla realizacji innych celów polityki mieszkaniowej państwa, w tym na:

- dofinansowanie budownictwa komunalnego i społecznego realizowanego w ramach programów finansowanych z Funduszu Dopłat,

- dofinansowanie działań termomodernizacyjnych i remontowych realizowanych w ramach programu finansowanego z Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Określając funkcjonowanie Narodowego Funduszu Mieszkaniowego oraz zasady jego finansowania dopuszczono możliwość uzyskiwania przez Fundusz dotacji z budżetu państwa, jednak z załozeniem, że dotacja taka będzie przyznana tylko w pierwszym roku funkcjonowania funduszu i posłuży zorganizowaniu jego działalności do czasu osiągnięcia przychodów wystarczających do pokrycia kosztów. W projekcie budżetu państwa na 2017 r. określono rezerwę celową w wysokości 200 mln zł, która będzie można wykorzystać na pokrycie kosztów organizacji i funkcjonowania Funduszu.

Projekt ustawy nie określa:

- zasad organizacji procesu realizacji inwestycji przez podmioty, które otrzymają nieruchomości bądź w ramach sprzedaży lub zamiany bądź w ramach wniesienia w zamian za papiery wartościowe,
- zasad ustalania czynszu w wybudowanych mieszkaniach, z zastrzeżeniem uregulowania sytuacji docelowego nabycia wynajmowanego mieszkania.

Zakładając, że poza przypadkami dotyczącymi współpracy z samorządami gminnymi, grunty Skarbu Państwa będą zbywane na zasadach rynkowych, również sposób realizacji inwestycji przez podmioty nabywające grunty, sposób ich finansowania, a ostatecznie sposób naliczania czynszów będzie określany na zasadach rynkowych, z uwzględnieniem obowiązujących reguł dotyczących m. in. systemu ochrony praw lokatorów.

Projekt ustawy, stanowiąc część pakietu działań i instrumentów składających się na Narodowy Program Mieszkaniowy, będzie podlegał ocenie w ramach ogólnie przyjętych celów Programu. W związku z tym, do oceny realizacji celów wynikających z proponowanych w przedkładanym projekcie ustawy rozwiązań prawnych będą służyły, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, trzy główne mierniki. Określają je następujące założenia:

1. Docelowo do 2030 liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika z obecnego poziomu 363 do 435 mieszkań na 1000 osób.
2. Docelowo do roku 2030 samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy. Według stanu na koniec 2014 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych.
3. Docelowo do roku 2030 liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przełudnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 do ok. 3,3 mln).

#### **Uzasadnienie szczegółowe proponowanych rozwiązań**

Proponowany **tytuł ustawy** odzwierciedla zasadniczy cel, jakiemu ma służyć przedłożony projekt rozwiązań prawnych, tj. powołanie Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, a także zwiększenie podaży dostępnych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności poprzez wykorzystanie w ramach realizacji celów Narodowego Programu Mieszkaniowego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz budowę dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę).

## I. Przepisy ogólne

W rozdziale 1 projektu ustawy zawarto przepisy określające przedmiot regulacji ustawowej (art. 1) oraz definicje podstawowych pojęć stosowanych w przepisach szczegółowych przedmiotowego aktu normatywnego (art. 2). Ich celem jest zwięzłe przedstawienie treści ustawy, a także zapewnienie przejrzystości i syntetyczności tekstu prawnego oraz zrozumiałości opisu norm zawartych w poszczególnych przepisach.

Zgodnie z **art. 1** ustawa ustala zasady utworzenia i funkcjonowania nowej jednostki sektora finansów publicznych, tj. Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, zasady kwalifikowania i przekazywania do Narodowego Funduszu Mieszkaniowego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a także szczególne warunki użytkowania mieszkań przez operatorów mieszkaniowych.

W **art. 2** określono znaczenie najważniejszych stosowanych w ustawie sformułowań, ograniczając w niektórych przypadkach zakres definicji funkcjonujących na gruncie innych aktów normatywnych na potrzeby projektowanej ustawy. W związku z tym w przedmiotowym przepisie zdefiniowano m. in. pojęcie mieszkania (rozumianego jako lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny), inwestycji mieszkaniowej (czyli przedsięwzięcia, w wyniku którego zostanie utworzone przynajmniej jedno mieszkanie; należy przez nie rozumieć, zgodnie z zadaniami nałożonymi na Fundusz, w szczególności mieszkanie na wynajem lub mieszkanie na wynajem, w stosunku do którego dopuszcza się możliwość wykupu przez najemcę) oraz realizacji uzbrojenia technicznego (tj. budowy i wykonywania przyłączy sieci dystrybucyjnych: wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, ciepłowniczej oraz telekomunikacyjnej wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania, a także zapewnienia nieruchomości dostępu do drogi publicznej).

## II. Narodowy Fundusz Mieszkaniowy – przepisy organizacyjne

Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) prawną podstawą tworzenia jednostek sektora finansów publicznych, poza wskazaną ustawą, może być wyłącznie inny akt o charakterze ustawowym. W związku z powyższym, w rozdziale 2 zawarto przepisy określające zasady utworzenia i organizacji Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (art. 3-16). Wraz z przepisami dostosowującymi zawartymi w ostatnim rozdziale projektu ustawy stanowią one podstawę do rozpoczęcia działalności przez nową jednostkę sektora finansów publicznych. Określają ponadto fundamentalne reguły jej funkcjonowania, zapewniające efektywność realizacji zadań powierzonych Funduszowi i adekwatnego do założeń polityki mieszkaniowej państwa zarządzania tym podmiotem.

Zgodnie z **art. 3 ust. 1 i 2** projektu ustawy powoływany Fundusz będzie państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 *ustawy o finansach publicznych* z siedzibą w Warszawie. Wybór tej formy organizacyjnej uzasadnia cel utworzenia tego podmiotu, czyli realizacja zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa, prowadzących do poprawy dostępności mieszkań (w szczególności służących rozwojowi rynku mieszkań na wynajem). Funkcjonowanie państwowych osób prawnych charakteryzuje się podmiotowością i samodzielnością działania, co ułatwia budowanie stosunków prawnych na współpracy z podmiotami działającymi lokalnie, posiadającymi wiedzę o regionalnych potrzebach mieszkaniowych, zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego. Umożliwia ponadto zaciąganie zobowiązań we własnym imieniu i na własny rachunek (w tym zbywanie i nabywanie aktywów służących realizacji celów mieszkaniowych). Za takim rozwiązaniem przemawia ponadto profil finansowania. Narodowy Fundusz Mieszkaniowy będzie przyczyniał się do tworzenia stabilnych i efektywnych warunków do wspierania budownictwa mieszkaniowego zaspokajającego zróżnicowane potrzeby mieszkaniowe różnych grup społecznych, a także realizacji innych zadań związanych z rozwojem mieszkalnictwa w Polsce, wynikających z Narodowego Programu Mieszkaniowego. Kompleksowy charakter podejmowanych przez Fundusz działań będzie wspierał zatem efektywność realizacji celów

wskazanych w Narodowym Programie Mieszkaniowym oraz kreowania stabilnych ram finansowania innych instrumentów rozwoju mieszkalnictwa w perspektywie wieloletniej. Z racji tego, że Fundusz będzie funkcjonował jako instytucja o charakterze centralnym, wsparcie będzie mogło być kierowane do tych segmentów rynku mieszkaniowego, które w danym czasie wymagają szczególnego zainteresowania ze strony państwa. Większa elastyczność w rozpoznawaniu i szybkim reagowaniu na aktualne potrzeby mieszkaniowe wynika również z faktu, że działania Funduszu w formie państwowej osoby prawnej w wielu przypadkach będą miały podstawę w konkretnej uchwale organu Funduszu.

W myśl **art. 3 ust. 3 i 4** projektu ustawy Fundusz będzie działał na podstawie ustawy oraz statutu wydanego w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zawarte w nim unormowania zostaną ukształtowane w taki sposób, by zapewnić sprawne działanie Funduszu, właściwe wykorzystanie środków publicznych zgromadzonych i gospodarowanych przez Fundusz w celu realizacji polityki mieszkaniowej państwa oraz zgodność jego działalności z przepisami *ustawy o finansach publicznych*.

**Art. 4** projektu ustawy określa podstawowy cel funkcjonowania Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, zbieżny w znacznej mierze z celem projektowanej regulacji. Będzie nim poprawa dostępności mieszkań, w szczególności przez podejmowanie działań służących rozwojowi rynku mieszkań na wynajem. Wskazany cel wynika z funkcji przypisanej Funduszowi w Narodowym Programie Mieszkaniowym – podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa i przeznaczającego je pod budownictwo mieszkaniowe. Szczegółowe zadania Funduszu w tym zakresie zostały wskazane w **art. 5**. Wyznaczają one siedem głównych kierunków działań podejmowanych w przyszłości przez nową państwową osobę prawną, odzwierciedlonych w przepisach kolejnych rozdziałów projektu ustawy, a wynikających z priorytetów ustalonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym.

Zadania określone w **art. 5 pkt 1, 2 i 4** wskazują trzy podstawowe sposoby gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych (w tym nieruchomościami powierzonymi Funduszowi przez Skarb Państwa), zarządzanego przez Fundusz. Korespondują tym samym z przepisami rozdziału 5 projektu ustawy. Wspomniane nieruchomości będą mogły być, po pierwsze, przekazane odpłatnie przez Fundusz w trybie przetargu na realizację inwestycji mieszkaniowych, polegających w szczególności na budowie mieszkań na wynajem (w tym mieszkań, w stosunku do których zostanie dopuszczona możliwość wykupu przez najemcę). Po drugie, Fundusz będzie mógł inwestować te nieruchomości oraz inne aktywa rzeczowe i środki finansowe w papiery wartościowe pod warunkiem, że przyczyni się to do zwiększenia poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych. To zadanie określa podstawowy model wspierania inwestycji mieszkaniowych, polegających w szczególności na budowie mieszkań na wynajem (w tym mieszkań, w stosunku do których zostanie dopuszczona możliwość wykupu przez najemcę), w ramach I filaru pakietu „Mieszkanie+”. Będzie ono realizowane m. in. przez wnoszenie przez Fundusz nieruchomości należących do Zasobu do funduszy inwestycyjnych w zamian za certyfikaty inwestycyjne lub jednostki uczestnictwa. Wniesione nieruchomości będą docelowo służyły realizacji inwestycji mieszkaniowych o wspomnianym wcześniej profilu. Po trzecie, zgodnie z pkt 4 nieruchomości należące do Zasobu będą mogły być przez Fundusz zbywane w celu uzyskania środków z przeznaczeniem na finansowanie działań poprawiających dostępność mieszkań.

Do zadań Funduszu będzie należała ponadto, zgodnie z **art. 5 pkt 3**, realizacja uzbrojenia technicznego, zarówno nieruchomości należących do Zasobu (w celu podniesienia wartości i użyteczności tych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe), jak również wykorzystywanych w ramach innych inwestycji mieszkaniowych. Należy zauważyć, że zgodnie z danymi dotyczącymi rynku nieruchomości działki dysponujące dostępem do podstawowych instalacji technicznych są przeciętnie o ok. 30-50% droższe od gruntów bez doprowadzonych instalacji. Pojęcie realizacji uzbrojenia technicznego, zgodnie z definicją zawartą w art. 2, zostało przy tym przez projektodawcę potraktowane szeroko, obejmu-

jąc zarówno budowę sieci, jak i realizację przyłączy do podstawowych sieci dystrybucyjnych (wodo-ciągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, ciepłowniczej i telekomunikacyjnej), a także zapewnienie nieruchomości dostępu do drogi publicznej.

Aby efektywnie realizować i wspierać działania służące poprawie dostępności mieszkań, Fundusz będzie ponadto zobowiązany do monitorowania, we współpracy z samorządami lokalnymi, bieżących potrzeb mieszkaniowych na lokalnych rynkach (**art. 5 pkt 5**). Przykładem takich działań może być udostępnianie Funduszowi przez gminy tworzonych przez nie list mieszkańców zainteresowanych wynajmem mieszkań powstałych w wyniku inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem nieruchomości przekazanych z Zasobu. Zapewni to Funduszowi wiedzę o aktualnym zapotrzebowaniu na mieszkania i problemach z ich dostępnością, umożliwiając adekwatne do sytuacji reagowanie w celu poprawy dostępności mieszkań, w tym przez przekazywanie do wykorzystania pod zabudowę mieszkaniową nieruchomości położonych w regionach o największym zapotrzebowaniu na mieszkania na wynajem. Realizacja tego zadania pozwoli jednocześnie ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jako podmiotowi nadzorującemu Fundusz na kształtowanie instrumentów wsparcia mieszkalnictwa odpowiadających aktualnym potrzebom obywateli. Do osiągnięcia tych celów przyczyni się również podejmowanie przez Fundusz działań analitycznych w zakresie mieszkalnictwa (**art. 5 pkt 6**). Prowadzona w sposób ciągły analiza sytuacji mieszkaniowej w kraju ułatwi wybór lokalizacji przyszłych inwestycji mieszkaniowych oraz kreowanie polityki mieszkaniowej państwa w odpowiedzi na bieżące problemy. Ostatnim zadaniem Funduszu będzie natomiast podejmowanie działań popularyzujących innowacyjne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, które przyczynią się nie tylko do obniżenia kosztów realizacji inwestycji, ale przede wszystkim do rozwoju rynku mieszkań na wynajem. Należy zaznaczyć, że tak określone zadania wymagać będą od Funduszu współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie mieszkalnictwa, wpisując jego funkcjonowanie w szeroki kontekst inicjatyw na rzecz poprawy dostępności mieszkań.

W **art. 6** projektu ustawy wskazano organy Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, którymi będą Rada Nadzorcza i Zarząd. Ich obsługę zapewni Biuro Funduszu. Rezygnacja z przyznania prawa do zarządzania Funduszem organowi jednoosobowemu wynika z zakresu i wagi zadań powierzonych Funduszowi, które wiążą się w szczególności z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

Rada Nadzorcza będzie organem sprawującym stały nadzór nad działalnością Funduszu. Zgodnie z **art. 7** projektu ustawy członków Rady, liczącej 6 osób, będzie powoływał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Nie oznacza to jednak dowolności w wyborze członków organu. Ustawa nakłada bowiem na ministra obowiązek uwzględnienia w składzie, poza trzema swoimi reprezentantami, przedstawicieli ministrów odpowiedzialnych za działy administracji szczególnie istotne z punktu widzenia zadań realizowanych przez Fundusz (tj. ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju i ministra właściwego do spraw rodziny). W składzie Rady reprezentowane powinny być bowiem te podmioty, których działania, zgodnie z projektowanymi przepisami, w znacznym stopniu wpływają na kierunki działań podejmowanych przez Fundusz w celu poprawy dostępności mieszkań.

Należy zauważyć, że w kontekście organizacji funkcjonowania organów projektodawca podjął decyzję o rezygnacji z kadencyjności, uzależniając okres pełnienia funkcji przez członków Rady Nadzorczej i Zarządu od decyzji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (lub Prezesa Rady Ministrów w przypadku Prezesa Zarządu). Uzasadnieniem dla tego rozwiązania jest większa elastyczność kształtowania składu organu przez możliwość dokonywania zmian poszczególnych członków i całego składu w każdym czasie, w którym uzasadniają to okoliczności. O zasadności przyznania szerokich kompetencji ministrowi właściwemu

do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przemawia również charakter i waga zadań realizowanych w przyszłości przez Fundusz oraz fakt powołania Funduszu w formie jednostki sektora finansów publicznych, tj. państwowej osoby prawnej. Takie rozwiązanie nie narusza przy tym założenia, zgodnie z którym poszczególne podmioty uprawnione do zgłaszania przedstawicieli w Radzie Nadzorczej zawsze będą reprezentowane przez tę samą liczbę członków (podobnie jak miałyby to miejsce w przypadku przyjęcia rozwiązania zakładającego kadencyjność organu).

Członków Rady Nadzorczej (w tym przewodniczącego Rady) będzie powoływał (w przypadku przewodniczącego – wyznaczał) i odwoływał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (**art. 7 ust. 4 i 6**). Kandydat na członka Rady będzie musiał spełnić wymagania przewidziane dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa [m. in. złożyć egzamin, o którym mowa w *ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (Dz. U. z 2016 r. poz. 981, z późn. zm.); **art. 7 ust. 3**]. Minister będzie mógł odwołać członka Rady nie tylko w wyniku własnej decyzji. Będzie mógł to uczynić również w odpowiedzi na wniosek tego członka, reprezentowanego podmiotu (innego ministra), przewodniczącego Rady Nadzorczej, zaopiniowany przez reprezentowany podmiot, albo na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych złożony w ramach czynności nadzoru (**art. 7 ust. 5**). Ostatni z opisanych przypadków dotyczy sytuacji, w której wskazany minister wnioskuję do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o odwołanie członka Rady w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej Funduszu lub odmową przekazania mu wskazanych w ustawie dokumentów i wyjaśnień związanych z prowadzeniem tej gospodarki. Ostateczna decyzja o odwołaniu w przypadku wspomnianych wyżej wniosków będzie należała jednak do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Na tego ministra nałożono ponadto obowiązek ustalenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia członków Rady z uwzględnieniem przepisów o wynagrodzeniu członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.; **art. 7 ust. 7 i 8**).

**Art. 8** projektu ustawy określa podstawowe zadania Rady Nadzorczej wynikające po części z zadań powierzonych Funduszowi jako dysponentowi nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wśród kluczowych zadań należy wskazać odpowiednio uchwalanie lub opiniowanie dokumentów istotnych z punktu widzenia działalności Funduszu, opracowywanych przez Zarząd (w przypadku dwóch pierwszych dokumentów w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych), tj. pięcioletnich strategii działania Funduszu, rocznych planów finansowych Funduszu oraz kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji planu finansowego Funduszu. Rada Nadzorcza będzie miała ponadto wpływ, poza czynnościami dokonywanymi w ramach nadzoru, na sposób gospodarowania nieruchomościami własnymi Funduszu oraz nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych, w tym nieruchomościami powierzonymi Funduszowi przez Skarb Państwa. Została bowiem uprawniona m. in. do uchwalania i zmiany zasad gospodarowania nieruchomościami (w tym szczegółowych zasad przeznaczania nieruchomości i dodatkowych kryteriów wyboru ofert), przedstawionych przez Zarząd, a także zatwierdzania wniosków Zarządu w sprawach wykorzystania nieruchomości w przypadku, gdy wartość tej nieruchomości przekracza 1 000 000 euro. Do zadań Rady będą należeć również inne obowiązki związane z gospodarowaniem aktywami, w szczególności zatwierdzanie wniosków Zarządu w sprawach zaciągania kredytów i pożyczek, a także nabywania obligacji, obejmowania lub nabywania akcji lub udziałów w spółkach oraz wnoszenia udziałów do spółek. Od decyzji Rady będzie zależało ponadto obejmowanie, nabywanie i zbywanie certyfikatów inwestycyjnych lub jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych w sytuacji, gdy wartość transakcji przekracza 1 000 000 euro. Ustanowienie kontroli Rady nad wykonywaniem wskazanych czynności pozwoli władzom Funduszu na ponowne przeanalizowanie zasad-

ności danej czynności, zabezpieczając realizację zadań Funduszu zgodnie z przepisami prawa i zasadami prawidłowej gospodarki.

Rada Nadzorcza będzie wykonywała również zadania związane z bieżącą organizacją Funduszu, m. in. ustalała zasady wynagradzania członków Zarządu i pracowników Biura, uczestniczyła w procedurze wyboru członków Zarządu oraz sprawowała nadzór nad działalnością Zarządu. W ramach czynności nadzoru ustawa zobowiązuje Radę do uchylania uchwał Zarządu i decyzji Prezesa Zarządu niezgodnych z przepisami prawa lub statutem Funduszu (**art. 9 ust. 1**). Nie oznacza to jednak ograniczenia kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawowaniu ogólnego nadzoru nad działalnością Funduszu. Szczególne uprawnienie ministra, poza zadaniami wynikającymi z przepisów rozdziału 4 projektu ustawy, określa **art. 10**, który umożliwia ministrowi wydawanie, w drodze zarządzenia, wiążących zaleceń dla Rady Nadzorczej w zakresie realizacji zadań Funduszu, w szczególności z wykorzystaniem powierzonych Funduszowi nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, zgodnie z polityką mieszkaniową państwa. W związku z tym ustawa uprawnia Radę Nadzorczą do udzielania Zarządowi wytycznych dotyczących działalności Funduszu, w tym gospodarowania Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych w związku z zaleceniami ministra oraz przyznaje jej fakultatywnie prawo do uchylecia uchwały Zarządu lub decyzji Prezesa Zarządu niezgodnej z tymi wytycznymi (**art. 9 ust. 2**).

**Art. 11** projektu ustawy reguluje ogólną organizację dwuosobowego Zarządu Funduszu oraz sposób powoływania i odwoływania jego członków (tj. Prezesa Zarządu i Zastępcy Prezesa Zarządu). Projektodawca przyznał kompetencję do powoływania i odwoływania Prezesa Zarządu Prezesowi Rady Ministrów. Powołania (w myśl przepisów prawa pracy) kandydata wyłonionego w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przeprowadzonego przez Radę Nadzorczą Funduszu dokonuje się na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Należy podkreślić, że wskazany tryb został ustalony, zgodnie z treścią przepisów dostosowujących, dopiero dla kolejnych powołań (nie dotyczy pierwszego powołania Prezesa Zarządu). Wyłączenie niniejszej procedury w przypadku pierwszego powołania wynika z konieczności pilnego zapewnienia nowo powstałej osobie prawnej określonych ustawą struktur organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia działalności.

Odwołanie następuje również na wniosek wskazanego ministra, nie wymaga już jednak uzyskiwania opinii Rady Nadzorczej. Zastępcę Prezesa Zarządu powołuje natomiast (w rozumieniu przepisów prawa pracy) spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz odwołuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na wniosek Rady Nadzorczej (analogicznie do rozwiązań przyjętych w odniesieniu do powoływania Prezesa Zarządu w tym przypadku również omawiany tryb nie dotyczy pierwszego powołania zastępcy). Należy w tym kontekście zauważyć, że odpowiednio do przepisów regulujących tryb odwoływania członków Rady minister może odwołać Zastępcę Prezesa Zarządu nie tylko w wyniku pozytywnie rozpatrzonego przez niego wniosku Rady, ale również na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, złożony w ramach czynności nadzoru (minister może również na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw finansów publicznych o odwołanie Prezesa Zarządu wnioskować o takie odwołanie do Prezesa Rady Ministrów). Należy przy tym podkreślić, że Prezes Zarządu i jego zastępca pełnią funkcję do dnia powołania ich następców.

W nawiązaniu do poprzedniego przepisu **art. 12** projektu ustawy formułuje wymagania stawiane kandydatom na członków Zarządu oraz reguluje sposób przeprowadzania naboru na te stanowiska. Wśród podstawowych cech definiujących kandydatów, poza standardowymi oczekiwaniami wobec osób ubiegających się o wyższe stanowiska w innych podmiotach sektora finansów publicznych, wskazano 6-letni staż pracy (w tym co najmniej 3-letni na stanowisku kierowniczym) oraz wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Funduszu. Tryb naboru przeprowadzanego przez Radę Nadzorczą również odpowiada rozwiązaniom przyjętym w przypadku innych jednostek

sektora finansów publicznych, zapewniając efektywny wybór osoby odpowiedniej na dane stanowisko. W przepisie zawarto ponadto zastrzeżenie, że do członków Zarządu stosuje się odpowiednio ograniczenia dotyczące prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy lub stanowisk równorzędnych w agencjach państwowych, obowiązujące na gruncie przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* [(Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.); **art. 12 ust. 14**]. Projektodawca wskazał również, że funkcji członka Zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, a także z mandatem posła, senatora lub radnego jednostki samorządu terytorialnego (**art. 12 ust. 15**). W odniesieniu do członków Zarządu wprowadzono zatem rozwiązania szczególne w stosunku do wskazanych w ww. ustawie.

Określone w **art. 13** zadania Zarządu są merytorycznie powiązane ze znaczną częścią zadań powierzonych na gruncie projektu ustawy Radzie Nadzorczej. W związku z tym do zadań Zarządu będzie należeć m. in. opracowywanie (i, we wskazanych w proponowanym przepisie przypadkach, uzgadnianie z właściwymi ministrami) kluczowych dokumentów związanych z działalnością Funduszu, sporządzanie zasad gospodarowania nieruchomościami (w tym szczegółowych zasad przeznaczania nieruchomości i dodatkowych kryteriów wyboru ofert) oraz wnioskowanie do Rady Nadzorczej o zatwierdzenie decyzji w sprawie podjęcia określonych działań w zakresie gospodarowania aktywami. Do wyłącznej kompetencji Zarządu pozostawiono ponadto m. in. gospodarowanie Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych, w tym podejmowanie czynności kontrolnych w zakresie wykorzystania przekazanych z Zasobu w trybie przetargu nieruchomości, a także prowadzenie działań analitycznych i popularyzujących innowacyjne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym również na zlecenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W ramach czynności nadzoru realizowanych przez Radę Nadzorczą Zarząd zobowiązany będzie ponadto do udostępniania Radzie, na jej żądanie, dokumentów i materiałów dotyczących jego działalności oraz działalności Funduszu, w tym gospodarowania Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych, w celu weryfikacji prawidłowości i celowości podejmowanych działań.

**Art. 14** konstytuuje, w odniesieniu do poprzedniego przepisu, uprawnienia Prezesa Zarządu. Do jego głównych kompetencji należy reprezentowanie Funduszu na zewnątrz. Trzeba jednak zauważyć, że projektodawca przyznał uprawnienie do dokonywania wszystkich czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych Funduszu dopiero działającym łącznie członkom Zarządu lub dwóm pełnomocnikom powołanym przez Prezesa Zarządu. Oznacza to, że takich czynności nie może dokonać Prezes Zarządu, jeżeli nie działa łącznie z Zastępcą Prezesa Zarządu. Ponadto, celem zapewnienia ochrony interesów osób trzecich, które nawiązały stosunki prawne z Funduszem, dokonanie czynności prawnej we wspomnianym zakresie bez zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą wniosku Zarządu w sprawie rozporządzenia nieruchomością o wartości przekraczającej 1 000 000 euro albo udzielenia pożyczki, dotacji lub poręczenia, których wartość jednostkowa przekracza równowartość kwoty 1 000 000 euro w przypadku pożyczki lub zobowiązania z tytułu poręczenia albo 500 000 euro w przypadku dotacji, nie spowoduje nieważności tej czynności prawnej w stosunku do osób trzecich. Prezes Zarządu może upoważnić do podejmowania określonych czynności, np. czynności kontrolnych w zakresie wykorzystania nieruchomości przekazanych z Zasobu w trybie przetargu, również pracowników Biura.

Treść **art. 15** projektu ustawy reguluje ogólne zasady funkcjonowania Biura Funduszu, kierowanego przez Prezesa Zarządu przy pomocy powołanego przez niego dyrektora Biura. W zakresie powierzonych kompetencji Prezes Zarządu będzie wykonywał czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników Biura, a także ustanowi regulamin pracy Biura.

W **art. 16** uregulowano sposób przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy w Biurze. W tym przypadku również przyjęte rozwiązania prawne zostały oparte na

regulacjach obowiązujących w odniesieniu do naborów prowadzonych w związku z funkcjonowaniem innych jednostek sektora finansów publicznych, co ma zagwarantować sprawne przeprowadzenie rekrutacji i nawiązanie stosunku pracy z wybranymi kandydatami, przy zapewnieniu przejrzystości procedur i efektywnej pracy osób przeprowadzających nabór.

### III. Gospodarka finansowa Funduszu

Rozdział 3 projektu ustawy zawiera przepisy regulujące gospodarkę finansową Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (art. 17-23). Celem wprowadzenia omawianych regulacji jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności Funduszu, w tym gospodarowania Zasobem w sensie finansowym, z przepisami o finansach publicznych i rachunkowości, a także zagwarantowanie przejrzystości przepływów między zasobem własnym Funduszu a Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych.

W **art. 17** projektu ustawy projektodawca przyjął, że Fundusz będzie prowadził rachunkowość, w tym odrębną rachunkowość w zakresie działalności związanej z gospodarowaniem mieniem należącym do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych. Takie rozgraniczenie wynika z oparcia formuły przekazywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa do Funduszu na powierzeniu wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych do nieruchomości, a nie na przeniesieniu tytułu własności do tych nieruchomości na rzecz Funduszu. Zgodnie z treścią rozdziału 5 i przepisów dostosowujących Skarb Państwa na mocy ustawy powierzy zatem Funduszowi wykonywanie tych praw na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do wskazanych w ustawie lub wniosku Funduszu rodzajów nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W związku z powyższym ww. nieruchomości nie staną się mieniem Funduszu, lecz będą należeć do wyodrębnionego w ramach Funduszu Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych. Należy podkreślić, że Fundusz będzie wykonywał prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do powierzonych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (wykonując we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich) oraz reprezentował Skarb Państwa w tym zakresie, ale będzie tym samym jedynie gospodarował powierzonym zasobem (nieruchomości nadal będą stanowić własność Skarbu Państwa). Przyjęte rozwiązanie jest zgodne z interesem Skarbu Państwa. Wymaga jednak, jak wspomniano, rozdzielenia mienia własnego Funduszu od mienia należącego do Zasobu w ramach gospodarki finansowej, celem zapewnienia przejrzystości poszczególnych gospodarek, a w konsekwencji prowadzenia wyodrębnionej rachunkowości w tym zakresie.

Nawiązując do powyższego uzasadnienia, **art. 18** reguluje zasady prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej Funduszu, uwzględniającej charakter mienia należącego do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych, w szczególności w zakresie obowiązku sporządzania planów finansowych. Przyjęcie, że Fundusz będzie państwową osobą prawną, skutkuje, zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, koniecznością stosowania w odniesieniu do tego podmiotu zasad gospodarki finansowej wynikających z przedmiotowej ustawy. Następstwem takiego stanu prawnego jest m. in. konieczność uwzględniania w działalności Funduszu rozwiązań wskazanych w art. 30 *ustawy o finansach publicznych*. Zgodnie z tym przepisem podstawą gospodarki finansowej państwowej osoby prawnej jest plan finansowy, sporządzany zgodnie z ustawą o utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów *ustawy o finansach publicznych*. Projekt tego planu jest przekazywany ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. Mając to na względzie, w projektowanym przepisie przyjęto, że Fundusz będzie prowadził gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego sporządzonego zgodnie z przepisami projektowanej ustawy, z uwzględnieniem przepisów *ustawy o finansach publicznych*, na okres roku obrotowego rozumianego jako rok kalendarzowy (**art. 18 ust. 1**). W konsekwencji powierzenia Funduszowi nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, Fundusz będzie wyodrębniał w ramach rocznego planu finansowego Funduszu roczny plan finansowy Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych (**art. 18 ust. 3**).

Projekt rocznego planu finansowego Funduszu powinien, zgodnie z przepisami *ustawy o finansach publicznych*, zawierać w szczególności: przychody z prowadzonej przez Fundusz działalności, dotacje z budżetu państwa, koszty, środki na wydatki majątkowe i środki przyznane innym podmiotom, a także stan należności i zobowiązań oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku (**art. 18 ust. 2**). W związku ze szczególnymi zadaniami powierzonymi Funduszowi powinien ponadto uwzględniać wartość planowanych inwestycji polegających na realizacji uzbrojenia technicznego nieruchomości. Należy jednak podkreślić, że wskazany w projekcie ustawy katalog elementów ma charakter otwarty, umożliwiając zawarcie w planie również innych informacji niezbędnych do właściwego realizowania zadań powierzonych Funduszowi.

Wyodrębniony w ramach projektu rocznego planu finansowego Funduszu projekt rocznego planu finansowego Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych będzie natomiast zawierał, poza przychodami i kosztami związanymi z gospodarowaniem mieniem należącym do Zasobu, informacje o nieruchomościach planowanych do przekazania do Zasobu oraz wartość nieruchomości należących do Zasobu (z uwzględnieniem ich powierzchni i liczby działek), ustalaną zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. W tym przypadku również wskazany katalog elementów składających się na plan finansowy ma charakter otwarty (**art. 18 ust. 3**).

Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych* Fundusz będzie zobowiązany przy tym do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata (**art. 18 ust. 4**).

**Art. 19** projektu ustawy określa procedurę opracowywania i uzgadniania projektów rocznych planów finansowych. W ramach pierwszego etapu Zarząd Funduszu będzie opracowywał projekt planu (w tym planu Zasobu) i przedstawiał go do zaopiniowania Radzie Nadzorczej. Dopiero w przypadku uzyskania pozytywnej opinii Rady Zarząd będzie przekazywał wspomniany projekt do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Projektodawca nałożył w tym kontekście na Zarząd konkretny termin – przekazanie nie będzie mogło nastąpić później niż do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok objęty planem. Przyjęty termin jest uwarunkowany koniecznością zagwarantowania przekazania uzgodnionego projektu ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w takim czasie, by zachować terminy określone w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. W związku z tym wskazani ministrowie powinni zatwierdzić uzgodniony projekt do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok objęty planem. Projektodawca wprowadził również przepis regulujący problem dokonywania zmian w planie. Z uwagi na szczególny charakter zadań realizowanych przez Fundusz w takim przypadku zmiana będzie mogła zostać wprowadzona do planu przez Zarząd dopiero po pozytywnym zaopiniowaniu tej zmiany przez Radę Nadzorczą oraz uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W **art. 19 ust. 6** zawarto ponadto delegację ustawową do wydania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa rozporządzenia regulującego szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu. Przyznanie kompetencji w tym zakresie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych wynika z faktu powierzenia mu na mocy ustawy uprawnień w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową. Celem wprowadzenia tego przepisu jest zapewnienie przestrzegania zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków i ładu finansów publicznych oraz oddzielenia działalności komercyjnej Funduszu od pozostałej poprzez dookreślenie zasad prowadzenia gospodarki przyjętych w projekcie ustawy i w ustawie o finansach publicznych, a także zapewnienie ministrom informacji o planowanych efektach działań podejmowanych przez Fundusz (np. o wartości inwestycji mieszkaniowych realizowanych i planowanych do reali-

zacji z wykorzystaniem nieruchomości przekazanych z Zasobu czy wartości planowanych inwestycji polegających na realizacji uzbrojenia technicznego nieruchomości należących do Zasobu). W tym kontekście należy dodać, że wspomniana konieczność rozdzielenia działalności Funduszu ma zapewnić zgodność funkcjonowania Funduszu z przepisami o pomocy publicznej.

Rozdzielenie zasobów wykazywane w planie finansowym Funduszu wymagać będzie od Zarządu Funduszu opracowywania kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji planu finansowego Funduszu, z uwzględnieniem sprawozdań dotyczących założeń przyjętych w wyodrębnionym planie finansowym Zasobu. Zgodnie z **art. 20** projektu ustawy sprawozdania te, pozytywnie zaopiniowane przez Radę Nadzorczą, będą przedstawiane przez Zarząd do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy dane sprawozdanie. Umożliwi to ministrom stały merytoryczny nadzór nad działalnością Funduszu i kształtowanie przyszłych kierunków wspierania mieszkalnictwa w Polsce w odniesieniu do efektów działalności Funduszu.

W konsekwencji prowadzenia przez Fundusz gospodarki finansowej uwzględniającej charakter mienia należącego do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych w **art. 21** projektu ustawy dokonano rozdziału przychodów Funduszu i przychodów z tytułu działalności w zakresie gospodarowania mieniem należącym do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych. Pierwszą grupę stanowić będą wpływy np. z tytułu inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe, odsetek od wolnych środków i przychody ze sprzedaży mienia własnego Funduszu. Do drugiej grupy zaliczane będą natomiast wpływy związane z gospodarowaniem Zasobem, np. wpływy z tytułu odpłatnego przekazania na cele mieszkaniowe nieruchomości należących do Zasobu. Wprawdzie oba katalogi mają charakter zamknięty, jednak z brzmienia omawianych przepisów wynika konieczność kwalifikowania do kategorii przychodów również innych przychodów, niewskazanych bezpośrednio w ustawie. W niniejszym przepisie wskazano, zgodnie z wynikającymi z *ustawy o finansach publicznych* warunkami umożliwiającymi uznanie danego podmiotu za jednostkę sektora finansów publicznych, że Fundusz będzie mógł otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań określonych w ustawie i odrębnych ustawach oraz na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem Funduszu, które będą wykazywane w planie finansowym i sprawozdaniach z jego wykonania. Dotacje te nie będą mogły być jednak przeznaczone na prowadzenie działalności komercyjnej. Wskazanie tego warunku również ma na celu zapewnienie zgodności projektowanych rozwiązań z przepisami o pomocy publicznej. Zgodnie z tymi przepisami finansowanie ze środków publicznych działalności komercyjnej Funduszu mogłoby stanowić dla niego pomoc publiczną. Projektodawca uprawniał ponadto Fundusz do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, mających służyć efektywnemu podejmowaniu przez Fundusz powierzonych obowiązków. Celowość i gospodarność decyzji w tym zakresie również będzie przedmiotem czynności nadzoru.

**Art. 22** uprawnia Fundusz do nabywania i obejmowania udziałów lub akcji w określonych spółkach w celu zwiększenia efektywności realizacji zadań wynikających z projektu ustawy oraz innych ustaw. Należy zauważyć, że działania Funduszu w zakresie wskazanym przepisem będą ograniczone jedynie przez związek przedmiotu działalności spółek z budownictwem mieszkaniowym (przepis wprowadza jednak uprawnienie do obejmowania udziałów lub akcji również z wskazanymi podmiotami o innym profilu działalności w zamian za nieściągalne wierzytelności wynikające z umów zawartych z Funduszem lub w zamian za przekazanie nieruchomości na zasadach określonych w ustawie). Projektodawca skorzystał zatem w tym przypadku z prawa do uregulowania omawianego zagadnienia w sposób odmienny niż przewidziano w przepisie art. 49 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* oraz wyłączył uregulowania tego artykułu w zakresie objętym omawianym przepisem. Ponadto zrezygnował z ograniczenia podejmowania przez Fundusz tego typu działań do granic kraju. Omawiane rozwiązania również są podyktowane potrzebą zapewnienia możliwości realizacji zadań powierzonych Funduszowi, związanych w szczególności z wykorzystaniem nieruchomości stanowiących własność Skarbu

Państwa na cele finansowego zasilenia Funduszu, na zasadach określonych w projekcie ustawy bez uszczerbku dla interesu Skarbu Państwa.

**Art. 23** projektu ustawy reguluje przeznaczenie środków Funduszu, w tym środków finansowych uzyskanych z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych (w szczególności środków pochodzących z obrotu wskazanymi nieruchomościami). Projektodawca wyodrębnił w tym kontekście trzy grupy wydatków. Ich katalog ma charakter zamknięty, jednak ze sformułowania drugiej grupy wynika, że możliwe będzie przeznaczenie środków również na te cele, które zostaną określone w ramach polityki mieszkaniowej państwa w przyszłości.

Pierwszą grupę stanowią wydatki na realizację zadań Funduszu wskazanych wprost w projekcie ustawy. Środki Funduszu będą mogły być przeznaczane w szczególności na realizację uzbrojenia technicznego nieruchomości należących do Zasobu (w celu zwiększenia ich wartości lub atrakcyjności dla potencjalnych nabywców), a także innych nieruchomości, na których będą realizowane inwestycje mieszkaniowe, zwłaszcza te polegające na tworzeniu mieszkań na wynajem, w tym mieszkań, w stosunku do których zostanie dopuszczona możliwość stopniowego wykupu przez najemcę. Wspomniane środki będą wspierały również prowadzenie działań analitycznych i popularyzujących innowacyjne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, ułatwiających określanie przyszłych kierunków polityki mieszkaniowej państwa oraz opracowywanie nowych rozwiązań dotyczących istniejących i projektowanych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, w konsekwencji służących rozwojowi i optymalizacji budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Należy zauważyć, że Fundusz będzie uprawniony nie tylko do obejmowania certyfikatów inwestycyjnych w funduszach inwestycyjnych w zamian za wkład w postaci nieruchomości należących do Zasobu. Będzie mógł również inwestować w papiery wartościowe środki finansowe pochodzące np. z obrotu tymi nieruchomościami, co umożliwi lokatę kapitału na prowadzone w przyszłości działania wspierające poprawę dostępności mieszkań, gwarantując płynność finansową Funduszu w dłuższej perspektywie czasu. Ostatnim wyszczególnionym w tej grupie wydatków przeznaczeniem środków Funduszu jest udzielanie wsparcia działaniom służącym poprawie dostępności mieszkań, także tym wynikającym z odrębnych ustaw. Należy zauważyć, że przepis ten nie ogranicza listy programów kwalifikujących się do wsparcia ze środków dysponowanych przez Fundusz, formułując katalog otwarty obejmujący m. in. instrumenty wsparcia finansowane z Funduszu Dopłat (w tym zintegrowany program społecznego budownictwa czynszowego) oraz z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Przyjęte brzmienie przepisu wskazuje zatem, że dofinansowaniem będą mogły być objęte również instrumenty wdrażane w przyszłości.

Drugą grupę wydatków, stanowią, jak wspomniano, koszty związane z realizacją innych zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa, w tym zadań wskazanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w wiążących zaleceniach dla Rady Nadzorczej, wydawanych w drodze zarządzenia.

Trzecia grupa wydatków wskazuje natomiast na dodatkowe przeznaczenie środków finansowych Funduszu, w tym środków finansowych uzyskanych z działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych. Będą one mogły być przeznaczane na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem Funduszu jako państwowej osoby prawnej i podmiotu rynkowego w sensie organizacyjnym (czyli innych niż związane bezpośrednio z realizacją celów mieszkaniowych).

#### **IV. Nadzór nad Funduszem**

W rozdziale 4 projektu ustawy zawarto przepisy regulujące zasady nadzoru nad Funduszem (art. 24). Ich celem jest umożliwienie podejmowania czynności nadzoru przez właściwych ministrów, zagwa-

rantowanie jasnych i przejrzystych procedur w tym zakresie, a w konsekwencji zapewnienie zgodnego z przepisami prawa (w tym *ustawy o finansach publicznych*, projektowanej ustawy powołującej Fundusz i statutu Funduszu) i założeniami polityki mieszkaniowej, rzetelnego, celowego i gospodarnego realizowania zadań Funduszu oraz gospodarowania przez Fundusz powierzonym mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa.

W **art. 24** projektodawca powierzył nadzór nad działalnością Funduszu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zobowiązując go do stosowania w ramach podejmowanych czynności i stawianych ocen kryterium legalności (ocena zgodności z przepisami obowiązującego prawa), rzetelności (ocena wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie) i celowości (ocena, czy prowadzone działania wynikają z celów wskazanych w ustawie i czy do osiągnięcia założonych celów stosowane są optymalne metody i środki). Nadzór w zakresie gospodarki finansowej będzie natomiast pełnił minister właściwy do spraw finansów publicznych, stosując poza wspomnianymi wcześniej kryteriami kryterium gospodarności (ocena, czy aktywa są wykorzystywane oszczędnie i wydajnie, czy ponoszone nakłady są proporcjonalne do uzyskanych efektów oraz czy wykorzystano wszystkie możliwości, by zapobiec lub ograniczyć ewentualne szkody).

Obaj ministrowie we wskazanym w ustawie zakresie będą uprawnieni w ramach czynności nadzoru w szczególności do żądania udostępniania im dokumentów związanych z działalnością Funduszu (w tym również z gospodarowaniem Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych) oraz przekazywania wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących działalności Zarządu i Rady Nadzorczej oraz obowiązków wykonywanych przez pracowników Biura we wskazanym przez ministra terminie (**art. 24 ust. 3, 4 i 6**). Projektowana ustawa uprawnia również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do stosowania sankcji polegającej na odwołaniu członka Rady lub Zastępcy Prezesa Zarządu (bądź wnioskowaniu o odwołanie Prezesa Zarządu) odpowiedzialnego w danej sprawie w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa bądź odmowy spełnienia żądania lub niezastosowania się do wydanych w drodze zarządzenia wiążących zaleceń (**art. 24 ust. 5**). Sankcja ta ma jednak charakter fakultatywny. We wskazanych wyżej przypadkach stwierdzonych w zakresie gospodarki finansowej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych będzie przysługiwać (fakultatywnie) uprawnienie do wystąpienia do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa z wnioskiem o odwołanie odpowiedzialnego w danej sprawie członka organu (**art. 24 ust. 7**).

## **V. Gospodarowanie Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych**

Rozdział 5 projektu ustawy reguluje kwestie dotyczące gospodarowania Zasobem Nieruchomości Mieszkaniowych, którym zarządza Narodowy Fundusz Mieszkaniowy. W rozdziale przesądzono:

- obowiązki Funduszu wynikające z powierzenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (**art. 25**),
- zasady gospodarowania nieruchomościami należącymi do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych (zwanego dalej „Zasobem”) (**art. 26-30**),
- możliwość wnioskowania przez Fundusz o podjęcie uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (**art. 31**),
- zasady dysponowania nieruchomościami przeznaczonymi bezpośrednio na realizację inwestycji mieszkaniowych (**art. 32-37**),
- zasady przeprowadzania kontroli wykorzystania nieruchomości przekazanych bezpośrednio na realizację inwestycji mieszkaniowych (**art. 38-41**),
- zasady dysponowania nieruchomościami przeznaczonymi na finansowanie celów mieszkaniowych (**art. 42**),

- zasady przekazywania nieruchomości na realizację mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz infrastruktury technicznej i społecznej (**art. 43**).

Zgodnie z **art. 25** Skarb Państwa powierzy Funduszowi wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które zostaną przekazane do Funduszu w trybie określonym w ustawie (tj. w trybie uregulowanym w rozdziale 9 projektu ustawy albo w trybie, o którym mowa w art. 28 projektu ustawy). Uprawnienia Funduszu dotyczyć będą zarówno praw i obowiązków cywilnoprawnych (w stosunku do osób trzecich), jak i wykonywania obowiązków publicznoprawnych.

Projekt ustawy wprowadza dodatkowo rozróżnienie pomiędzy mieniem własnym Funduszu, nabytym z własnych środków, i mieniem powierzonym Funduszowi przez Skarb Państwa (**art. 25 ust. 3**). Własność Funduszu stanowić będzie mienie nabyte z własnych środków Funduszu w celu zapewnienia funkcjonowania Biura (np. zakup budynków pod siedzibę, sprzętu komputerowego, wyposażenia biura itp.).

Nieruchomości Skarbu Państwa, przekazane do Funduszu na zasadach określonych w ustawie, oraz nabyte przez Fundusz z przeznaczeniem np. na realizację inwestycji mieszkaniowych będą tworzyć Zasób Nieruchomości Mieszkaniowych (**art. 26**). Do Zasobu nie wejdą zatem nieruchomości stanowiące mienie własne Funduszu. Z uwagi na konieczność ochrony interesu Skarbu Państwa w związku z powierzeniem Funduszowi prawa do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa Fundusz będzie zobowiązany do gospodarowania Zasobem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w sposób określony w ustawie.

Nieruchomości należące do Zasobu będą mogły być przedmiotem obrotu. W związku z tym projektodawca wskazał w **art. 27** podstawowe formy czynności prawnych możliwych do dokonania z udziałem wspomnianych nieruchomości. Należą do nich m. in. umowa sprzedaży, zamiany i dzierżawy. Nieruchomości będą mogły być ponadto nieodpłatnie przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację inwestycji mieszkaniowych, w wyniku których powstaną mieszkania na wynajem wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także na tworzenie lokali dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (mieszkania chronione, noclegownie i schroniska dla bezdomnych). Obok samorządów gminnych i powiatowych beneficjentem takiej działalności Funduszu w zakresie tworzenia mieszkań chronionych, noclegowni i schronisk dla bezdomnych będą mogły być organizacje pożytku publicznego. Należy zauważyć, że omawiany przepis umożliwia Funduszowi, na zasadach prawidłowej gospodarki, wybór sposobu gospodarowania nieruchomościami zapewniającego najbardziej efektywną w danej sytuacji realizację zadań i celu stojącego przed nową państwową osobą prawną, jednak bez uszczerbku dla interesu Skarbu Państwa.

Zgodnie z ust. 3 omawianego artykułu nieruchomości należące do Zasobu będą mogły być wnoszone do funduszy inwestycyjnych na zasadach określonych w *ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi* (Dz. U. z 2014 r. poz. 157, z późn. zm.) w zamian za certyfikaty inwestycyjne lub jednostki uczestnictwa pod warunkiem, że przyczyni się to do zwiększenia poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych polegających w szczególności na budowie mieszkań na wynajem. Jak wcześniej wspomniano, inwestowanie przez Fundusz nieruchomości należących do Zasobu w certyfikaty inwestycyjne lub jednostki uczestnictwa stanowi podstawowy model realizacji rynkowego filaru pakietu „Mieszkanie+”. Przepis ten jest szczególnie istotny również w kontekście zapisów Narodowego Programu Mieszkaniowego, które odnoszą się do prowadzenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego pilotażowych inwestycji wykorzystujących formułę zamkniętego funduszu inwestycyjnego. W takim modelu organizacji inwestycji Fundusz przekazywałby nieruchomość do funduszu inwestycyjnego prowadzonego przez BGK w zamian za certyfikaty inwestycyjne stanowiące część wartości aktywów funduszu inwestycyjnego. Fundusz inwestycyjny organizowałby proces budowlany, w wyniku którego powstałyby mieszkania na wynajem.

Nieruchomości będą mogły być ponadto wnoszone do spółek handlowych w zamian za akcje lub udziały na zasadach określonych w art. 22. Projektodawca dopuścił również możliwość obciążania nieruchomości należących do Zasobu ograniczonymi prawami rzeczowymi (np. zastawem, hipoteką, służebnością). Decyzją Prezesa Zarządu Funduszu nieruchomości należące do Zasobu będą mogły być ponadto oddawane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Uzasadniając brzmienie art. 28, należy podkreślić, że Zasób będą tworzyć w szczególności nieruchomości, które zostały wskazane w rozdziale 9 projektu ustawy. Są to niezabudowane nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, położone w granicach administracyjnych gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, dzielnic m. st. Warszawy, delegatur i dzielnic innych gmin miejskich. Dodatkowo, zgodnie z **art. 28** Fundusz będzie uprawniony do wnioskowania do właściwych organów o przekazanie do Zasobu innych niż ww. nieruchomości. Dotyczyć to może niezabudowanych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa położonych poza wskazanymi granicami administracyjnymi oraz zabudowanych nieruchomości bez względu na położenie. Fundusz będzie mógł wnioskować o przekazanie takich nieruchomości nie tylko wówczas, gdy przeznaczenie danej nieruchomości uzasadnia możliwość zagospodarowania jej na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych, ale również wtedy, gdy daje ono możliwość przeznaczenia tej nieruchomości na finansowanie innych realizowanych przez Fundusz zadań. Wystarczające będzie przy tym spełnienie tylko jednego z tych warunków. Wniosek Funduszu nie będzie mógł jednak dotyczyć przekazania nieruchomości służącej potrzebom statutowym właściwych organów (tj. starosty lub prezydenta miasta na prawach powiatu, Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych lub Prezesa Agencji Mienia Wojskowego), realizowanym w związku z zadaniami administracji rządowej.

Wybrane przez Fundusz nieruchomości, spełniające ww. warunki, będą przekazywane protokołem zdawczo-odbiorczym (stanowiącym podstawę wpisu w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości) w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez Fundusz. Wzór wspomnianego protokołu zostanie określony w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Należy zwrócić uwagę, że ten sam wzór protokołu będzie obowiązywał w stosunku do nieruchomości przekazywanych do Funduszu obligatoryjnie po wejściu w życie ustawy (**art. 61**). Mając na względzie interes Funduszu, w przypadku nieprzekazania nieruchomości do Zasobu we wskazanym wcześniej terminie, wojewoda (w przypadku starosty lub prezydenta miasta na prawach powiatu) lub właściwy minister (w przypadku Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych lub Prezesa Agencji Mienia Wojskowego) wymierzy, w drodze postanowienia, właściwemu organowi odpowiedzialnemu za przekazanie nieruchomości karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Na postanowienie będzie jednak przysługiwać zażalenie.

Jeżeli nieruchomość przekazywana do Funduszu w omawianym trybie była przedmiotem trwałego zarządu, wygaśnie on z dniem przekazania nieruchomości do Zasobu (**art. 29**), co potwierdza właściwy organ w drodze decyzji. Dotychczasowy zarządca będzie mógł jednak ubiegać się o wynagrodzenie pokrywające wartość poniesionych przez niego nakładów związanych z zarządzaniem nieruchomością. Ponadto, jeżeli nieruchomość przekazywana do Funduszu, objęta wcześniej trwałym zarządem, była wynajęta, użyczona lub wdzierżawiona, właściwe umowy ulegną wypowiedzeniu z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia liczonego od dnia wygaśnięcia trwałego zarządu (potwierdzonego w drodze decyzji właściwego organu). Na uzasadniony wniosek dotychczasowego najemcy, dzierżawcy lub biorącego Fundusz będzie mógł jednak zawrzeć kolejną umowę najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Zgodnie z **art. 30** Fundusz będzie mógł nabywać nieruchomości, które wejdą w skład Zasobu, w drodze umów cywilnoprawnych. Do nieruchomości tych będą stosowane pozostałe przepisy dotyczące gospodarowania Zasobem. Nieruchomości te będą mogły być zatem przeznaczone np. do wniesienia

do funduszu inwestycyjnego, pod inwestycje mieszkaniowe lub w celu uzyskania środków finansowych umożliwiających realizację zadań Funduszu.

Zgodnie z **art. 31** Fundusz będzie mógł wnioskować do organów właściwych w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego (w szczególności samorządów gminnych) o podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub dokonania zmiany obowiązującego planu. Uprawnienie takie ułatwi planowanie inwestycji, umożliwiając wykorzystanie w ramach realizacji zadań Funduszu nieruchomości dotychczas nieprzeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową do realizacji inwestycji mieszkaniowych. Ze względu na fakt, że z nowymi planami lub ze zmianą istniejących planów wiązą się odszkodowania dla właścicieli nieruchomości (jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone), przepisy przewidują możliwość poniesienia przez Fundusz – jako wnioskującego o uchwalenie lub zmianę planu miejscowego – ciężaru odszkodowania. Warunkiem jest zawarcie z gminą (lub innym organem właściwym w sprawie miejscowego planu) porozumienia przewidującego taką możliwość.

Jak wspomniano, gospodarowanie Zasobem, w tym określanie przeznaczenia nieruchomości, będzie jednym z podstawowych zadań Zarządu Funduszu, realizowanym zgodnie z uchwalonymi przez Radę Nadzorczą zasadami gospodarowania nieruchomościami, specyfiką poszczególnych nieruchomości, zadaniami Funduszu oraz, w przypadku nieruchomości powierzonych, interesem Skarbu Państwa. Zarząd będzie mógł przeznaczyć nieruchomości należące do Zasobu, po pierwsze, bezpośrednio na realizację inwestycji mieszkaniowych. Tego typu nieruchomości będą przekazywane podmiotom zainteresowanym realizacją inwestycji mieszkaniowych, w wyniku których powstaną w szczególności mieszkania na wynajem lub mieszkania na wynajem, w stosunku do których zostanie dopuszczona możliwość wykupu przez najemcę, w drodze przetargu. Drugi typ przeznaczenia nieruchomości należących do Zasobu stanowi przeznaczenie ich na finansowanie innych zadań realizowanych przez Fundusz. W tym przypadku nieruchomości będą zbywane lub odpłatnie udostępniane w drodze przetargu nieograniczonego. Środki uzyskane w wyniku zawartych umów będą służyły pokryciu wydatków związanych z realizacją zadań Funduszu innych niż wskazane w art. 5 pkt 1. Po trzecie, Zarząd będzie mógł przeznaczyć nieruchomości należące do Zasobu do wniesienia do funduszu inwestycyjnego lub spółki handlowej. Z uwagi na to, że tryb wnoszenia nieruchomości tytułem wkładu został uregulowany w odrębnych ustawach, w szczególności w *ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*, omawiane czynności będą dokonywane w oparciu o przepisy wspomnianych ustaw. Pozostają zatem poza materią niniejszego projektu ustawy.

Mając na uwadze powyższe, **art. 33** określa, jakie warunki musi spełniać nieruchomość należąca do Zasobu, aby mogła być przedmiotem umów zawieranych w trybie przetargu przeprowadzanego w celu przekazania nieruchomości na realizację inwestycji mieszkaniowej. Zgodnie z tym przepisem taka nieruchomość może służyć realizacji inwestycji mieszkaniowej, jeżeli jest to racjonalne ze względów ekonomicznych i technicznych. Projekt ustawy, nie ograniczając katalogu cech nieruchomości, które umożliwiają lub uniemożliwiają przeznaczenie jej bezpośrednio pod zabudowę mieszkaniową, wskazuje 3 warunki, które muszą być spełnione łącznie, aby dana nieruchomość mogła być przedmiotem zabudowy mieszkaniowej:

- przeznaczenie terenu w dokumentach planistycznych pod zabudowę mieszkaniową,
- posiadanie dostępu do infrastruktury technicznej,
- posiadanie cech strukturalnych (wielkość, kształt działki) umożliwiających jej zabudowę budynkami mieszkalnymi.

**Art. 32** reguluje tryb przetargu organizowanego w związku z przeznaczeniem wskazanych wyżej nieruchomości należących do Zasobu bezpośrednio na realizację inwestycji mieszkaniowych w związku z pierwszym ustalonym w art. 5 zadaniem Funduszu. Przetarg na zawarcie umowy odpłatnego zbycia

przez Fundusz nieruchomości z przeznaczeniem utworzenia na niej mieszkań, do których stosowane będą określone ustawowo zasady, będzie ogłaszał Prezes Zarządu Funduszu. O zawarciu umowy określonej w ogłoszeniu o przetargu (będzie ono wskazywać również m. in. formę tego przetargu) dotyczącej wymienionej w ogłoszeniu nieruchomości będzie mogła się ubiegać każda osoba prowadząca działalność gospodarczą w zakresie budowy i wynajmu mieszkań. Dotyczy to więc zarówno inwestorów instytucjonalnych (np. spółek) jak i osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą polegającą na budowie mieszkań, a następnie na ich wynajmowaniu.

Przystępując do przetargu zainteresowany podmiot zostanie zobowiązany, zgodnie z **art. 34 ust. 1**, do spełnienia wszystkich określonych w tym przepisie warunków. Po pierwsze, co najmniej 75% powierzchni użytkowej wszystkich mieszkań powstałych w wyniku realizowanej przez nią z wykorzystaniem przekazanej z Funduszu nieruchomości inwestycji mieszkaniowej muszą stanowić lokale mieszkalne lub domy jednorodzinne użytkowane na zasadach najmu. Po drugie, w dniu zawarcia umowy najmu wynajmujący będzie zobowiązany przedstawić najemcy warunki, na jakich możliwe jest przeniesienie na najemcę tytułu własności mieszkania, przy spełnieniu innych warunków wskazanych w projekcie ustawy (dotyczących m. in. okresu zapłaty ceny mieszkania). Po trzecie, wynajmujący będzie zobowiązany do stosowania przy naborze najemców kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu (określonych przez siebie), podlegających zatwierdzeniu przez Fundusz, w przypadku, gdy liczba chętnych do zawarcia takiej umowy przewyższy liczbę utworzonych lokali mieszkalnych na wynajem.

Zgodnie z **art. 34 ust. 2 i 3** w przypadku zawarcia z najemcą umowy sprzedaży mieszkania powstałego w wyniku inwestycji mieszkaniowej realizowanej z wykorzystaniem nieruchomości przekazanej w trybie art. 32 wynajmujący będzie zobowiązany do przeniesienia na tego najemcę prawa własności i praw niezbędnych do korzystania z mieszkania dopiero po uiszczeniu przez najemcę ceny mieszkania podzielonej na raty. Okres spłaty wartości tego mieszkania nie będzie mógł być przy tym krótszy niż 30 lat (będzie on mógł być skrócony na wniosek najemcy, nie więcej jednak niż do 20 lat). Takie zastrzeżenie wynika z potrzeby ochrony interesów właściciela jako inwestora angażującego swoje zasoby w tworzenie mieszkań na wynajem.

**Art. 35** określa wytyczne dotyczące kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu mieszkań powstałych w wyniku inwestycji mieszkaniowych realizowanych z wykorzystaniem nieruchomości przekazanych w omówionym wcześniej trybie przetargu, ustalanych przez przystępujących do przetargu. Jak wspomniano, mają one umożliwić wybór najemców w przypadku, gdy liczba chętnych do zawarcia takiej umowy przewyższa liczbę utworzonych lokali mieszkalnych na wynajem. Mimo że kryteria te będą określane przez przystępujących do przetargu, celem zapewnienia zgodności instrumentu z priorytetami polityki mieszkaniowej państwa będą one podlegać ocenie Funduszu (projektodawca dopuścił również możliwość zaopiniowania kryteriów przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministra właściwego do spraw rodziny, jeżeli wystąpi o to Fundusz). Wskazane w omawianym przepisie grupy docelowe najemców mieszkań, które będą preferowane przy naborze, stanowią odzwierciedlenie priorytetów określonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym. Zgodnie z nimi mieszkania tworzone w ramach inwestycji mieszkaniowych realizowanych z wykorzystaniem nieruchomości pochodzących z Zasobu mają służyć poprawie dostępności mieszkań w szczególności dla osób o dochodach uniemożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poza instrumentami wynikającymi z polityki mieszkaniowej oraz rodzin z dziećmi. Należy w tym kontekście podkreślić, że zgodnie z ust. 3 tego artykułu mieszkania będą wynajmowane wyłącznie tym gospodarstwom domowym, które są w stanie ponosić zobowiązania finansowe z tytułu ich użytkowania. Ma to na celu ochronę interesów inwestora działającego w tym zakresie na zasadach rynkowych.

W myśl **art. 36** podmioty, które zobowiążą się do realizacji inwestycji mieszkaniowej i gospodarowania powstałymi w jej wyniku mieszkaniami zgodnie z zasadami określonymi w art. 34, będą mogły

składać oferty w terminie 60 dni od daty ogłoszenia o przetargu. Jak wspomniano, forma przekazania nieruchomości będzie z góry określona w ogłoszeniu o przetargu. Zainteresowany podmiot będzie mógł zatem wybrać typ umowy, jedynie odpowiadając na ogłoszenie dotyczące pożądanej przez niego formy określenia stosunku prawnego z Funduszem.

Oferta podmiotu przystępującego do przetargu będzie musiała zawierać podstawowe dane dotyczące tego podmiotu (m. in. formę prawną prowadzenia działalności i liczbę mieszkań w jego zasobach) oraz informacje o planowanym przeznaczeniu nieruchomości (w tym o planowanej liczbie mieszkań na wynajem tworzonych w ramach inwestycji, której dotyczy oferta). Na potwierdzenie spełniania warunku dotyczącego kryteriów naboru (i celem zatwierdzenia tych kryteriów przez Fundusz) podmiot będzie zobowiązany załączyć do oferty informację o stosowanych kryteriach.

Należy zauważyć, że nieruchomości, których dotyczą przetargi, będą udostępniane na zasadach komercyjnych, z uwzględnieniem wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego (cena wywoławcza będzie musiała być równa wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę). Zakłada się ponadto, że liczba nieruchomości wystawianych w ramach przetargów będzie zależała np. od potrzeb zgłaszanych przez inwestorów budownictwa mieszkaniowego, sytuacji na rynku nieruchomości i rynku mieszkaniowym oraz od priorytetów organów prowadzących politykę mieszkaniową.

Wybór nabywcy będzie dokonywany przez Prezesa Zarządu. W tym względzie będzie on brał pod uwagę nie tylko cenę ofertową, ale również dodatkowe kryteria oceny ofert, określone w zasadach gospodarowania nieruchomościami uchwalonych przez Radę Nadzorczą Funduszu. W zakresie nieuregulowanym przepisami przedmiotowego projektu ustawy organizator przetargu będzie zobowiązany stosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774) dotyczące organizacji przetargu.

Podmiot, który nabył nieruchomość w ramach określonego wyżej trybu, będzie zobowiązany do rozpoczęcia realizacji inwestycji mieszkaniowej, rozumianego jako rozpoczęcie robót budowlanych, w terminie 12 miesięcy od dnia podpisania z Funduszem umowy skutkującej przekazaniem nieruchomości należącej do Zasobu na ten cel (**art. 37**). Wskazany termin będzie mógł jednak ulec przedłużeniu za zgodą Funduszu wyrażoną na uzasadniony wniosek nabywcy. Termin zakończenia robót budowlanych nie będzie mógł być dłuższy niż 36 miesięcy od dnia rozpoczęcia inwestycji. Wydłużenie tego terminu przez Fundusz będzie również możliwe na uzasadniony wniosek nabywcy. W przypadku niedotrzymania terminów określonych w ustawie lub terminów wydłużonych przez Fundusz Prezes Zarządu Funduszu będzie zobowiązany ustalić roczną opłatę obciążającą nabywcę w wysokości 10% wartości nieruchomości według stanu na dzień jej nabycia przez tego nabywcę. Przepisy sankcyjne zostały wprowadzone w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego i zapewnienia, że nieruchomości przekazywane w interesie Skarbu Państwa przez Fundusz będą wykorzystywane dla poprawy dostępności mieszkań – na inwestycje skutkujące zwiększeniem liczby mieszkań na wynajem.

Ze względu na zobowiązania nabywców nieruchomości dotyczące realizacji inwestycji mieszkaniowych o określonym profilu i w określonych terminach projekt ustawy w **art. 38** uprawnia Zarząd Funduszu do przeprowadzania kontroli wykorzystywania nieruchomości na realizację konkretnych inwestycji mieszkaniowych. Czynności kontrolne będą wykonywane przez pracowników Biura Funduszu, na podstawie upoważnienia wydanego przez Prezesa Zarządu, albo inne podmioty, którym Prezes Zarządu powierzy w drodze umowy wykonywanie tych czynności, określając szczegółowo m. in. zakres zadań, koszty i sposób dokumentowania podjętych przez upoważnione podmioty działań (**art. 41**).

Szczegółowy zakres uprawnień osób wykonujących czynności kontrolne został określony w **art. 39**. Kontrolerzy będą mieli prawo wstępu na teren nieruchomości oraz żądania od podmiotu, któremu przekazano nieruchomość z Zasobu w trybie przetargu, informacji i dokumentów. Po zakończeniu

czynności kontrolnych sporządzany będzie raport, podpisywany następnie przez kontrolera i wspomniany podmiot. Raport ten będzie niezwłocznie przekazywany przez kontrolera Zarządowi.

Projekt ustawy zawiera również uregulowania dotyczące sprawozdawczości w zakresie przeprowadzanych kontroli. Kwartalne sprawozdania z wykonywania czynności kontrolnych będą przedstawiane przez Zarząd Funduszu do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej. Sprawozdania roczne z wykonywania tych czynności będą ponadto przekazywane do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (**art. 40**).

Kolejny tryb uregulowany w przepisach projektu ustawy dotyczy nieruchomości należących do Zasobu przeznaczonych na finansowanie zadań Funduszu innych niż wskazane w art. 5 pkt 1. Zgodnie z **art. 42** w tym przypadku Prezes Zarządu będzie mógł zorganizować przetarg nieograniczony na zawarcie umowy skutkującej odpłatnym przekazaniem nieruchomości (np. umowy sprzedaży lub dzierżawy). Należy zauważyć, że w takiej sytuacji nie będą obowiązywały ograniczenia dotyczące sposobu wykorzystania nieruchomości. Zakłada się, że będą one mogły być wykorzystywane przez podmiot, któremu przekazano nieruchomość, dla celów komercyjnych.

Przepis **art. 43** wprowadza odstępstwo od opisanych wcześniej sposobów przeznaczania nieruchomości należących do Zasobu, uzasadnione istotnymi społecznie celami objętego tym wyjątkiem typu budownictwa. Zgodnie z decyzją Zarządu Funduszu wspomniane nieruchomości będą mogły być przeznaczone na tworzenie mieszkań chronionych, noclegowni i schronisk dla bezdomnych. Nieodpłatne przekazanie takich nieruchomości przez Fundusz będzie następować na wniosek samorządów terytorialnych (lub ich związków). Będzie mogło być jednak dokonane nie tylko na rzecz samorządu, ale również wskazanej we wniosku organizacji pożytku publicznego zainteresowanej realizacją inwestycji o ww. profilu. Zarząd będzie mógł również przeznaczyć część nieruchomości na potrzeby realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego obiektów infrastruktury technicznej i społecznej.

## **VI. Operator mieszkaniowy**

W rozdziale 6 (art. 44-48) zawarto przepisy dotyczące najmu mieszkań, w tym z docelową możliwością wykupu wynajmowanego mieszkania przez najemcę, dotyczące operatorów mieszkaniowych. Najem mieszkania z możliwością docelowego jego zakupu przez najemcę jest nową instytucją w polskim prawie. Ma ona na celu uregulowanie możliwości dochodzenia do własności mieszkaniowej, bez konieczności zaciągania długoterminowego kredytu hipotecznego. Wydaje się, że ta opcja będzie atrakcyjna w szczególności dla młodych osób osiągających już dochody, ale pracujących na podstawie umów okresowych lub umów zlecenia, które nie gwarantują długoterminowej stabilności finansowej i możliwości ubiegania się o kredyt hipoteczny na zakup mieszkania.

W **art. 44** wskazano podmioty, które w rozumieniu omawianego projektu ustawy będą operatorami mieszkaniowymi. Będą nimi nie tylko podmioty, które zawarły z Funduszem umowy w trybie przetargu uregulowanego w art. 32, ale również inne osoby, które w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oferują mieszkania na wynajem, informując najemcę przy zawieraniu umowy najmu o możliwości i warunkach ewentualnego wyodrębnienia danego mieszkania na własność, i jednocześnie stosują na zasadach wskazanych w niniejszym projekcie ustawy kryteria pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. W kontekście stosowania kryteriów należy zauważyć, że operatorem mieszkaniowym będzie podmiot, który będzie stosował kryteria uwzględniające ustawowe priorytety w sytuacji, gdy liczba osób zainteresowanych zawarciem umowy najmu mieszkania będzie przekraczała liczbę mieszkań użytkowanych na zasadach najmu, jakie mają zostać utworzone w ramach danej inwestycji mieszkaniowej. W tym przypadku jednak, inaczej niż w sytuacji podmiotów, które zawarły stosowne umowy w trybie przetargu uregulowanym w art. 32, kryteria te nie będą podlegały akceptacji Funduszu i opiniowaniu przez wskazane organy administracji rządowej.

Z uwagi na szczególny charakter najmu z opcją docelowego nabycia prawa własności w przypadku umów najmu zawieranych przez operatorów mieszkaniowych wyłączono uregulowania *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) w zakresie okresu trwania umowy najmu okazjonalnego – obecne przepisy w tym zakresie umożliwiają zawarcie umowy najmu tylko na okres do 10 lat (**art. 45**). Jest to przepis spójny z propozycją zawartą w art. 34 ust. 2-3 dotyczącą okresu na jaki może być zawarta umowa najmu przewidująca docelową sprzedaż mieszkania najemcy.

W **art. 46** proponuje się, by w przypadku zawarcia umowy najmu mieszkania i umowy sprzedaży przedmiotu najmu, w której wynajmujący zobowiązuje się do przeniesienia na najemcę prawa własności mieszkania oraz praw niezbędnych do korzystania z tego mieszkania po uiszczeniu przez najemcę ceny podzielonej na raty, roszczenie o przeniesienie własności podlegało ujawnieniu w księdze wieczystej. Projektowane rozwiązanie ma na celu należyte zabezpieczenie roszczeń najemcy z tytułu zapłaconych rat w razie upadłości wynajmującego lub wszczęcia przeciwko niemu egzekucji z przedmiotu najmu. Wpis roszczenia o przeniesienie własności należy zwolnić z rygorów art. 19 ust. 1 *ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece* (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, z późn. zm.) na wzór roszczeń o przeniesienie prawa własności objętych *ustawą z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 555; art. 23 tej ustawy) oraz analogicznych roszczeń nieobjętych tą ustawą (art. 19 ust. 3 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*).

W **art. 47** przesądzono, że przedmiotem umowy sprzedaży przedmiotu najmu będzie mogło być tylko mieszkanie wolne od hipotek i roszczeń ujawnionych w księgach wieczystych albo obciążone na pierwszym miejscu hipoteką zabezpieczającą kredyt udzielony w celu sfinansowania budowy mieszkania. W celu zabezpieczenia hipotecznego roszczenia o zwrot udzielonego kredytu oraz roszczenia najemcy o zwrot zapłaconych rat hipoteka zabezpieczająca wierzytelność banku została powiązana z hipoteką zabezpieczającą wierzytelność najemcy w ten sposób, aby zapłata każdej raty ceny przez najemcę zwiększała wierzytelność najemcy i zmniejszała wierzytelność banku – przy stałej sumie obydwu hipotek. Hipoteka na rzecz najemcy w wysokości ceny lokalu ustalonej w umowie będzie wpisywana na miejscu kolejnym po hipotece na rzecz banku wraz z ujawnionym w księdze wieczystej roszczeniem o przeniesienie hipoteki na rzecz najemcy na miejsce opróżnione przez hipotekę na rzecz banku (art. 1019 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*). Ponadto w umowie sprzedaży będzie się ustanawiać hipotekę zabezpieczającą wierzytelność najemcy o zwrot wpłaconej ceny na wypadek niewykonania umowy sprzedaży.

W **art. 48** wprowadzono, jak wspomniano, dodatkowe rozwiązania mające na celu zabezpieczenie roszczeń najemcy z tytułu zapłaconych rat w razie upadłości wynajmującego lub wszczęcia przeciwko niemu egzekucji z przedmiotu najmu.

## **VII. Inne zadania Funduszu**

Rozdział 7 określa inne zadania Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, które będą towarzyszyć zadaniom związanym z wykorzystaniem nieruchomości należących do Zasobu Nieruchomości Mieszkaniowych na rzecz poprawy dostępności mieszkań (art. 49-51). Wspomniane zadania Funduszu wiążą się z jego rolą wykonawczą w systemie prowadzenia polityki mieszkaniowej państwa.

Wykorzystując nieruchomości należące do Zasobu na cele mieszkaniowe Fundusz powinien jednocześnie prowadzić:

- działania analityczne w zakresie mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, służące np. określeniu we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami zajmującymi się sytuacją miesz-

kaniową potrzeb mieszkaniowych w poszczególnych regionach, co umożliwi np. planowanie działań związanych ze zbrojeniem i przekazywaniem nieruchomości (**art. 49**),

- działania popularyzujące innowacyjne rozwiązania we wcześniej wspomnianym zakresie, służące rozwojowi zróżnicowanych form budownictwa mieszkaniowego dostępnego dla gospodarstw domowych o różnym stopniu zamożności (**art. 50**).

W ramach drugiej grupy działań Fundusz mógłby np. wspierać innowacyjne działania mieszkaniowe w celu ich operacyjnego i merytorycznego przetestowania i ewentualnego późniejszego włączenia do systemu prawnego. Istotną grupę działań mogłoby stanowić ponadto promowanie innowacyjnych rozwiązań technicznych i projektowych np. w zakresie architektury i zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązania takie mogłyby być następnie udostępniane zainteresowanym samorządom gminnym i innym inwestorom.

Wspomniane działania, wynikające bezpośrednio z głównych zadań wskazanych w art. 5 projektu ustawy, służyłyby zatem w konsekwencji optymalizacji w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych wymagającego wsparcia ze strony państwa decyzji podejmowanych przez inwestorów prywatnych i jednostki samorządu terytorialnego dotyczących lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (zwłaszcza budowy mieszkań na wynajem) na terenach, gdzie istnieje zapotrzebowanie na mieszkania. Pozwoliłyby również na ograniczanie np. obciążeń finansowych z tytułu użytkowania mieszkań przez najemców.

W celu wsparcia działań Narodowego Funduszu Mieszkaniowego ustawa nakłada ponadto na organy administracji publicznej (np. samorządy terytorialne), spółki handlowe z dominującym udziałem Skarbu Państwa, podmioty gospodarujące zasobami mieszkaniowymi (np. spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego) oraz podmioty gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa obowiązek nieodpłatnego udostępniania Funduszowi posiadanych danych, w tym zawartych w prowadzonych przez te organy rejestrach, ewidencjach i wykazach, w celu wsparcia realizacji zadań Funduszu (**art. 51**). Należy podkreślić, że zobowiązanie do takich działań jednostek samorządu terytorialnego jest ściśle związane ze wskazanym w art. 5 zadaniem Funduszu dotyczącym monitorowania bieżących potrzeb mieszkaniowych na lokalnych rynkach. Z uwagi na to, że samorządy dysponują największą wiedzą o potrzebach mieszkaniowych lokalnych społeczności, powinny podejmować działania umożliwiające Funduszowi realizację nałożonego na niego w tym zakresie obowiązku.

## **VIII. Zmiany w przepisach obowiązujących**

W konsekwencji przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań prawnych rozdział 8 obejmuje zmiany niezbędne do wprowadzenia w innych ustawach mających zastosowanie w kontekście działalności Narodowego Funduszu Mieszkaniowego bądź realizacji zadań służących poprawie dostępności mieszkań wskazanych treścią projektowanej regulacji (art. 52-53).

W celu zabezpieczenia interesów najemców w **art. 52 pkt 1** zaproponowano nowe brzmienie art. 18 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, w myśl którego równocześnie z wpisem prawa, do którego odnosi się ujawnione w księdze wieczystej roszczenie, wykreśla się z urzędu wpisy praw nabytych po ujawnieniu roszczenia, jeżeli wpisy te są sprzeczne z wpisem prawa, którego roszczenie dotyczyło, albo jeżeli w inny sposób naruszają to prawo. W szczególności wykreśla się hipoteki wpisane po ujawnieniu roszczenia o przeniesienie własności. Celem projektowanej regulacji jest wzmocnienie ochrony prawnej najemców, których roszczenie o przeniesienie własności zostało ujawnione w księdze wieczystej. W świetle aktualnie obowiązujących regulacji roszczenie najemcy o przeniesienie własności lokalu bez obciążeń będzie zagrożone także w razie wpisania do księgi wieczystej hipoteki. Nawet wpisanie roszczenia najemcy o przeniesienie własności lokalu nie chroni tego roszczenia. Zauważyć należy bowiem, że w orzecznictwie sporna jest kwestia wykreślenia hipoteki umownej wpisanej do księgi wieczystej po ujawnieniu roszczenia o przeniesienie własności z chwilą realizacji tego roszczenia – art. 18 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*. Roszczenie o przeniesienie własności

lokalu jednoznacznie podlega ochronie tylko, jeśli zostało wpisane przed ustanowieniem odrębnej własności lokalu (art. 76 ust. 5 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*). Przede wszystkim roszczenie o przeniesienie własności niewątpliwie nie jest skuteczne przeciwko później wpisanej hipotece przymusowej, gdyż jej źródłem nie jest czynność prawna (art. 17 ww. ustawy). W projekcie proponuje się zatem przyjęcie jako zasady, że równocześnie z wpisem prawa, do którego odnosi się ujawnione w księdze wieczystej roszczenie, wykreśla się z urzędu wpisy praw nabytych po ujawnieniu roszczenia, jeżeli wpisy te są sprzeczne z wpisem prawa, którego roszczenie dotyczyło, albo jeżeli w inny sposób naruszają to prawo. W szczególności wykreśla się hipoteki wpisane po ujawnieniu roszczenia o przeniesienie własności – zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 18 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, a także uchynieniem ust. 5 w art. 76 tej ustawy regulującego dotychczas kwestię hipoteki w przypadku podziału nieruchomości, którą wydzielono w wyniku zadośćuczynienia roszczeniu ujawnionemu w księdze wieczystej przed powstaniem hipoteki. Zasadne wydaje się bowiem, aby w każdym przypadku, gdy w księdze wieczystej zostanie ujawnione roszczenie o przeniesienie własności, wykreśleniu ulegała hipoteka wpisana po ujawnieniu tego roszczenia w księdze wieczystej.

W konsekwencji powołania nowej jednostki sektora finansów publicznych w formie państwowej osoby prawnej odpowiedzialnej za realizację istotnych założeń polityki mieszkaniowej państwa **art. 53** wprowadza, w nawiązaniu do rozwiązań prawnych proponowanych w przepisach organizacyjnych zawartych w rozdziale 2 projektu ustawy, zmianę w ustawie o finansach publicznych, polegającą na uzupełnieniu katalogu podmiotów, w których prowadzi się audyt wewnętrzny, o Narodowy Fundusz Mieszkaniowy. Oznacza to obowiązek stosowania przepisów zmienianej ustawy we wskazanym zakresie do nowego podmiotu.

## **IX. Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe**

Głównym przedmiotem rozdziału 9 jest uregulowanie kwestii powołania Narodowego Funduszu Mieszkaniowego oraz przekazywania do niego nieruchomości tworzących następnie Zasób Nieruchomości Mieszkaniowych (art. 54-62).

W przepisach **art. 54-58** określono zasady mające na celu sprawne zorganizowanie Funduszu, umożliwiające nowej jednostce sektora finansów publicznych szybkie rozpoczęcie realizacji zadań określonych w ustawie.

Podstawę utworzenia Funduszu stanowi **art. 54**. Zgodnie z **art. 55** w celu efektywnego rozpoczęcia funkcjonowania nowej państwowej osoby prawnej minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powoła w drodze zarządzenia Pełnomocnika do spraw organizacji Funduszu, który pod nadzorem właściwego ministra będzie realizował zadania Zarządu oraz dyrektora Biura do czasu powołania pierwszego Prezesa Zarządu.

Środki na funkcjonowanie Pełnomocnika, organizację Funduszu oraz rozpoczęcie przez nową jednostkę sektora finansów publicznych działalności są zapewniane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (**art. 56**), który będzie miał do dyspozycji specjalną rezerwę celową utworzoną w budżecie państwa (część 83 poz. 65 „Rezerwa na sfinansowanie wypłat z Funduszu Dopłat wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych - Mieszkanie dla Młodych (MdM), w tym 200.000 tys. zł na realizację Narodowego Programu Mieszkaniowego”). Zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 2017 r., przyjętym przez Radę Ministrów 28 września 2016 r., kwota tej rezerwy wynosi 200 mln zł. Zakłada się, że będzie mogła ona być wykorzystywana w celu zasilenia Funduszu do czasu, gdy przychody Funduszu, w tym przychody uzyskiwane w wyniku obrotu nieruchomościami, będą pozwalały na pokrycie kosztów jego funkcjonowania i realizowania zadań. Decyzję o zakończeniu finansowania kosztów Funduszu podejmie właściwy minister po analizie sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu.

Pierwszego Prezesa Zarządu Funduszu powoła Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zaś pierwszego Zastępcę Prezesa Zarządu – minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (**art. 57**). Przy tym trybie nie obowiązują zasady wyboru Prezesa i Zastępcy Prezesa określone w przepisach organizacyjnych, za wyjątkiem wymagań stawianych kandydatom. Z uwagi na zastosowanie nadzwyczajnego trybu wyboru, uzasadnionego koniecznością sprawnego rozpoczęcia działalności przez Fundusz, wybrani w ten sposób członkowie Zarządu będą mogli pełnić funkcję maksymalnie przez 3 lata od dnia powołania, chyba że zostaną ponownie wybrani w normalnym trybie (określonym w art. 12). Nie oznacza to jednak, że nabór na poszczególne stanowiska nie może być przeprowadzony przez Radę Nadzorczą przed upływem wskazanego, trzyletniego okresu sprawowania funkcji.

Celowi efektywnego rozpoczęcia przez Fundusz realizacji nałożonych na niego zadań przyświeca również wprowadzenie przepisu regulującego przedstawianie Radzie Nadzorczej pierwszych po utworzeniu Funduszu zasad gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z **art. 58** projektu ustawy Zarząd będzie miał obowiązek przedstawienia Radzie Nadzorczej wspomnianych zasad uzgodnionych z właściwymi ministrami nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Przepisy **art. 59-62** określają tryb przekazywania przez właściwe organy (starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu, Agencję Nieruchomości Rolnych oraz Agencję Mienia Wojskowego) nieruchomości tworzących w konsekwencji Zasób Nieruchomości Mieszkaniowych.

Podstawą przekazania przedmiotowych nieruchomości do Funduszu będą wykazy sporządzane przez podmioty dotychczas gospodarujące tymi nieruchomościami, tj. starostów, prezydentów miast na prawach powiatu, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego i Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (**art. 59**). Niniejsze wykazy powinny spełniać w szczególności określone w przepisach wykonawczych wydanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na podstawie ust. 3 omawianego artykułu wymogi. Zakłada się, że powinny one zawierać szczegółową charakterystykę poszczególnych nieruchomości (np. ich położenie, powierzchnię, przeznaczenie i faktyczny sposób użytkowania, stan prawny). Nowe rozporządzenie określi zasady sporządzania wykazów w taki sposób, by były one poprawne i kompletne w zakresie informacji oraz przygotowane w sposób jednolity pod względem formy, zakresu informacji o nieruchomościach i jakości danych na obszarze całego kraju. Umożliwi to Zarządowi Funduszu sprawne określanie przeznaczenia nieruchomości w przyszłości bez potrzeby dokonywania szczegółowej kontroli tych nieruchomości w terenie w każdym przypadku, co z uwagi na potencjalną liczbę powierzanych Funduszowi nieruchomości Skarbu Państwa mogłoby być szczególnie czasochłonne i kosztochłonne. Warto podkreślić, że wspomniane wykazy będą musiały być przez właściwe podmioty aktualizowane co 90 dni, co z uwagi na przyjętą procedurę przekazywania nieruchomości (tj. występowanie przez Fundusz z wnioskami w sposób ciągły, czyli stopniowe przekazywanie ustawowo określonego zasobu Skarbu Państwa na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, nie zaś przekazanie wszystkich nieruchomości w tym samym dniu) zapewni Funduszowi aktualną wiedzę o nieruchomościach, które mogą mu być jeszcze powierzone.

Wykazy będą dotyczyć wszystkich wskazanych w ustawie nieruchomości (położonych w granicach gmin miejskich, miast w gminach miejsko-wiejskich, dzielnic m.st. Warszawy, delegatur i dzielnic innych gmin miejskich), a nie tylko tych, które w dokumentach planistycznych zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową. Umożliwi to Funduszowi swobodę przeznaczania nieruchomości (na zakres tej swobody wpłynie również proponowany w ustawie przepis uprawniający Fundusz do wnioskowania do organów właściwych w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego o podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo dokonanie zmiany tego planu, w uzasadnionych przypadkach za odszkodowaniem, art. 31). Fundusz będzie bo-

wiem dysponował również nieruchomościami wprowadzone nieprzeznaczonymi w dokumentach planistycznych pod zabudowę mieszkaniową, ale możliwymi do wykorzystania w ramach obrotu. Pozwoli to Funduszowi generować środki na finansowanie celów mieszkaniowych, przeznaczone następnie np. na zakup nieruchomości możliwych do wykorzystania w ramach inwestycji mieszkaniowych, inwestowanie w certyfikaty inwestycyjne, realizację uzbrojenia technicznego podnoszącego wartość i atrakcyjność nieruchomości czy finansowanie innych celów mieszkaniowych, wynikających np. z odrębnych ustaw. Wskazane nieruchomości, choć niewykorzystywane bezpośrednio pod budowę dostępnych mieszkań, stanowiąc będą zatem wartościowe aktywa zwiększające płynność finansową, a tym samym efektywność Funduszu w realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Niezależnie od powyższego, część przedmiotowych nieruchomości po wykonaniu uzbrojenia technicznego i zmianie przeznaczenia będzie mogła służyć tworzeniu dostępnych mieszkań.

Właściwe organy sporządzają pierwszy wykaz w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy (**art. 60 ust. 1**), a następnie, jak wspomniano, aktualizują wykazy co 90 dni (**art. 59 ust. 2**). Przyjęty termin wynika, z jednej strony, z chęci zapewnienia właściwym podmiotom odpowiedniego czasu na zebranie danych i opracowanie wykazów, z drugiej natomiast z potrzeby zagwarantowania sprawnego przekazania wykazów wojewodom i ministrom, by Fundusz jak najszybciej zyskał praktyczną możliwość gospodarowania nieruchomościami. Należy w tym kontekście podkreślić, że pismem z dnia 20 lipca 2016 r. wojewodowie zostali wezwani przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa do stałego monitorowania zasobu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa gospodarowanych przez podległych im starostów, a także właściwe miejscowo oddziały Agencji Nieruchomości Rolnych, oraz wezwania tych podmiotów do podejmowania takich działań. Zebrane dane dodatkowo usprawnią zatem sporządzanie wykazów. Aktualna informacja pozwoli na przejmowanie przez Fundusz nieruchomości, które w pierwszej kolejności mogą służyć do realizacji zadań Funduszu określonych w ustawie. Powinno to dotyczyć przede wszystkim nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym, przewidzianych w odpowiednich dokumentach planistycznych pod zabudowę mieszkaniową.

Kolejnym wskazanym w art. 60 etapem będzie dokonanie przez wojewodów i właściwych ministrów sprawdzenia przekazanych im wykazów nieruchomości pod względem kompletności danych w kontekście wymogów rozporządzenia. W tym przypadku projektodawca przyjął termin 30 dni od daty otrzymania, kierując się wskazanymi wcześniej powodami. Jeżeli podmiot dokonujący sprawdzenia stwierdzi niezgodność wykazu z przepisami prawa, będzie miał obowiązek wezwać podmiot odpowiedzialny za opracowanie wykazu do jego poprawienia. Będzie musiał przy tym wskazać zakres żądanych zmian i termin na ich wprowadzenie. W art. 60 ust. 4-7 wskazano sankcję dla organów, które nie przekazały lub nie uzupełniły wykazów we właściwym terminie, odpowiadającą opisanej dla nieprawidłowości związanych z przekazywaniem protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących nieruchomości przekazywanych do Zasobu fakultatywnie.

Wykaz nieruchomości zatwierdzony przez wojewodę lub właściwego ministra będzie podlegał przekazaniu do Funduszu przez właściwy organ. Od dnia przekazania wskazane w wykazie nieruchomości nie będą mogły być przedmiotem obrotu (zarówno sprzedaży, jak i np. najmu czy dzierżawy; **art. 60 ust. 8 i 9**).

Przekazanie danej nieruchomości do Zasobu będzie następowało protokołem zdawczo-odbiorczym (**art. 61**), którego wzór określi rozporządzenie wydane na podstawie art. 28 ust. 6 (nieruchomości powierzonych Funduszowi obligatoryjnie będzie zatem dotyczył ten sam wzór protokołu, który odnosi się do nieruchomości powierzanych fakultatywnie). Z dniem podpisania protokołu, którego termin wyznaczy Fundusz, Skarb Państwa powierzy Funduszowi wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do nieruchomości wskazanych w protokole. Powierzone nieruchomości będą wchodziły zatem, jak wcześniej wspomniano, w skład Zasobu stopniowo, w miarę podpisywania kolejnych protokołów. Do czasu sporządzenia protokołu nieruchomościami będą go-

spodarowały właściwe organy, z zastrzeżeniem sformułowanego w art. 60 ust. 9 zakazu obrotu tymi nieruchomościami.

Zgodnie z **art. 62** protokół będzie stanowił podstawę wpisów do księgi wieczystej i katastru nieruchomości, dokonywanych na wniosek Funduszu. W przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd, najem, dzierżawę lub użyczenie stosowane będą przepisy dotyczące postępowania w takim przypadku z nieruchomościami przekazywanymi fakultatywnie. Jeżeli zatem nieruchomość przekazywana do Funduszu była przedmiotem trwałego zarządu, wygaśnie on z dniem przekazania do Zasobu. Dotychczasowy zarządca będzie mógł ubiegać się o wynagrodzenie pokrywające wartość poniesionych przez niego nakładów związanych z zarządzaniem nieruchomością. Jeżeli zaś nieruchomość przekazywana do Funduszu, objęta wcześniej trwałym zarządem, była wynajęta, użyczona lub wydzierżawiona, właściwe umowy ulegną wypowiedzeniu z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Na uzasadniony wniosek dotychczasowego najemcy, dzierżawcy lub biorącego Fundusz będzie mógł jednak zawrzeć kolejną umowę najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (**art. 63**). Wyjątkiem od tej zasady są przepisy mające na celu sprawną organizację pracy Funduszu (powołanie Pełnomocnika do spraw organizacji Funduszu zgodnie z art. 55) oraz rozpoczęcie sporządzania przez właściwe organy wykazów nieruchomości przekazywanych do Funduszu (wydanie rozporządzenia na podstawie art. 59 ust. 3).

**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 lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.