

Rządowy pakiet rozwiązań dla mieszkaniówki

W polskich miastach mamy prawie milion hektarów gruntów rolnych, z tego ponad 100 tys. ha w miastach wojewódzkich. Liderami w tym zestawieniu są Kraków, Warszawa i Łódź. Rządowa propozycja zakłada z jednej strony uwolnienie tych gruntów pod miejskie inwestycje mieszkaniowe, z drugiej znoszenie zbytecznych barier administracyjnych, z trzeciej zwiększenie zaangażowania samorządów w budownictwo mieszkaniowe i zwiększenie ich wpływu na rodzaj i charakter powstających inwestycji. Warto jednak rozmawiać o jej szczegółach.

Na szeroko pojętym rynku mieszkaniowym w ostatnich latach zaobserwować można było wręcz niepoli- czalną ilość inicjatyw mających wyeliminować rzeczywiste lub wymaginowane bolączki tego segmentu. Mieliśmy specustawy deweloperskie, kolejne programy wsparcia dla kredytobiorców, zmiany warunków technicznych zmierzające raz do zacieśniania, a raz do luzowania gorsetu dla budownictwa wielorodzinnego.

I wiele innych rozwiązań, których nawet eksperci nie byłoby w stanie wyliczyć. I co? I nic. Jak mieszkania były drogie, tak stawały się jeszcze droższe, a wręcz niektóre rozwiązania lub propozycje wyłącznie napędzały ten proces, jak choćby kolejne rządowe zapowiedzi wprowadzenia wsparcia dla kredytobiorców. Można wręcz było postawić pytanie, czy faktyczną intencją tych działań było wsparcie dla przeciętnego Kowalskiego, zmierzające do poszerzenia i uczynienia

dostępniejszą kierowanej do niego oferty, czy też wsparcie dla sektora bankowego.

Przy okazji tego wyścigu ustawodawcy wielu ekspertów wskazywało, że nie tędy droga, a stymulowanie popytu bez podjęcia racjonalnych działań po stronie podażowej to ślepa uliczka, która finalnie może wręcz rynek przegrzać. Do niedawna odnieść można było wrażenie, że te głosy to wołanie na puszczy, a rząd wie lepiej. Stąd też z dużą obawą zasiadłem niedawno do lektury rządowego projektu ustawy

o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. I nie ukrywam, że po raz pierwszy od dawna zostałem miło zaskoczony. Wydaje się, że rząd posłuchał głosów dochodzących z rynku.

Teoretycznie miliony mieszkań

Projektodawca wyszedł ze słusznego założenia, iż jednym z istotniejszych ograniczeń dla powstawania nieruchomości mieszkaniowych jest dostępność gruntów, na których mogą powstać inwestycje. W polskich regulacjach mamy wiele barier. Jednymi z istotniejszych są ograniczenia i dolegliwości wynikające z regulacji planistycznych oraz przepisów chroniących grunty rolne. Omawiana tzw. ustawa podaźowa nimi przede wszystkim się zajmuje.

W polskich miastach mamy prawie milion hektarów gruntów rolnych, z tego ponad 100 tys. ha w miastach wojewódzkich. Liderami w tym zestawieniu są Kraków, Warszawa i Łódź – w każdym z nich grunty rolne obejmują powierzchnie po ponad 10 tys. ha. Czy to dużo? Zakładając, że:

- ▶ całość tych gruntów przeznaczona zostałaby na inwestycje wielorodzinne (zabudowa 4-kondygnacyjna),
- ▶ dla działek tych obowiązują przeciętne współczynniki intensywności, pozwalające na zabudowę 30% powierzchni działek,
- ▶ przeciętne mieszkanie ma 50 m²
 - to grunty te pozwoliłyby na wybudowanie ok. 17 mln (!) mieszkań. Raczej rozwiązałyby to problem ich rzekomego niedoboru, wpłynęłyby też znacząco na stronę podaźową i pewnie na istotne obniżenie ceny lokali. Nawet uwzględniając, iż wstępny szacunek wskazuje na przydatność w miastach ok. 6 tys. ha pod inwestycje, daje to możliwość wybudowania ok. 0,5 mln lokali na tych gruntach. Proponowana regulacja może więc bardzo istotnie wpłynąć na rynek mieszkaniowy w najbliższych latach.

Dla kogo grunty?

Proponowane regulacje zakładają przede wszystkim możliwość „odblokowania” gruntów będących w dyspozycji spółek

Skarbu Państwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych. Uzasadnienie projektu wskazuje na zbieżność i brak zagospodarowania znacznej części gruntów będących w posiadaniu takich podmiotów jak PKP czy Poczta Polska, tym samym grunty te mogą być zbyte bez uszczerbku dla tych podmiotów. Niemniej największym chyba novum jest przyznanie ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego (obecnie minister rozwoju i technologii) kompetencji do przejmowania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz oddawania ich w ramach zasobu Skarbu Państwa w dyspozycję właściwego miejscowo starosty. Grunty te z kolei będą nieodpłatnie oddawane gminom w celu:

- 1) realizacji na tej nieruchomości przez gminę przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub
- 2) ustanowienia na tej nieruchomości przez gminę użytkowania wieczystego na rzecz:

- a) społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzię-

Proponowane regulacje zakładają przede wszystkim możliwość „odblokowania” gruntów będących w dyspozycji spółek Skarbu Państwa oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowych.

cia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznaczają się na wynajem osobom fizycznym lub

- b) spółdzielni mieszkaniowej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne przeznaczają się na wynajem osobom fizycznym lub
- c) jednoosobowej spółki gminnej w celu realizacji na tej nieruchomości przedsię-

wzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, w którym wszystkie utworzone lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub

- 3) sprzedaży tej nieruchomości przez gminę w rozliczeniu „lokal za grunt” w rozumieniu Ustawy z 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”.

W przypadku, gdy przedsięwzięcie wskazane we wniosku nie zostanie przez gminę zrealizowane w ciągu 5 lat od dnia przekazania nieruchomości, dyrektorowi KOWR przysługiwać będzie żądanie zwrotu jej całości lub części.

Powrót do komunalnych?

Projekt przewiduje rekompensatę odpowiadającą wartości przekazanego prawa do nieruchomości w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie zostanie zrealizowane na nieruchomości przekazanej podmiotom wskazanym w punkcie 2 w ciągu 5 lat od dnia przekazania. W takim przypadku, na wniosek dyrektora KOWR, gmina zobowiązana będzie do zapłaty rekompensaty odpowiadającej wartości przekazanego prawa do nieruchomości.

Przez zrealizowanie przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 2 pkt. 1 i 2 ustawy o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”, należy rozumieć oddanie

do użytkowania budynków wskazanych we wniosku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Regulacja ta może okazać się nazbyt rygorystyczna w praktyce. Zakończenie inwestycji w ciągu 5 lat od nabycia działki w sytuacji, gdy realizacja ma być prowadzona na gruntach rolnych, może być trudne. Przepis również nie uwzględnia ograniczenia czasowego wynikającego ze zmian w regulacjach planistycznych,

a tym samym może praktycznie ograniczyć zakres stosowania omawianej ustawy podażowej. Należałoby uwzględnić w projektowanych regulacjach większą elastyczność tego terminu i możliwość jego dostosowania, np. poprzez jego dookreślenie przy przekazywaniu nieruchomości gminie.

W wypadku wszystkich opcji realizacji inwestycji, poza zbyciem nieruchomości w modelu „lokal za grunt”, ustawodawca nie dopuszcza ustanawiania odrębnej własności lokali.

Regulacja ta może okazać się jednym z istotniejszych przepisów proponowanej ustawy. Od lat postulowany jest bowiem (również przez autora tego tekstu) powrót do budowania lokali komunalnych. Zmiany demograficzne i starzenie się społeczeństwa, a także rozwarstwienia majątkowe powodują, że osoby najgorzej sytuowane zwyczajnie nie są w stanie zaspokoić samodzielnie swych potrzeb mieszkaniowych. Proponowany model spowoduje, że gminy nie będą mogły ustanawiać odrębnej własności lokali w wybudowanych budynkach, a w konsekwencji zbycie takiej inwestycji stanie się co najmniej wysoce utrudnione. Tu jednak należałoby zastanowić się również nad uelastycznieniem tej, w mojej ocenie słusznej, regulacji. Nie wszystkie inwestycje bowiem mogą wytrzymać próbę czasu i następnie może powstać potrzeba ich zbycia. Proponowany przepis nie rozstrzyga, czy zakaz wyodrębniania własności poszczególnych lokali obejmować będzie również potencjalnego nabywcę całej nieruchomości w przyszłości. Regulacja może ponadto utrudniać w przyszłości zbywanie tych lokali ich najemcom na podobnych preferencyjnych zasadach, jak odbywa się to obecnie w stosunku do lokali komunalnych.

Możliwość użytkowania wieczystego

Projekt ustawy podażowej zakłada również dokonanie przeglądu nieruchomości będących własnością spółek Skarbu Państwa lub znajdujących się w ich użytkowaniu wieczystym. Celem jest wytypowanie nieruchomości nie-



Nowela ustawy o gospodarce nieruchomościami przede wszystkim przywraca możliwość ustanawiania użytkowania wieczystego. Wzmacnia to kontrolę co do celu wykorzystania nieruchomości.

wykorzystywanych dla przeważającej działalności tychże spółek. Takie nieruchomości będą mogły być przekazane gminom nieodpłatnie na analogiczne cele jak nieruchomości rolne pochodzące z zasobu KOWR.

Ustawa przewiduje nowelizację również niektórych aktów prawnych w celu eliminacji barier przy budowaniu nowych mieszkań.

Nowela ustawy o gospodarce nieruchomościami przede wszystkim przywraca możliwość ustanawiania użytkowania wieczystego. Wzmacnia to kontrolę co do celu wykorzystania nieruchomości. Pojawia się też nowość w postaci możliwości zastrzeżenia w umowie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, iż z mocy prawa nie nastąpi przekształcenie tego prawa we własność. Domyślnie jednak przekształcenie takie następować będzie z chwilą zakończenia realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Jednocześnie, w odniesieniu do nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste na cele społecznego budownictwa mieszkaniowego, zaproponowano preferencyjną stawkę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,5% warto-

ści gruntu oraz górny limit stawki pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego na poziomie 15% wartości nieruchomości.

Zmiana w art. 5 pkt 7 projektu ma na celu wprowadzenie dodatkowego 24-miesięcznego terminu na skorzystanie przez użytkowników wieczystych z roszczenia o sprzedaż gruntu. W dniu 31 sierpnia 2023 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw), na mocy której użytkownikom wieczystym przyznano ograniczone w czasie roszczenie o wykup niektórych gruntów. Uprawnienie to mogło być realizowane w terminie 12 miesięcy od wejścia ustawy w życie (tj. do 31 sierpnia 2024 r.) w odniesieniu do gruntów zabudowanych, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. Zmiana ta podyktowana jest dotychczasowym krótkim, bo jedynie rocznym, okresem na złożenie wniosku o sprzedaż gruntu. Wielu przedsiębiorców w tak krótkim czasie nie było w stanie skorzystać z tego uprawnienia, stąd też wydłużenie tego okresu przywróci im tę możliwość.

Możliwość dodawania kondygnacji

Kolejnym ciekawym rozwiązaniem jest proponowana zmiana w oparciu o szybką ścieżkę istniejących planów miejscowych w celu dobudowania dodatkowej kondygnacji, również w przypadku budynków niższych niż 30 m. Dotychczasowe brzmienie art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy pozwalało stosować procedurę uproszczoną sporządzania planu miejscowego w przypadku zmiany parametrów zabudowy, w tym wysokości zabudowy, o nie więcej niż 10%. W odniesieniu do budynków niższych niż 30 m taka zmiana nie umożliwia dobudowania dodatkowej pełnej kondygnacji, przez co przepis miał ograniczone zastosowanie praktyczne.

Po nowelizacji, niezależnie od obowiązujących ustaleń planu miejscowego, w postępowaniu uproszczonym będzie można zawrzeć zmianę w zakresie możliwości realizacji dodatkowej kondygnacji, co wymagać będzie zmiany w zakresie parametrów maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Ta niewielka nowela może również istotnie przyczynić się do zwiększenia ilości dostępnej przestrzeni pod zabudowę. Przy obecnej dostępnej technologii, w tym lekkiej technologii modułowej, rozważyć można zmianę miejscowych planów również dla obszarów już dawno zabudowanych, by umożliwić inwestorom podniesienie o kondygnację budynków istniejących.

Co z powierzchnią biologicznie czynną?

Na uwagę zasługuje też zniesienie ograniczeń w obrocie gruntami rolnymi w granicach administracyjnych miast. Dotychczas brak było rozróżnienia reżimów nabywania nieruchomości rolnych ze względu na ich położenie. Projektowana zmiana może przyspieszyć obrót nieruchomościami i szybciej doprowadzić do pozyskania gruntów przez podmioty, które faktycznie chcą na nich realizować inwestycje. Co ciekawe, pomimo celu mieszkaniowego regulacji spod reżimów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zostaną wyłączone wszystkie nieruchomości rolne znajdujące się na terenie miast, a nie tylko nieruchomości mogące mieć przeznaczenie mieszkaniowe. Tym samym zmiana przyczyni się do przyspieszenia urbanizacji miast, niemniej z pewnością nie wpłynie pozytywnie na dostępną powierzchnię biologicznie czynną. Nie można zapominać, że terenami zielonymi, jakże potrzebnymi w aglomeracjach miejskich, są nie tylko parki, ale również np. łąki lub nieużytki rolne. Tym samym rozważenia wymagałoby, czy regulacja nie powinna być skorelowana z jednoczesnym obowiązkiem np. częściowego pozostawienia takich terenów jako wyłączonych od zabudowy – jednak wówczas musiałaby być ona skorelowana co najmniej ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rząd proponuje również wprowadzenie zasady równego traktowania co do użytkowników wieczystych i nie dyskryminuje tych z nich, którym oddano w użytkowanie wieczyste grunty zabudowane na cele mieszkaniowe po 31 grudnia 2018 r. Dla tych gruntów przekształcenie w prawo własności ma nastąpić z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2026 roku.

Uwaga na zbytnią formalizację postępowań

Na koniec projektodawca zauważa również istnienie ograniczeń o charakterze proceduralnym i proponuje wprowadzenie nowego art. 10b do ustawy Prawo budowlane. Celem tej regulacji ma być nałożenie na każdą ze stron i uczestników postępowania w sprawie wydania decyzji lub na wydane postanowienie na podstawie tejże ustawy dodatkowych wymogów formalnych w postaci precyzyjnego określenia zarzutów co do tego rozstrzygnięcia i powołania dowodów. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nie rozwija szczegółowo motywów tej zmiany. Domyślać się jednak należy, iż służyć ma ona koncentracji materiału dowodowego i ograniczać składane środki zaskarżenia służące jedynie przedłużeniu postępowań prowadzonych w oparciu o ustawę. Przepis ten może być jednak zbyt daleko idący. O ile w postępowaniach w sprawie wydania decyzji pozwolenia na budowę może być on celowy, w szczególności może ograniczać składanie środków zaskarżenia przez inne niż wnioskodawca podmioty tylko w celu odwołania w czasie uzyskania przez rozstrzygnięcie przymiotu ostateczności, o tyle nie można zapominać, że to nie jedyne decyzje wydawane w oparciu o ustawę Prawo budowlane. Mamy przecież do czynienia choćby z postępowaniami w przedmiocie samowoli i ich legalizacji, z nakładaniem różnorodnych obowiązków i środków przymusu. Co więcej, nie każde z postępowań będzie wiązać się z powoływaniem dowodów i w ogóle takich dowodów (nowych) wymaga. Nasuwa się pytanie, czy odwołanie umotywowane prawnie, oparte li tylko na kwestionowaniu prawidłowości ustaleń faktycznych organu lub prawidłowości zastosowania przepisów przez organ, będzie mogło być uznane za zachowujące

wymogi formalne, aby takie odwołanie rozpoznać? Ustawodawca winien co najmniej rozważyć doprecyzowanie lub również ograniczenie tego przepisu, by nie doprowadzić do zbyteknej formalizacji postępowań odwoławczych i nie podbudowywać tendencji do ich jedynie formalnego załatwiania przez organy.

Warto pomyśleć o gminach wiejskich

Projektowanych zmian, jak widać, jest bardzo dużo, niemniej większość z nich należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia motywacji przyświecającej projektodawcy. Rząd zauważa liczne głosy z rynku wskazujące na konieczność stymulowania strony podaźowej, stąd też bez specjalnej przesady projekt można właśnie nazwać „ustawą podaźową”. Z jednej strony uwolnienie gruntów pod inwestycje w miastach, z drugiej znoszenie zbytecznych barier administracyjnych, z trzeciej zwiększenie zaangażowania samorządów w budownictwo mieszkaniowe i zwiększenie ich wpływu na rodzaj i charakter powstających inwestycji – to kroki w dobrą stronę. Ustawa jednakże kładzie głównie nacisk na budownictwo mieszkaniowe w miastach i odnieść można wrażenie, że dla terenów poza ich administracyjnymi granicami już tak atrakcyjnych i daleko idących rozwiązań nie proponuje. Polska to jednak nie tylko duże aglomeracje – intensywnie rozwijają się tereny podmiejskie i wiejskie. Oczywistym jest, że budownictwo mieszkaniowe ma na nich inną specyfikę i nie cierpi na tak duży głód ziemi. Można jednak się zastanowić, czy nie należałoby wprowadzić mechanizmów stymulujących budowę również na tych terenach. Warto też rozważyć różnicowanie podejścia do gmin wiejskich położonych w bezpośredniej bliskości dużych aglomeracji. Niemniej ustawa to krok w dobrym kierunku. Może nie uzdrowi ona całego rynku mieszkaniowego i nie będzie stanowić odpowiedzi na wszystkie jego problemy, ale część z nich na pewno wyeliminuje lub złagodzi.

Krzysztof Granat

radca prawny, lider praktyki nieruchomości w Kancelarii Radców Prawnych K&L Legal Granat i Wspólnicy sp.k.