**UZASADNIENIE**

**Wstęp**

27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła *uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego*. W przedmiotowym dokumencie strategicznym określone zostały główne cele i środki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r., służące rozwiązywaniu problemów z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych w Polsce, zdiagnozowanych   
w fazie opracowywania Programu. Przyjęty przez rząd pakiet działań nie koncentruje się wyłącznie na zachętach w postaci publicznego finansowania inicjatyw promieszkaniowych. Z uwagi na różnorodne wyzwania stojące przed władzami publicznymi i innymi podmiotami działającymi w sferze mieszkaniowej obejmuje on zróżnicowane rozwiązania umożliwiające zaangażowanie w realizację celu poprawy dostępności mieszkań potencjału całego rynku mieszkaniowego: zarówno deweloperów i innych podmiotów prowadzących inwestycje mieszkaniowe (np. inwestorów społecznego budownictwa czynszowego) oraz podmiotów zarządzających zasobami mieszkaniowymi, jak   
i przedsiębiorców zajmujących się produkcją materiałów budowlanych lub wykonawstwem robót budowlanych.

Jednym z priorytetów wynikających z trzech podstawowych celów działań ujętych w Narodowym Programie Mieszkaniowym jest zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych, w szczególności tych polegających na budowie mieszkań na wynajem. Pobudzenie zaangażowania inwestorów ma przyczynić się do rozszerzenia oferty mieszkań (zarówno w przestrzeni komercyjnej, jak też   
w zasobach społecznych i komunalnych), a tym samym zwiększenia ich dostępności, zwłaszcza wśród gospodarstw domowych o średnich i niższych dochodach, mających największe trudności   
z zapewnieniem sobie dachu nad głową lub godnych warunków zamieszkiwania[[1]](#footnote-1). W tym celu niezbędne stało się w pierwszej kolejności podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia podstawowych barier dla działalności inwestycyjnej w Polsce, w tym w rozpoczynaniu   
i prowadzeniu procesu inwestycyjno-budowlanego. Priorytet nadany wspomnianym działaniom znalazł odzwierciedlenie w kierunkowych rekomendacjach wypracowanych przez Radę Mieszkalnictwa (organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów powołany do koordynacji realizacji polityki mieszkaniowej państwa), wskazujących jako cel działań państwa (w tym cel zmian w otoczeniu regulacyjnym), m.in.:

* przyspieszenie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych,
* zwiększenie podaży gruntów pod inwestycje mieszkaniowe, a w rezultacie zwiększenie podaży mieszkań,
* obniżenie kosztów inwestycji mieszkaniowych, a w rezultacie obniżenie cen mieszkań.

W sytuacji panującej pandemii COVID-19 opinie dotyczące podstawowych barier w realizacji inwestycji mieszkaniowych prawdopodobnie ulegną z czasem przewartościowaniu. W okresie sprzed rozwoju epidemii w Polsce jedną z podstawowych barier dla zwiększenia wolumenu inwestycji mieszkaniowych, obok wysokich kosztów zatrudnienia, niedoborów wykwalifikowanych pracowników w sektorze budowlanym oraz wysokich cen materiałów budowlanych, był ograniczony dostęp do nieruchomości odpowiednich pod zabudowę. Bariera ta była podkreślana jako istotna również przez środowisko samych inwestorów mieszkaniowych. Jedną z przyczyn tego stanu był wzrost cen nieruchomości gruntowych, postępujący dynamicznie również w okresie realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego. Przyczynił się do tego ogólny wzrost popytu na nieruchomości. Według danych gromadzonych m.in. przez serwis otodom.pl ceny gruntów w największych miastach w okresie maj 2016 – grudzień 2019 wzrosły o ok. 25-50%. W przypadku nieruchomości o powierzchni powyżej 10 tys. m2, które można zagospodarować pod budownictwo wielorodzinne, wzrost cen był także dynamiczny.

Jedną z szans na zwiększenie dostępu do nieruchomości o potencjale inwestycyjnym jest wykorzystanie możliwości inwestycyjnych tworzonych przez zasoby nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminne zasoby nieruchomości. Gminy mogą wpływać na podaż nieruchomości z wykorzystaniem swoich zasobów już w obowiązującym stanie prawnym,   
w szczególności w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.). Ustawa ta określa wiele form prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego procesów gospodarowania nieruchomościami, w tym ogólne zasady zbywania nieruchomości samorządowych oraz oddawania ich w użytkowanie wieczyste. Wybór odpowiedniej zależy od wielu czynników, w tym charakterystyki samej nieruchomości, potrzeb lokalnej wspólnoty (zarówno aktualnych jak i przyszłych) czy kosztów ponoszonych w związku   
z pozostawaniem danej nieruchomości w zasobie. Dopuszczone prawnie możliwości działania zmierzają z jednej strony do zapewnienia optymalnego wykorzystania nieruchomości samorządowych przy realizacji celów publicznych, z drugiej natomiast do urzeczywistniania planów rozwojowych samorządów i stymulowania rozwoju lokalnego, umożliwienia prowadzenia działalności inwestycyjnej, zarówno o charakterze działań zaspokajających potrzeby lokalnej wspólnoty (np. rozwoju budownictwa mieszkaniowego lub inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej), jak   
i działań służących rozwojowi działalności gospodarczej (w tym inwestycji prywatnych), a także do aktywizacji lokalnego rynku nieruchomości. Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi może zatem skutkować wymiernymi efektami finansowymi (zarówno znaczącymi wpływami jednorazowymi, np. w przypadku zbycia nieruchomości, lub długookresowymi,   
np. w przypadku dzierżawy nieruchomości, jak i redukcją nakładów ponoszonych przez samorządy   
w celu utrzymania nieruchomości zbędnych lub mniej atrakcyjnych dla realizacji ich zadań), rzeczowymi (np. powstaniem lub modernizacją zasobów gminnych, w tym obiektów infrastruktury technicznej i społecznej) oraz niematerialnymi (np. poprawą jakości życia lokalnej wspólnoty, zwiększeniem atrakcyjności inwestycyjnej regionu czy rozszerzeniem zakresu lub poprawą poziomu usług świadczonych mieszkańcom przez podmioty publicznej i prywatne).

Mimo wdrożonych rozwiązań regulacyjnych umożliwiających samorządom angażowanie się   
w działania służące zwiększeniu podaży nieruchomości o potencjale inwestycyjnym przy jednoczesnym zapewnieniu gospodarnego zarządzania majątkiem publicznym, ta przestrzeń aktywności gmin nadal pozostaje nie w pełni zagospodarowana, na co wskazują dane w zakresie gruntów gminnych możliwych do wykorzystania na cele mieszkaniowe. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego opublikowanymi w opracowaniu „Gospodarka mieszkaniowa w 2018 roku”   
w 2018 r. gminy dysponowały ok. 28,3 tys. ha gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Tymczasem roczny obrót nieruchomościami gruntowymi pod budownictwo mieszkaniowe w 2018 r. wyniósł 4,2 tys. ha. Ta skala pokazuje potencjał rynkowy zasobów gminnych w przypadku, gdyby gminy zdecydowały się skierować więcej gruntów na rynek mieszkaniowy.   
W 2018 r. gminy przekazały pod budownictwo mieszkaniowe ok. 874 ha, z czego 714,5 ha pod budownictwo jednorodzinne oraz 160,1 ha pod budownictwo wielorodzinne.

Potrzeba ograniczenia barier w pozyskiwaniu przez inwestorów nieruchomości na cele mieszkaniowe lub inne cele inwestycyjne towarzyszące realizacji polityki mieszkaniowej państwa (np. cel zapewnienia dostępu osiedli mieszkalnych do obiektów infrastruktury technicznej i społecznej), których wyeliminowanie może przyczynić się również do szybszego ograniczenia negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na działalność inwestycyjną w Polsce, uzasadnia konieczność wdrożenia kolejnych rozwiązań ułatwiających dostęp do nieruchomości o potencjale inwestycyjnym. Odpowiedź na tę potrzebę stanowi przedkładany projekt ***ustawy o rozliczaniu ceny lokali w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości***, stanowiący podstawę prawną programu „Grunt za Mieszkanie”.

Projekt ustawy wprowadza możliwość nabywania nieruchomości gminnych z przeznaczeniem na szeroko rozumiane cele inwestycyjne z rozliczeniem w cenie tych nieruchomości ceny lokali/budynków mieszkalnych lub użytkowych przekazywanych gminie przez nabywcę nieruchomości. Lokale/budynki, których cena będzie zaliczana na poczet części ceny nieruchomości, będą mogły być wykorzystywane przez gminę do realizacji jej zadań, np. jako mieszkania komunalne albo mieszkania wynajmowane osobom fizycznym przez spółki gminne lub spółki Skarbu Państwa na zasadach najmu z dojściem do własności. Możliwe będzie również pozyskiwanie przez gminę w tym trybie powierzchni np. pod obiekty kulturalne, edukacyjne, opieki zdrowotnej itp. Lokale/budynki objęte inwestycją,   
a nieprzekazywane gminie, będą mogły być natomiast gospodarowane przez inwestora w dowolny sposób, np. sprzedawane lub wynajmowane na zasadach komercyjnych.

Mając na uwadze powyższe, celem projektowanej ustawy jest:

* ograniczenie barier w prowadzeniu działalności inwestycyjnej i zwiększenie jej skali (w tym jako jeden z mechanizmów mających przyczynić się do zniwelowania negatywnych skutków pandemii COVID-19 dla gospodarki i życia społecznego) przez rozszerzenie dostępu do nieruchomości o potencjalne inwestycyjnym wszystkim podmiotom zainteresowanym inwestowaniem w trybie przewidzianym w ustawie,
* wsparcie samorządów gminnych w realizacji ich zadań, w tym polityki mieszkaniowej, przyczyniające się zarówno do zwiększenia dostępności mieszkań dla potrzebujących   
  (a w przypadku włączenia instrumentu do działań rewitalizacyjnych – poprawy warunków zamieszkania), jak i dostępności infrastruktury wpływającej na jakość zamieszkiwania członków lokalnej wspólnoty.

Najistotniejsze rozwiązania w zakresie programu „Grunt za Mieszkanie” zawarte w projekcie ustawy obejmują:

* zasady zbywania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości z rozliczaniem w cenie tych nieruchomości ceny lokali/budynków przekazywanych gminie przez nabywcę nieruchomości, w tym zasady kwalifikowania nieruchomości do zbycia w przetargu nieograniczonym z rozliczeniem „lokal za grunt”, tryb zbywania nieruchomości i zasady rozliczenia „lokal za grunt”,
* sposób postępowania z lokalami/budynkami przekazanymi gminie przez nabywcę nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, których cenę rozliczono   
  w cenie zbywanych nieruchomości, w przypadku podjęcia przez władze samorządowe decyzji o przekazaniu tych lokali/budynków spółce gminnej lub spółce Skarbu Państwa,
* sposób monitorowania efektów funkcjonowania mechanizmu wdrażanego na podstawie projektowanej ustawy.

Drugie istotne rozwiązanie objęte materią projektowanej ustawy zakłada umożliwienie samorządom ubiegania się o grant na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu, obejmujących tworzenie niezbędnej komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej, w przypadku łączenia takich przedsięwzięć z inwestycjami realizowanymi na nieruchomościach zbytych z rozliczeniem „lokal za grunt” lub innymi inwestycjami promieszkaniowymi wskazanymi ustawowo. Zmiany zaproponowane w tym celu w *ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r.   
o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń* (Dz. U. z 2020 r. poz. 508), zwanej dalej „ustawą o finansowym wsparciu”, mają ułatwić realizację części przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego, w tym podejmowanych na gruncie projektowanej ustawy oraz   
w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Należy zauważyć, że przedsięwzięć mieszkaniowych nie da się zrealizować w oderwaniu od niezbędnej infrastruktury technicznej   
i społecznej. Nie ma bowiem możliwości, aby budynek funkcjonował prawidłowo bez znajdującej się blisko drogi dojazdowej czy doprowadzonych do niego odpowiednich przyłączy kanalizacyjnych czy wodociągowych. Nie można również pominąć faktu, że choć realizowane przedsięwzięcia zaspokajają potrzeby mieszkaniowe społeczności zamieszkującej dany budynek, to ma ona przecież i inne, podstawowe i równie ważne potrzeby. Za takie należy uznać chociażby potrzeby socjalne, oświatowe   
i kulturalne.

Z informacji przekazanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wynika, że część inwestorów budownictwa społecznego korzystających z finansowania w ramach programów rządowych, których operatorem jest Bank [program finansowania zwrotnego udzielanego na podstawie przepisów *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195) oraz program bezzwrotnego finansowego wsparcia komunalnego budownictwa mieszkaniowego realizowany na podstawie przepisów *ustawy o finansowym wsparciu*], wskazuje, że realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych utrudnia lub uniemożliwia właśnie brak infrastruktury komunalnej. Finansowaniem udzielanym przez Bank w ramach rządowych programów może zostać objęta, w ograniczonym zakresie, jedynie infrastruktura techniczna zlokalizowana   
w obrębie działki. Natomiast infrastruktura społeczna (np. oświatowa) w ogóle nie jest finansowana preferencyjnie, niezależnie od jej lokalizacji.

Bank we współpracy z Polską Izbą Gospodarczą TBS przeprowadził badanie ankietowe wśród gmin, które potwierdza zainteresowanie produktem finansującym infrastrukturę towarzyszącą inwestycjom mieszkaniowym, zlokalizowaną zarówno w obrębie działki, na której realizowana jest inwestycja mieszkaniowa, jak i poza nią. Wypełnione ankiety odesłało 29 gmin z większości województw (nie wpłynęły żadne ankiety z województw kujawsko-pomorskiego, opolskiego i podlaskiego). 18 gmin (62% respondentów) wskazało, że brak infrastruktury technicznej, społecznej lub transportowej stanowił bądź stanowi przeszkodę w realizacji inwestycji w zakresie mieszkaniowego budownictwa czynszowego. 22 gminy (76% respondentów) odpowiedziały, że dysponują bądź mogą pozyskać tereny pod inwestycje mieszkaniowego budownictwa czynszowego, których realizacje blokuje/blokowałby brak infrastruktury technicznej, społecznej lub transportowej. 24 gminy   
(83% respondentów) zadeklarowały, że podjęłyby się realizacji inwestycji mieszkaniowego budownictwa czynszowego w przypadku wprowadzenia przez BGK finansowania na infrastrukturę towarzyszącą. 22 gminy (76%) wskazały brak infrastruktury technicznej, 15 gmin (52%) – transportowej, a 9 gmin (31%) – społecznej jako czynnik utrudniający bądź uniemożliwiający realizację inwestycji mieszkaniowej. 23 gminy (79%) potwierdziły plany realizacji inwestycji mieszkaniowej   
w ciągu najbliższych 2-3 lat, z czego 10 (34%) w 2020 r. Wyniki te wskazują jasno na potrzebę pomocy państwa w sfinansowaniu kosztów budowy niezbędnej infrastruktury komunalnej. W związku z tym proponuje się, aby bezzwrotne finansowe wsparcie, o którym mowa w *ustawie o finansowym wsparciu*, obejmowało również komunalną infrastrukturę techniczną i infrastrukturę społeczną. Za wprowadzeniem powyższego rozwiązania przemawia brak możliwości finansowania takich przedsięwzięć, który często jest powodem, dla którego potencjalni inwestorzy rezygnują z decyzji zaangażowania się w realizację projektów społecznego budownictwa czynszowego. Projektowane rozwiązanie przyczyni się do większego zaangażowania gmin w realizację Narodowego Programu Mieszkaniowego i poszczególnych instrumentów pakietu „Mieszkanie+”, zarówno tych wpisujących się w zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego jak i angażujących   
w szerszym zakresie rynkowy potencjał inwestycyjny. Wpłynie również na lepszy odbiór społeczny nowych inwestycji przez lokalne społeczności.

Poza zmianami w *ustawie o finansowym wsparciu* projektowana ustawa przewiduje zmiany   
w innych ustawach wspierające realizację powyższych celów. Obejmują one:

* dopuszczenie możliwości ubiegania się przez najemców zasobu mieszkaniowego uzyskanego przez gminę w ramach rozliczenia „lokal za grunt” i przekazanego spółce gminnej lub spółce Skarbu Państwa o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”,
* rozszerzenie dostępu do nieruchomości o potencjale inwestycyjnym gospodarowanych przez Krajowy Zasób Nieruchomości,
* dodatkowe zachęty dla gmin do angażowania się w działania służące realizacji polityki mieszkaniowej państwa, przewidujące preferencje przy łączeniu działalności promieszkaniowej z innymi formami działania przez gminy na rzecz lokalnej wspólnoty (prowadzonymi z udziałem środków z Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Solidarnościowego lub Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej).

Zaproponowane rozwiązania kierowane są zarówno do podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości na cele inwestycyjne, jak i samorządów lokalnych.

Wśród korzyści dla inwestorów należy wskazać m.in.:

* rozszerzenie dostępu do nieruchomości o potencjale inwestycyjnym, nierzadko atrakcyjnie zlokalizowanych i dobrze skomunikowanych,
* większe możliwości dostosowania sposobu pozyskania nieruchomości do posiadanych aktywów i potrzeb inwestora,
* możliwość odroczenia ostatecznego rozliczenia ceny nieruchomości do czasu zakończenia inwestycji,
* przyśpieszenie procedur związanych z rozpoczęciem procesu inwestycyjno-budowlanego np. dzięki możliwości nabycia nieruchomości objętej już decyzją o warunkach zabudowy   
  i zagospodarowania terenu,
* możliwość przeznaczenia do przekazania w zamian za nieruchomość lokali lub budynków pochodzących z innych inwestycji oraz swoboda w gospodarowaniu lokalami i budynkami objętymi inwestycją, a nieprzekazywanymi gminie,
* ograniczenie problemów związanych z finansowaniem infrastruktury, większy dostęp tworzonych osiedli do infrastruktury społecznej,
* wypracowanie efektywnych i wiarygodnych modeli współpracy z gminą jako szansa na kolejne opłacalne przedsięwzięcia w regionie.

Poza pozytywnymi wpływami społecznymi, wyrażającymi się w rozszerzeniu oferty dostępnych mieszkań i poprawie warunków zamieszkiwania, zwiększenie liczby inwestycji mieszkaniowych będzie szansą na zwiększenie wolumenu zamówień na produkty i usługi dla przedsiębiorców zajmujących się produkcją materiałów budowlanych oraz wykonawstwem robót budowlanych, a także rozszerzenie możliwości inwestowania przez podmioty angażujące kapitał w rynek mieszkaniowy.

Wśród korzyści dla samorządów lokalnych można natomiast wskazać m.in.:

* zwiększenie zasobu służącego realizacji zadań gminy bez konieczności bezpośredniego zaangażowania się w realizację procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym niekiedy od razu po zbyciu nieruchomości,
* szerokie możliwości wykorzystania instrumentu do realizacji zadań (np. w celu zwiększenia oferty lokalowej, realizacji działań rewitalizacyjnych, poprawy dostępu osiedli mieszkalnych do infrastruktury technicznej i społecznej, zwiększenia zakresu lub poprawy jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców, w tym również dzięki włączaniu instrumentu   
  w działalność związaną ze sferą społeczną prowadzoną na zlecenie gmin przez organizacje pożytku publicznego),
* możliwość kształtowania korzystnego *mixu* społecznego na osiedlach mieszkalnych (budowanie społeczności złożonej z rodzin reprezentujących różny status finansowy, a często też kulturowy, przeciwdziałające zjawisku gettoizacji),
* możliwość zagospodarowania działek niewykorzystywanych do realizacji zadań   
  (a generujących koszty związane z utrzymaniem nieruchomości) przy jednoczesnym zwiększeniu zasobu lokalowego gminy i uzyskaniu istotnych społecznie efektów niematerialnych (np. poprawy jakości życia mieszkańców gminy),
* zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

Z uwagi na formułę przyjętą w projektowanej ustawie, służącą przede wszystkim rozszerzeniu dostępu do nieruchomości na cele inwestycyjne, instrument nie będzie finansowany ze środków budżetu państwa. Skutki finansowe dla budżetu państwa będzie rodziło natomiast rozszerzenie programu dopłat do czynszu „Mieszkanie na Start” na najemców mieszkań przekazanych przez gminy spółkom gminnym i państwowym oraz wprowadzenie możliwości ubiegania się przez samorządy lokalne   
o grant na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego powiązanego z inwestycją promieszkaniową. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

**Uzasadnienie szczegółowe proponowanych rozwiązań**

Proponowany **tytuł ustawy** odzwierciedla *clue* rozwiązań stanowiących przedmiot projektowanej regulacji, tj. możliwość rozliczania w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości ceny lokali (lub budynków) przekazywanych przez inwestorów gminie na potrzeby realizacji jej zadań.

**Przepisy ogólne**

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

Zgodnie z **art. 1** projektu ustawa określa:

* zasady zbywania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości z rozliczaniem   
  w cenie tych nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych gminie przez inwestora (tj. podmiot, który nabył tę nieruchomość),
* sposób postępowania z przekazanymi gminie przez inwestora lokalami lub budynkami, których cenę rozliczono w cenie nieruchomości nabytej przez inwestora z gminnego zasobu nieruchomości, obejmujący przekazanie tego zasobu lub jego części spółce gminnej lub spółce Skarbu Państwa.

W omawianym artykule przesądzono ponadto, że w związku z problematyką objętą zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy (tj. gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi   
z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami) w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie będą stosowane przepisy ustawy podstawowej dla tej materii, tj. przepisy *ustawy z dnia   
21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

W **art. 2** określono znaczenie najważniejszych stosowanych w projekcie ustawy sformułowań.   
Zdefiniowano w związku z tym pojęcie:

* inwestora, którym jest każdy podmiot realizujący inwestycję, czyli przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane prowadzone z wykorzystaniem nieruchomości nabytej z gminnego zasobu nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami; inwestorem   
  w rozumieniu tej ustawy może być każdy podmiot zainteresowany skorzystaniem   
  z rozwiązań przewidzianych w ustawie (projektowany akt normatywny nie wprowadza w tym względzie żadnych ograniczeń podmiotowych, w tym związanych ze statusem podmiotu, formą organizacyjną czy prowadzeniem działalności gospodarczej, ograniczenia te mogą jednak wynikać z przepisów odrębnych, a także z możliwości samego zainteresowanego, np. braku aktywów pozwalających na uczestnictwo w przetargu lub realizację inwestycji); przez pojęcie inwestora rozumie się przy tym nie tylko podmiot, który już rozpoczął roboty budowlane z wykorzystaniem nieruchomości nabytej z gminnego zasobu nieruchomości   
  z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami, ale również podmiot, który dopiero ubiega się o nabycie takiej nieruchomości albo tę nieruchomość dopiero nabył; innymi słowy, inwestorem jest każdy pomiot, który jest objęty zakresem rozwiązań ustawy jako (potencjalny) nabywca nieruchomości w trybie ustawowym;
* inwestycji, przez które rozumie się przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane realizowane   
  z wykorzystaniem nieruchomości nabytej z gminnego zasobu nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami; ustawa nie wprowadza w tym względzie żadnych ograniczeń w zakresie rodzaju inwestycji; dotyczy to nie tylko jej przedmiotu (zakresem pojęcia objęte są zarówno inwestycje mieszkaniowe, jak i inwestycje niemieszkaniowe; przedmiotem inwestycji mogą być przy tym obiekty budowlane dowolnego rodzaju, nie tylko budynki), ale również wykonywanych robót budowlanych (może być to budowa nowego budynku/powierzchni, ale także np. przebudowa lub remont istniejącego obiektu); szeroki zakres dostępnych inwestycji umożliwi włączenie instrumentu zarówno w działania zmierzające do zwiększenia wolumenu inwestycji polegających na budowie lokali/budynków, jak i działania wspierające poprawę jakości zamieszkiwania/używania,   
  w tym działania rewitalizacyjne i remontowe, efektem których będą pełnowartościowe lokale;
* organu właściwego, którym jest organ wykonawczy gminy, z zasobu której pochodzi zbywana nieruchomość.

Brak ww. ograniczeń został podyktowany z jednej strony potrzebą zaangażowania w działania promieszkaniowe potencjału jak największej grupy inwestorów, z drugiej natomiast potrzebą uwzględnienia w proponowanych rozwiązaniach specyfiki lokalnego rynku, potrzeb lokalnej wspólnoty i planów rozwojowych gmin oraz możliwości organizacyjnych i finansowych samorządów.

**Uchwała rady gminy w sprawie zbycia nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami**

W przepisach art. 3 i 4 uregulowano materię związaną z możliwością i trybem przeznaczania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości do zbycia z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami.

Zgodnie z **art. 3** cena lokali lub budynków przekazywanych przez inwestora na własność gminie   
w związku z nabyciem przez niego własności nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu nieruchomości może podlegać rozliczeniu w cenie tej nieruchomości (projektodawca określił to rozliczenie mianem „rozliczenia >>lokal za grunt<<”). W myśl **art. 4** warunkiem objęcia rozliczenia pomiędzy inwestorem a gminą rozwiązaniami przewidzianymi w projektowanej ustawie jest wyrażona w uchwale zgoda rady gminy na zbycie konkretnej nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w trybie projektowanej ustawy. Uchwała rady gminy dotycząca konkretnej nieruchomości będzie podejmowana w trybie obowiązującym w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad zbywania nieruchomości [art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)]. Takie przesądzenie   
w odniesieniu do pierwszego etapu procedury skutkuje tym, że bez zgody rady gminy na zbycie nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami nie będzie możliwe korzystanie   
z rozwiązań przewidzianych w niniejszej ustawie.

Uchwała o zbyciu nieruchomości nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Akt taki musi zawierać choć jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała określona w niniejszym projekcie nie będzie zawierać norm o charakterze abstrakcyjnym, nie będzie zatem aktem prawa miejscowego i nie będzie wymagać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Projektowana ustawa nie wprowadza ograniczeń dotyczących rodzaju nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu nieruchomości. Rada gminy może wyrazić zgodę na zbycie w trybie niniejszej ustawy zarówno w odniesieniu do nieruchomości gruntowej niezabudowanej, jak   
i zabudowanej, a także nieruchomości budynkowej lub lokalowej. Takie przesądzenie jest podyktowane m.in. potrzebą uwzględnienia sytuacji i potrzeb gminy oraz chęcią włączenia instrumentu w działania służące poprawie jakości zasobów, w tym działania rewitalizacyjne, podejmowane na terenie gminy.

Uzależnienie możliwości zbywania nieruchomości gminnych w trybie niniejszej ustawy od zgody rady gminy wynika, jak wspomniano, z ogólnych zasad i trybu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Ustawowy obowiązek działania organu wykonawczego gminy zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki nie zwalnia bowiem projektodawcy z kształtowania otoczenia regulacyjnego tych działań w sposób spójny z rozwiązaniami systemowymi, respektujący mechanizmy sprzyjające prawidłowemu, gospodarnemu, rzetelnemu i celowemu gospodarowaniu majątkiem publicznym.

Projekt uchwały rady gminy będzie opracowywany na zasadach ogólnych, a zatem przez organ wykonawczy gminy. Składając projekt radzie gminy, organ właściwy będzie dołączał wycenę nieruchomości objętej projektowanym dokumentem, dokonaną przez rzeczoznawcę majątkowego nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia projektu uchwały radzie gminy. Takie przesądzenie jest motywowane następującymi kwestiami:

* w oparciu o przedstawioną wycenę rada gminy ustala cenę 1 m2 powierzchni użytkowej dla lokali lub budynków podlegających w przyszłości przekazaniu przez inwestora gminie   
  w ramach rozliczenia „lokal za grunt”; cena ta znajduje odzwierciedlenie w treści uchwały i ma zastosowanie w późniejszym rozliczeniu między gminą a nabywcą nieruchomości;
* ograniczenie w ramach niniejszej procedury w stosunku do ogólnych zasad określonych   
  w przepisach o gospodarce nieruchomościami ważności dla tej procedury wyceny nieruchomości do trzech miesięcy przed dniem złożenia projektu uchwały radzie gminy również wynika z przyjętego modelu rozliczenia między stronami umowy przenoszącej własność nieruchomości (przedmiotowa wycena stanowi bowiem, jak wspomniano, jeden   
  z czynników wpływających na ustalenia dotyczące ceny 1 m2 powierzchni użytkowej lokalu lub budynku objętego rozliczeniem „lokal za grunt”, obowiązującej w ramach przetargu i w całym okresie współpracy między gminą a inwestorem; w oparciu o nią jest ponadto ustalana cena wywoławcza nieruchomości zbywanej w przetargu).

Art. 4 projektu wskazuje również elementy, które wymagają przesądzenia w uchwale rady gminy   
w przypadku wyrażania przez nią zgody na zbycie danej nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami. Rada gminy, poza wyrażeniem zgody na zbycie konkretnej nieruchomości   
i wskazaniem tej nieruchomości, określa w uchwale oczekiwania gminy w zakresie lokali lub budynków, które mają jej zostać przekazane przez nabywcę nieruchomości w zamian za część wartości nieruchomości (innymi słowy, których cena ma zostać zaliczona na poczet części ceny zbywanej nieruchomości). Oczekiwania te obejmują: minimalną i maksymalną liczbę i powierzchnię użytkową lokali lub budynków, ich przeznaczenie i minimalny standard, a także wymagania w zakresie lokalizacji tych lokali lub budynków, cenę w przeliczeniu na 1 m2 powierzchni użytkowej oraz termin przekazania zasobu.

Jednym z podstawowych warunków związanych z obejmowaniem lokali/budynków oferowanych przez nabywcę nieruchomości rozliczeniem „lokal za grunt” jest to, że te lokale/budynki powinny być – co do zasady – wolne od obciążeń, praw i roszczeń osób trzecich. Zasób przekazywany gminie przez inwestora powinien umożliwiać bowiem gminie swobodne gospodarowanie w celu realizacji lokalnej polityki. Wyjątkiem od tej zasady jest zapisane w księdze wieczystej roszczenie o opłatę przekształceniową, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 139, 568 i 695). Ponadto, w przypadku lokali pochodzących z inwestycji przeprowadzanej na sprzedawanym przez gminę gruncie, wprowadzono możliwość jej finansowania np. przez banki komercyjne w formie kredytu. Ostateczne przekazanie takich lokali gminie musi być poprzedzone wyrażeniem zgody przez bank lub innego wierzyciela zabezpieczonego hipoteką na bezobciążeniowe wyodrębnienie i przeniesienie własności na gminę.

Ustalając minimalną i maksymalną liczbę i powierzchnię użytkową lokali/budynków podlegających przekazaniu, rada gminy, poza parametrami określonymi w sposób umożliwiający wskazanie łącznej minimalnej i maksymalnej wielkości oczekiwanego zasobu (których określenie jest obowiązkowe), może wskazać np. minimalną i maksymalną powierzchnię pojedynczego lokalu/budynku jako takiego lub w podziale na poszczególne lokale/budynki. Powinna się jednak liczyć z tym, że zbyt daleko posunięta szczegółowość przy określaniu omawianych parametrów może nie tylko wpływać na ograniczenie kręgu podmiotów zainteresowanych nawiązaniem współpracy, ale również na możliwość przygotowania oferty w pełni odpowiadającej tym oczekiwaniom (w skrajnych sytuacjach nawet niewielkie rozbieżności w parametrach mogłyby powodować odrzucenie obiektywnie atrakcyjnej oferty z powodu niespełnienia oczekiwań gminy w zakresie zasobu; spełnienie tych oczekiwań jest warunkiem przystąpienia do przetargu).

Obowiązek określenia w uchwale rady gminy oczekiwań w zakresie maksymalnej liczby i powierzchni użytkowej zasobu podlegającego rozliczeniu „lokal za grunt” obok limitu dotyczącego łącznej ceny takiego zasobu stanowi dodatkowe narzędzie umożliwiające zachowanie mieszanego (gotówkowo-zasobowego) charakteru zobowiązania przyszłego nabywcy nieruchomości. Ograniczenie rozwiązań oferowanych przez projektowaną ustawę do limitowania wielkości zasobu wyłącznie poziomem ceny wywoławczej mogłoby w niektórych sytuacjach powodować wyłącznie zamienny charakter zobowiązania (inwestor mógłby zaoferować bowiem taki zasób który będzie spełniał minimalne oczekiwania gminy, a zarazem stanowił samodzielnie postąpienie w stosunku do ceny wywoławczej).

Określając oczekiwane przeznaczenie lokali lub budynków, rada gminy wskazuje w pierwszej kolejności, czy powinny być to lokale/budynki mieszkalne czy lokale/budynki o innym przeznaczeniu. Może przy tym zróżnicować ten zasób (wskazując np. proporcję zasobu mieszkaniowego do niemieszkaniowego). W przypadku wskazania lokali/budynków o innym przeznaczeniu może dodatkowo określić np. planowany cel, w jakim gmina będzie chciała przekazane zasoby w przyszłości wykorzystać (np. na żłobek, szkołę podstawową, ośrodek zdrowia itp.). Potrzeba określenia tych parametrów będzie wymagała zatem od gminy rzetelnej analizy lokalnej sytuacji i potrzeb wspólnoty oraz świadomego kształtowania planów dotyczących dalszego rozwoju gminy, w tym   
z uwzględnieniem możliwości zaangażowania w gospodarowanie przekazanym w przyszłości zasobem spółki gminnej lub spółki Skarbu Państwa. Z drugiej strony określenie szczegółów dotyczących przyszłego przeznaczenia umożliwi inwestorowi wcześniejsze wstępne rozeznanie się   
w proponowanych warunkach współpracy i wstępną ocenę opłacalności inwestycji oraz dopasowanie do oczekiwań gminy przygotowywanej oferty (określone w uchwale parametry znajdą bowiem odzwierciedlenie w ogłoszeniu o przetargu).

W zakresie minimalnego standardu lokali/budynków (określonego w projektowanej ustawie przykładowo) gmina może natomiast określić wymagania, jakie w kontekście planowanego przeznaczenia tych lokali/budynków najbardziej odpowiadają jej potrzebom, w tym potrzebom członków lokalnej wspólnoty. Wymagania te ustalane będą odrębnie dla zasobów o przeznaczeniu mieszkaniowym i niemieszkaniowym. Mają na celu, z jednej strony, świadome włączenie instrumentu w plany rozwojowe i interwencyjne gminy, z drugiej natomiast ochronę interesów majątkowych gminy   
i zapewnienie jej zasobu spełniającego standardy umożliwiające realizację jej zadań.

W ramach wymagań dotyczących wyposażenia i wykończenia gmina może wskazać, przykładowo, konieczność zapewnienia standardu „pod klucz” (też np. na określonym poziomie) lub jedynie standardu deweloperskiego, zainstalowania określonych elementów wyposażenia (w tym, przykładowo, służących oszczędzaniu zużycia wody lub energii, np. urządzeń wodooszczędnych lub energooszczędnych), zapewnienia określonej jakości materiałów lub urządzeń, oczekiwania   
w zakresie estetyki itp. W zakresie wymagań związanych z dostępnością dla osób niepełnosprawnych można zawrzeć oczekiwania wynikające np. z wprowadzonych na terenie gminy dodatkowych standardów dostępności lub dobrych praktyk (np. w zakresie wind, podjazdów). W aspekcie rozmieszczenia i zaprojektowania pomieszczeń można natomiast określić oczekiwania odnośnie do, przykładowo, minimalnych wymiarów pomieszczeń, ich układu (np. możliwość dokonywania zmian wielkości lokali lub zmian układu pomieszczeń, pozwalających na ich dostosowanie do zmieniających się w czasie potrzeb lokatorów), możliwości adaptacji do potrzeb np. osób niepełnosprawnych, seniorów czy rodzin z dziećmi, możliwości swobodnego poruszania się i funkcjonalnego ustawienia mebli, wydzielenia pomieszczeń o szczególnych funkcjach (np. kuchni), zaprojektowania   
i rozmieszczenia części wspólnych w budynku (w tym np. zapewnienia pomieszczenia na działanie świetlicy lub innego miejsca o funkcjach społecznych, przechowalni itp.), estetyki itp. W kontekście pomieszczeń przynależnych można zaś przesądzić np. o konieczności zapewnienia schowków lub komórek lokatorskich dla wszystkich planowanych do przekazania gminie mieszkań lub zapewnienia dla nich miejsc postojowych w garażu wielostanowiskowym. Efektywność energetyczną mogą precyzować parametry świadczące np. o zaprojektowaniu budynku o niemal zerowym zużyciu energii (w tym np. dzięki planowanemu wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii lub maksymalnym wykorzystaniu rozwiązań służących ograniczeniu zużywanej energii), spełnieniu wymagań wynikających z krajowego lub międzynarodowego standardu bardzo wysokiej efektywności energetycznej lub wysokiej efektywności energetycznej itp. Parametry związane z ekspozycją   
i umiejscowieniem lokalu w budynku mogą natomiast dotyczyć, przykładowo, konieczności zapewnienia odpowiedniego stopnia prywatności lokalu względem lokali sąsiadów lub atrakcyjnego widoku z okna, ekspozycji okien w lokalu czy braku uciążliwości związanych z funkcjonowaniem   
w budynku lokali użytkowych.

Kolejny element stanowią wymogi w zakresie lokalizacji lokali lub budynków. Potrzeba ich określenia wynika z konieczności zapewnienia, by przekazywane gminie przez inwestora zasoby, z jednej strony, odpowiadały jakości zbywanej nieruchomości, z drugiej natomiast, wpisywały się w potrzeby lokalnej wspólnoty i prowadzonej przez gminę polityki. Ma to zatem zapobiegać, przykładowo, sytuacjom,   
w których inwestor za część ceny nieruchomości położonej w centrum miasta oferowałby gminie zasób zlokalizowany np. na obrzeżach miasta lub w miejscu z ograniczonym dostępem do infrastruktury społecznej zamiast zasobu w lokalizacji o jakości użytkowania porównywalnej z jakością zasobu powstającego na zbytej przez gminę nieruchomości. Wymóg ten może być również istotnym narzędziem w rozwiązywaniu bieżących problemów lokalowych gminy [oczekując lokali lub budynków położonych w lokalizacji innej niż zbywana nieruchomość, gmina może zapewnić sobie uzupełnienie zasobu do realizacji zadań już na etapie zbywania nieruchomości (ograniczając te wymagania tylko do zasobu już istniejącego) albo zasobem tworzonym w lokalizacji bardziej odpowiadającej jej potrzebom]. Określając wymagania w zakresie lokalizacji przekazywanego w przyszłości zasobu, rada gminy będzie mogła wybrać jedną z trzech opcji lokalizacji. Po pierwsze, gminie będą mogły być przekazywane wyłącznie lokale lub budynki objęte inwestycją (czyli przedsięwzięciem realizowanym   
z wykorzystaniem nieruchomości zbytej przez gminę inwestorowi). Po drugie, przekazanie będzie mogło łączyć zasób objęty inwestycją z innym zasobem posiadanym, realizowanym lub planowanym do realizacji przez inwestora (ta opcja nie wyklucza jednak z przetargu podmiotów oferujących zasób pochodzący tylko z inwestycji albo tylko spoza inwestycji). Trzecia możliwość odnosi się natomiast wyłącznie do przekazania lokali lub budynków nieobjętych inwestycją. Dodatkowym zabezpieczeniem interesów gminy w odniesieniu do planowanego do przekazania zasobu pochodzącego   
z przedsięwzięcia innego niż inwestycja (zarówno w opcji drugiej, jak i trzeciej), jest możliwość określenia względem tego zasobu dodatkowych wymogów w zakresie lokalizacji. Będą one dotyczyć w szczególności oddalenia tego zasobu od obiektów użyteczności publicznej oraz dostępu do środków transportu publicznego. Wprowadzenie takiej możliwości ma służyć zapewnieniu jak największej adekwatności jakości przekazywanych lokali lub budynków do jakości zasobów objętych działaniami z wykorzystaniem zbytej przez gminę nieruchomości.

Ustalanie przez radę gminy wymagań w zakresie lokalizacji zasobu lokalowego/budynkowego przekazywanego w ramach rozliczenia „lokal za grunt” jest ściśle powiązane z faktem, że w uchwale określeniu podlega również cena 1 m2 powierzchni użytkowej tego zasobu. Wprawdzie projektowana ustawa nie wyklucza możliwości zróżnicowania tego przelicznika w zależności np. od rodzaju przestrzeni (mieszkalnej, niemieszkalnej) lub lokalizacji (zasób pochodzący z inwestycji, niepochodzący z inwestycji, różnicowanie przez pryzmat odległości od centrum miejscowości itp.), raz ustalony w odniesieniu do danego zasobu przelicznik będzie stosowany do tego rodzaju zasobu   
w toku całej procedury związanej ze zbyciem nieruchomości i rozliczeniem pomiędzy gminą   
a inwestorem. Innymi słowy, będzie on stosowany niezależnie od rzeczywistej wartości lokali/budynków podlegających przekazaniu gminie, a ponadto zarówno na etapie oceny ofert, umowy z inwestorem jak i przekazania zasobu.

Cenę lokali/budynków w skali zgodnej z oczekiwaniami gminy należy określić w przeliczeniu na 1 m2 powierzchni użytkowej, mając na względzie limit ustawowy. Zgodnie z tym limitem cena w przeliczeniu na 1 m2 nie może przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia   
1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w rozumieniu *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.   
o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania* (Dz. U. z 2020 r. poz. 551), stanowiącej podstawę realizacji programu dopłat do czynszu „Mieszkanie na Start”. W celu ułatwienia zorientowania się w tych parametrach Bank Gospodarstwa Krajowego publikuje na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje dotyczące wysokości wspomnianego średniego wskaźnika przeliczeniowego obowiązujących w kwartale kalendarzowym. Wprowadzenie limitu jest podyktowane potrzebą zapewnienia transparentności współpracy i przeciwdziałania nadużyciom, a także uniknięcia problemów związanych z ewentualną weryfikacją wyceny różnych lokali/budynków oferowanych przez potencjalnych nabywców w zamian za nieruchomość. Startując w przetargu, każdy inwestor (nabywca nieruchomości) będzie świadomy wymagań nałożonych przez gminę, w tym ceny lokali/budynków oczekiwanych przez gminę w ramach rozliczenia ceny nieruchomości. Działania gminy zostaną w tym kontekście zweryfikowane przez zainteresowanie nabywców.

Projektowana ustawa wprowadza jednak możliwość podwyższenia przez radę gminy ceny 1 m2 powierzchni użytkowej oczekiwanego zasobu (dopuszczając przy tym nawet możliwość przekroczenia ww. omówionego limitu). Maksymalne limity będące odniesieniem przy ustalaniu ceny 1 m2 powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych generalnie odnoszą się do rynkowych kosztów budowy mieszkań. Dominującą praktyką w Polsce jest oddawanie nowych lokali (zarówno mieszkalnych jak   
i np. usługowych) nabywcom w tzw. stanie deweloperskim. Za mieszkania „pod klucz” należy wnieść dodatkową dopłatę. Dlatego w przypadku, w którym określony przez gminę minimalny standard zasobu pozwalałby od razu na wprowadzenie się lokatora lub rozpoczęcie używania lokalu/budynku   
o innym przeznaczeniu (mowa jest tu zatem o lokalu/budynku gotowym do zamieszkania/używania, wykończonym „pod klucz”), cena 1 m2 powierzchni użytkowej takiego lokalu/budynku ustalona   
w ramach limitu wyznaczanego przez ww. średni wskaźnik przeliczeniowy może zostać przez radę gminy podwyższona, jednak nie więcej niż o 20% wartości tego wskaźnika. Wprowadzenie możliwości podwyższenia ceny nie oznacza jednak, że w każdym przypadku określenia przez radę gminy jako oczekiwanego standardu „pod klucz” stosowana powinna być cena 1 m2 powierzchni użytkowej odpowiadająca 120% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego, ale że ustalona zgodnie   
z ogólną zasadą (omówioną w poprzednim akapicie) cena może być podwyższona o wartość odpowiadającą nie więcej niż 20% tego wskaźnika (nie stoi to na przeszkodzie temu, by w niektórych przypadkach, uzasadnionych przeprowadzoną przez gminę analizą ekonomiczną planowanego działania inwestycyjnego i swoich oczekiwań dotyczących zasobu, cena ta sięgnęła wspomnianej wysokości 120% wartości wskaźnika). Przy ustalaniu ceny należy wziąć bowiem pod uwagę również inne czynniki mogące wpływać na tę cenę, np. to, czy dany zasób ma zostać wybudowany czy będzie tylko remontowany, gdzie będzie zlokalizowany itp.

Kolejne możliwości podwyższenia ceny 1 m2 powierzchni użytkowej ustalonej zgodnie z zasadą ogólną dotyczą wyłącznie zasobu pochodzącego z inwestycji (tj. przedsięwzięcia podejmowanego   
z wykorzystaniem zbywanej nieruchomości). Obejmują one możliwość zwiększenia tej ceny maksymalnie o 10% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego (według tego samego mechanizmu, jaki stosowany będzie przy standardzie umożliwiającym wprowadzenie się/używanie)   
w dwóch przypadkach: w przypadku nieruchomości zabytkowej wskazanej w projektowanej ustawie lub nieruchomości położonej na obszarze działań rewitalizacyjnych wskazanym w projektowanej ustawie. Takie przesądzenie jest motywowane potrzebą zapewnienia zachęt dla inwestorów z jednej strony do wsparcia działań samorządów w ratowaniu obiektów zabytkowych, wymagających nierzadko większych nakładów finansowych niż inne inwestycje, z drugiej natomiast do wsparcia działań rewitalizacyjnych przywracających przestrzeń lokalnym społecznościom. Warto zauważyć, że tego typu nieruchomości nierzadko są położone w atrakcyjnych z punktu widzenia celów inwestycyjnych lokalizacjach (np. w centrach miast) i cechują się szczególnymi walorami architektonicznymi. Potrzebą wsparcia gmin w konkretnych działaniach uzasadnione jest także ograniczenie tych możliwości do zasobu pochodzącego z inwestycji. Prowadzona przez gminę polityka może zakładać konieczność wsparcia działaniami z zewnątrz renowacji konkretnych obiektów zabytkowych lub obiektów na terenach rewitalizowanych w połączeniu z działaniami służącymi kształtowaniu *social mix*. W takim przypadku podwyższenie ceny może być przez gminę wykorzystane jako zachęta do zaangażowania się inwestorów w takie działania. Dopuszczenie podwyższania ceny w przypadku lokalizacji spoza inwestycji w przypadkach niewłaściwego sparametryzowania oczekiwań gminy mogłoby natomiast rodzić ryzyko, przykładowo, uzyskania przez gminę za atrakcyjnie zlokalizowaną nieruchomość przeznaczoną pod nową zabudowę zasobu starszego w innej lokalizacji, do tego objętego podwyższoną ceną, co przy okazji mogłoby przyczyniać się do innych niekorzystnych zjawisk diagnozowanych w zasobach niektórych gmin.

Należy przy tym zaznaczyć, że omówione wyżej możliwości podwyższenia przez radę gminy ceny   
1 m2 powierzchni użytkowej ustalonej zgodnie z zasadą ogólną mogą się łączyć. Przykładowo   
w przypadku pochodzącego z inwestycji lokalu znajdującego się w budynku wpisanym do rejestru zabytków i położonym na obszarze rewitalizacji cena wyjściowa może być zwiększona maksymalnie nie o 10%, ale o 20% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego. Należy jednak ponownie podkreślić, że cena powinna zostać ustalana przez pryzmat oceny wszystkich czynników mogących wpływać na jej wartość, a nie tylko tych wskazanych w omawianym przepisie.

Bez względu na określony przez gminę minimalny standard wynikająca z parametrów przyjętych   
w uchwale łączna cena lokali/budynków, która zostanie zaliczona na poczet części ceny nieruchomości, nie może być wyższa niż kwota wynikająca z wyceny zbywanej nieruchomości dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego (dołączonej do uchwały rady gminy). Takie przesądzenie zostało podyktowane potrzebą uniknięcia teoretycznej sytuacji, w której żądania gminy w zakresie ceny zbywanej nieruchomości rozliczanej w postaci lokali/budynków nie byłyby poparte realną wyceną wartości nieruchomości. Pozwala to także już na tym etapie procedury określić w dużym przybliżeniu, jaką część ostatecznej ceny będą stanowić lokale/budynki, a jaką środki pieniężne. Projektowana ustawa wprowadza jednak również w tym względzie wyjątek. W razie podwyższenia ceny 1 m2 powierzchni użytkowej lokalu lub budynku w przypadku zasobu zabytkowego lub położonego na obszarze działań rewitalizacyjnych łączna cena lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” nie może być wyższa niż 90% kwoty wynikającej z wyceny nieruchomości dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego (dołączonej do uchwały rady gminy), co związane jest z możliwością obniżenia ceny wywoławczej w przetargu dla nieruchomości zabytkowych lub położonych na terenach objętych rewitalizacją.

W uchwale rada gminy będzie określała ponadto termin przekazania przez inwestora zasobu w relacji do terminu przeniesienia na inwestora własności nieruchomości. Powinna wziąć w tym kontekście pod uwagę zarówno uwarunkowania procesu inwestycyjno-budowalnego i pochodzenie zasobu, jak i np. wyznaczony przez siebie minimalny standard przekazywanych przez inwestora lokali lub budynków. W przypadku wyboru opcji łączącej zasób z inwestycji z innymi lokalami lub budynkami możliwe jest zróżnicowanie tego terminu w zależności od zasobu (w tym także w ramach pochodzących spoza inwestycji zasobów objętych różnymi przedsięwzięciami, np. łączących w sobie lokale utworzone przez inwestora w innej lokalizacji oraz lokale nabyte przez niego od innych podmiotów; możliwe jest również różnicowanie terminu przekazania np. przez pryzmat rodzaju zasobu w ramach danego pochodzenia, jego standardu itp.). Należy ponadto pamiętać, że termin jest pośrednio powiązany   
z prawem odkupu. Z uwagi na długość okresu, w jakim gmina może skorzystać z prawa odkupu, termin przekazania lokali/budynków musi być krótszy niż 5 lat od dnia zbycia nieruchomości.

Istotne przy określaniu oczekiwań gminy względem zasobu przekazywanego w przyszłości przez inwestora jest wyważenie relacji pomiędzy interesami i potrzebami samej gminy oraz potrzebą gospodarnego zarządzania majątkiem publicznym (przy uwzględnieniu specyfiki danej nieruchomości) a uwarunkowaniami działalności inwestycyjnej i lokalnego rynku nieruchomości. Zbyt wysokie lub szczegółowe wymagania stawiane inwestorom mogą bowiem spowodować brak zainteresowania ofertą z powodu niemożności (w tym nieopłacalności) sprostania tym oczekiwaniom.

**Przetarg na zbycie nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami**

Przepisy projektowanych art. 5-8 regulują procedurę przetargową związaną ze zbywaniem nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami. W zakresie nieuregulowanym będą stosowane, jak wcześniej wspomniano, przepisy *ustawy   
z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

Zgodnie z **art. 5** projektu zbycie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości z częściowym rozliczeniem jej ceny ceną lokali lub budynków następuje w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego. Formę tę uzasadnia zarówno przedmiot przetargu, jak i potrzeba zachowania transparentności procesu zbywania nieruchomości oraz otwarcia procedury na wszystkie podmioty zainteresowane zaangażowaniem się w realizację polityki mieszkaniowej państwa lub działań ją wspomagających. W kontekście wszczęcia procedury przetargowej projektowana ustawa wprowadza jednak kilka istotnych zastrzeżeń:

* przetarg może dotyczyć wyłącznie sprzedaży danej nieruchomości,
* przetarg może dotyczyć wyłącznie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości,   
  w stosunku do której rada gminy wyraziła zgodę na zbycie z rozliczeniem „lokal za grunt” (ogłoszenie przetargu może nastąpić dopiero po uzyskaniu takiej zgody),
* przetarg może dotyczyć wyłącznie nieruchomości położonej na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo nieruchomości objętej decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaną na rzecz gminy (decyzja ta może jednak zostać wydana również po podjęciu uchwały przez radę gminy); takie przesądzenie zostało podyktowane chęcią usprawnienia przygotowań w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego realizowanego w przyszłości przez inwestora z wykorzystaniem zbywanej przez gminę nieruchomości,
* przetarg nie może zostać ogłoszony przed upływem okresu przysługującego organowi nadzorczemu na ewentualne orzeczenie o nieważności uchwały określającej zasady zbycia nieruchomości gminnej z rozliczeniem „lokal za grunt”; zasadne jest, aby procedura przetargowa była uruchamiana w oparciu o podstawę niebudzącą wątpliwości,
* projektowana ustawa nie wyłącza przy tym pozostałych ogólnych zasad zbywania nieruchomości gminnych wynikających z *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, w tym art. 34 i art. 35 tej ustawy (oznacza to m.in. możliwość ogłoszenia przetargu dopiero po przeprowadzeniu procedury związanej z publikacją wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia i realizacji wniosków osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu); takie przesądzenie jest dyktowane potrzebą respektowania podstawowych zasad związanych z gospodarowaniem zasobem gminnym oraz praw przysługujących osobom trzecim.

W myśl **art. 6** projektu ogłoszenie o przetargu powinno określać elementy umożliwiające inwestorowi analizę propozycji gminy, w tym ocenę opłacalności inwestycji i przygotowanie odpowiedniej oferty. Obok informacji identyfikujących nieruchomość oraz przedstawiających jej podstawowe parametry   
i charakterystykę oraz zabezpieczeń dotyczących zachowania w ramach współpracy wyniku przetargu (w tym zabezpieczeń wykonania zobowiązań wynikających z przyszłej umowy przenoszącej własność nieruchomości na inwestora) w ogłoszeniu zamieszczane będą m.in. informacje na temat oczekiwań gminy odnośnie lokali lub budynków oferowanych przez inwestora do przekazania gminie   
z zaliczeniem ich ceny na poczet części ceny nabywanej nieruchomości. Parametry obejmujące minimalną i maksymalną liczbę i powierzchnię użytkową tych lokali lub budynków, ich przeznaczenie   
i minimalny standard, a także wymagania w zakresie lokalizacji, cenę w przeliczeniu na 1 m2 oraz termin przekazania zasobu będą parametrami zaczerpniętymi wprost z uchwały rady gminy dotyczącej zbywanej nieruchomości. Przyjęta formuła wskazuje na następujące kwestie:

* warunkiem przystąpienia do przetargu jest zaoferowanie przez inwestora do przekazania gminie na poczet części ceny nieruchomości lokali lub budynków wpisujących się   
  w parametry określone przez gminę i w terminie wskazanym w ogłoszeniu, wolnych od obciążeń, praw i roszczeń osób trzecich;
* w ogłoszeniu o przetargu wskazywana jest >>minimalna<< liczba, powierzchnia użytkowa   
  i standard lokali lub budynków, jakie gmina akceptuje w ramach przyszłej transakcji   
  z inwestorem w przedmiocie rozliczenia w cenie zbywanej nieruchomości; oznacza to, że inwestor nie może zaproponować w ofercie lokali lub budynków o parametrach niższych niż oczekiwane, może jednak przedstawić ofertę o parametrach wyższych (w przypadku liczby   
  i powierzchni w ramach limitu określonego w uchwale, powtórzonego w ogłoszeniu);
* wprawdzie oferta w części zasobowej (lokalowej/budynkowej) jako taka nie stanowi kryterium decydującego o wyniku przetargu, będąc jednak, obok części gotówkowej, składową kwoty oferowanej przez inwestora za nieruchomość, może przesądzić o wyniku przetargu (im wyższe będzie przebicie ceny wywoławczej, niezależnie od tego, czy dokonywane jest ono   
  w części gotówkowej czy zasobowej, tym większa będzie szansa na zwycięstwo   
  w przetargu);
* zaoferowanie zasobu o parametrach wyższych niż minimalne oczekiwane przez gminę   
  w kontekście liczby i powierzchni użytkowej jest możliwe jedynie w ramach limitu wynikającego z uchwały, powtórzonego w ogłoszeniu (w przypadku oferty obejmującej maksymalną oczekiwaną przez gminę liczbę i wielkość lokali lub budynków zwiększenie atrakcyjności oferty jest możliwe jedynie w ramach części gotówkowej);
* przy ustalaniu ceny oferowanego przez inwestora zasobu konieczne jest określenie ceny   
  z uwzględnieniem zastosowanego przez gminę przy ustalaniu oczekiwań przelicznika ceny   
  1 m2 powierzchni użytkowej.

Cena wywoławcza nieruchomości będzie ustalana przez organ wykonawczy gminy w wysokości nie niższej niż wynikająca z wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, uwzględnionej w wycenie dołączanej do projektu uchwały na etapie wyrażania przez radę gminy zgody na zbycie nieruchomości w trybie niniejszej ustawy. Przesądzenie dotyczące wysokości ceny ma na celu zabezpieczenie majątku publicznego przed nadużyciami. Odniesienie do wyceny   
z wcześniejszego etapu procedury jest natomiast motywowane przyjętymi w projektowanej ustawie rozwiązaniami w zakresie ustalania wielkości i ceny oczekiwanego przez gminę zasobu lokalowego lub budynkowego. Projektowana ustawa wprowadza jednak możliwość obniżenia ceny wywoławczej do poziomu 90% kwoty wynikającej z wyceny zbywanej nieruchomości dołączonej do projektu uchwały dotyczącej tej nieruchomości w przypadku nieruchomości zabytkowych lub na obszarach objętych działaniami rewitalizacyjnymi. Ma to stanowić dodatkową, obok możliwości podwyższenia ceny 1 m2 powierzchni użytkowej lokali/budynków objętych rozliczeniem „lokal za grunt”, zachętę dla inwestorów do angażowania się w działania wspierające samorządy w ratowaniu obiektów zabytkowych lub działaniach przywracających przestrzeń lokalnym społecznościom.

Zgodnie z **art. 7** oferta inwestora powinna zawierać podstawowe informacje o ofercie, inwestorze   
i inwestycji (nawet w przypadku oferowania gminie lokali/budynków spoza inwestycji) oraz oferowaną cenę nieruchomości, w tym część ceny mającą podlegać rozliczeniu lokalami lub budynkami. Informacja o oferowanym do przekazania gminie zasobie powinna przedstawiać informacje wpływające na wycenę, pozwalające gminie na ocenę oferty w kontekście oczekiwań gminy wyrażonych w uchwale rady gminy a powtórzonych w ogłoszeniu o przetargu (dotyczące poza wskazanymi w projektowanej ustawie również np. liczby i powierzchni lokali/budynków w podziale na pochodzenie) oraz, w przypadku oferowania przez inwestora lokali/budynków istniejących, już na tym etapie warunku dotyczącego braku obciążeń, praw i roszczeń osób trzecich (warunek, jak wcześniej wspomniano, będzie dotyczył również lokali/budynków planowanych dopiero do realizacji; stosowne przesądzenia w tym względzie powinny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach umowy zawieranej między gminą a nabywcą nieruchomości).

W **art. 8** uregulowano sytuacje, w których pierwszy lub kolejny przetarg zakończył się wynikiem negatywnym. Przepisy wprowadzają w tym względzie dwa istotne odstępstwa od zasad wynikających z przepisów o gospodarce nieruchomościami:

* w przypadku drugiego przetargu i kolejnych cena wywoławcza nie będzie podlegała obniżeniu; tryb zbywania nieruchomości określony w projektowanej ustawie jest trybem szczególnym – służy realizacji nie tylko celu zwiększenia dostępności nieruchomości pod zabudowę, ale również zwiększeniu zasobu lokalowego gminy (i tym samym wsparciu samorządu w realizacji jego zadań); nie wyłącza on przy tym możliwości objęcia nieruchomości, której nie udało się zbyć w niniejszym trybie, ogólną procedurą przetargową wynikającą z przepisów o gospodarce nieruchomościami;
* wyłączeniu uległa możliwość organizowania rokowań w przypadku, gdy drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym; w takiej sytuacji organ właściwy będzie mógł   
  organizować jedynie kolejne przetargi.

**Umowa przenosząca własność nieruchomości gminnej na inwestora z częściowym rozliczeniem lokalami lub budynkami oraz postępowanie z zasobem przekazanym przez inwestora w przypadku decyzji o przekazaniu spółce**

W art. 9–11 projektu uregulowano materię związaną z finalizacją procedury zbywania nieruchomości w związku z wyłonieniem zwycięzcy przetargu oraz jednej z podstawowych możliwości postępowania z zasobem przekazanym przez inwestora.

**Art. 9** określa podstawowe elementy umowy przenoszącej na inwestora własność nieruchomości zbywanej w przetargu. Obok elementów istotnych dla każdej takiej umowy (jak np. data jej zawarcia czy wskazanie stron umowy) oraz danych identyfikujących zbywaną nieruchomość umowa ta będzie zawierała postanowienia w zakresie inwestycji (w tym terminu jej zakończenia), ceny uzyskanej   
w wyniku przetargu oraz rozliczenia „lokal za grunt”. Przepis odnoszący się do objęcia postanowieniami umowy informacji dotyczących inwestycji ma zastosowanie tylko w przypadku, gdy lokale/budynki przekazywane w ramach rozliczenia „lokal za grunt” będą pochodziły z przedsięwzięcia realizowanego na zbywanej nieruchomości (dotyczy zatem pierwszej i, w niektórych przypadkach, drugiej wskazanej w projekcie opcji lokalizacji). Jak wcześniej wspomniano, na cenę uzyskaną   
w wyniku przetargu będzie składała się część zasobowa i część gotówkowa w proporcji ustalonej   
w wyniku przetargu (część gotówkowa stanowi różnicę pomiędzy ceną uzyskaną w przetargu a ceną lokali lub budynków, które inwestor zobowiązał się przekazać na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, ustaloną na podstawie ceny 1 m2 powierzchni użytkowej wskazanej   
w uchwale rady gminy dotyczącej zbywanej nieruchomości, a następnie powtórzonej w ogłoszeniu   
o przetargu). Postanowienia w zakresie rozliczenia „lokal za grunt” będą obejmowały natomiast:

* zobowiązanie inwestora do przekazania na własność gminie lokali lub budynków (1) wolnych od obciążeń, praw i roszczeń osób trzecich, (2) w liczbie oraz o powierzchni użytkowej, standardzie i lokalizacji zgodnych ze złożoną w procedurze przetargowej ofertą nabycia nieruchomości oraz w terminie wskazanym w ogłoszeniu o przetargu;
* cenę lokali lub budynków, które inwestor zobowiązuje się przekazać gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt”, ustaloną jako iloczyn łącznej powierzchni użytkowej tych lokali lub budynków oraz ceny 1 m2 powierzchni użytkowej lokalu lub budynku wskazanej w ogłoszeniu o przetargu (ustalonej w uchwale rady gminy).

Umowa będzie określała ponadto formy zabezpieczenia wykonania zobowiązań wynikających   
z umowy oraz kary umowne, a także, w przypadku braku objęcia zbywanej nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zobowiązanie gminy do przeniesienia na inwestora decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu związanej z tą nieruchomością oraz termin dokonania tego przeniesienia (w przypadku gdy inwestor zdecyduje się realizować inwestycję na podstawie decyzji wydanej na rzecz gminy).

Przekazany gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” zasób lub jego część może pozostać   
w gminie jako mieszkaniowy zasób gminy, do którego stosuje się przepisy *ustawy z dnia   
21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), określające np. rodzaj zawieranych umów, zasady rekrutacji najemców, sposób ustalania czynszów itp. Zgodnie z **art. 10** gmina może jednak przenieść prawa do tych lokali/budynków (do wszystkich albo niektórych z nich), w drodze bezprzetargowej, na spółkę gminną lub spółkę Skarbu Państwa w celu realizacji zadań na rzecz lokalnej wspólnoty. W przypadku zasobu mieszkaniowego w umowie muszą zostać określone zasady najmu i kryteria pierwszeństwa   
w dostępie do mieszkań, umożliwiające włączenie instrumentu w inne działania składające się na realizację pakietu „Mieszkanie+”.

**Ocena funkcjonowania instrumentu**

W przepisach **art. 11 i art. 12** określono obowiązki sprawozdawcze związane z wdrażaniem rozwiązań przyjętych w projektowanej ustawie. Obejmują one obowiązek informowania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o podjętych przez rady gmin uchwałach oraz działaniach realizowanych w związku   
z tymi uchwałami.

**Zmiany w innych ustawach i przepis przejściowy**

W przepisach art. 13-18 zamieszczono propozycje zmian w innych ustawach związanych z realizacją polityki mieszkaniowej państwa, w art. 19 natomiast przepis przejściowy dotyczący procedur pozostających w toku w momencie wejścia w życie projektowanej ustawy.

W **art. 13** przewidziano zmiany w *ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń*, polegające na umożliwieniu samorządom lokalnym ubiegania się o bezzwrotny grant na pokrycie części kosztów przedsięwzięć infrastrukturalnych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu. Poniżej przedstawiono uzasadnienie zmian poszczególnych przepisów, w celu zapewnienia przejrzystości odnosząc się do konkretnych jednostek redakcyjnych zmienianej ustawy.

W ramach zmiany art. 1 zaproponowano rozszerzenie zakresu regulacji o udzielanie z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu komunalnej infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej.

Uwzględniając uzupełnienie zakresu przedmiotowego ustawy o nowy instrument wsparcia, w art. 2 wprowadzono zmiany dotyczące definicji ustawowych. W związku z proponowanym rozszerzeniem katalogu przedsięwzięć, na których realizację będzie można uzyskać bezzwrotne finansowe wsparcie, o przedsięwzięcia infrastrukturalne, modyfikacji uległy definicje inwestora oraz jednoosobowej spółki gminnej. Projektowany przepis art. 2 pkt 5 lit. g stanowi, że inwestorem będzie również podmiot, który w ramach działalności prowadzonej w zakresie budownictwa mieszkaniowego tworzy komunalną infrastrukturę techniczną lub infrastrukturę społeczną. Zgodnie z projektowanym przepisem art. 2 ust. 5a lit. b jednoosobową spółką gminną, będzie również spółka, której gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej.

W dodawanych pkt 11 i 12 wprowadza się natomiast definicję komunalnej infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej. Przez komunalną infrastrukturę techniczną proponuje się rozumieć obiekty budowlane służące wykonywaniu zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: ustawa o samorządzie gminnym), tj. obejmujących sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, cieplną i gaz, oraz lokalnego transportu zbiorowego. Są to – zdaniem projektodawcy – zadania dotyczące podstawowych elementów infrastruktury technicznej, niezbędne do prawidłowego funkcjonowania inwestycji mieszkaniowych. Podkreślenia wymaga, że objęcie finansowaniem dróg gminnych stanowić będzie kolejny instrument pomocy w realizacji zadań związanych z drogami zarządzanymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak odpowiednich dróg dojazdowych lub ich zły stan nie tylko stanowi podstawową barierę w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ale jest również czynnikiem mogącym obniżyć aktywność gospodarczą i inwestycyjną danych terenów. Proponowane rozwiązanie będzie dopełnieniem istniejącego już instrumentu wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Fundusz Dróg Samorządowych, umożliwiając dostosowanie sieci niezbędnych dróg do planowanych i realizowanych przedsięwzięć mieszkaniowych. Z kolei proponowane dofinansowanie do budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków lub związanej z nimi sieci przesyłowej uzupełnia ogólnopolski program gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujęty w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Objęcie finansowym wsparciem również tego typu przedsięwzięć pozwoli na stymulację działań gmin w zakresie rozbudowy, budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych, a poprzez to – zebranie ścieków z terenu przedsięwzięcia i ich odpowiednie oczyszczenie przed odprowadzeniem do środowiska. Proponowane rozwiązanie, oprócz zwiększenia funkcjonalności przedsięwzięć, będzie służyło również ochronie całego środowiska wodnego przed negatywną działalnością człowieka. Propozycja dofinansowania lokalnego transportu zbiorowego ma natomiast na celu umożliwienie połączenia nowobudowanych inwestycji z lokalną siecią transportu zbiorowego. Dzięki temu mieszkańcy będą mogli dotrzeć środkami transportu publicznego do pracy, szkół czy placówek zdrowia. Ponadto należy docenić również niebagatelną rolę transportu zbiorowego w ograniczeniu negatywnych konsekwencji indywidualnego ruchu samochodowego, takich jak zanieczyszczenie powietrza, zakorkowanie dróg czy niedostateczna ilość miejsc parkingowych. Infrastrukturę społeczną proponuje się rozumieć natomiast jako obiekty budowlane służące wykonywaniu zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5, 6, 8-10 i 12 ustawy o samorządzie gminnym, tj. obejmujących sprawy ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, oraz zieleni gminnej i zadrzewień. Obiekty te objęte są szczególnym zainteresowaniem państwa, które podejmuje działania, by zwiększać dostępność terytorialną i finansową szkół, miejsc opieki dla dzieci (program Maluch Plus), poprawić aktywność i kulturę fizyczną społeczeństwa (Narodowy Program Zdrowia) czy tworzyć optymalne warunki dla prowadzenia działalności kulturalnej (Program Infrastruktura Domów Kultury). Projektodawca zauważa również rolę takich zadań własnych gminy jak pomoc społeczna, turystyka oraz zieleń i zadrzewienie w funkcjonowaniu lokalnych społeczności, w związku z czym umożliwiono też dofinansowanie obiektów służących wykonywaniu także tych zadań. Przykładowo w zakresie pomocy społecznej jako przedsięwzięcie infrastrukturalne można rozumieć budowę budynków służących choćby jako centra usług społecznych, domy pomocy społecznej czy ośrodki interwencji kryzysowej. Warto o tym wspomnieć w kontekście przedsięwzięć lub inwestycji mieszkaniowych sfinansowanych na podstawie art. 4 ustawy o finansowym wsparciu, z którymi te przedsięwzięcia infrastrukturalne miałyby być powiązane, albowiem w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji pojawiły się wątpliwości co do możliwych przedsięwzięć infrastrukturalnych powiązanych z inwestycjami wskazanymi w art. 4 ustawy o finansowym wsparciu. Można również w tym miejscu wskazać, że dla takich inwestycji możliwe byłoby – w razie potrzeby - tworzenie terenów rekreacyjnych, urządzeń sportowych, bibliotek czy zieleni gminnej lub zadrzewień.

W opinii projektodawcy ścisłe powiązanie definicji z zadaniami gminy wskazanymi w ustawie pozwala również na zapobieżenie wątpliwościom co do tego, czy wybrane przez inwestora przedsięwzięcie mieści się w ustawowej definicji przedsięwzięcia infrastrukturalnego. Należy bowiem zauważyć, że zadania własne gminy są przedmiotem zarówno dużej ilości literatury (komentarze i monografie) jak i ugruntowanego orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Dodawany przepis art. 5b ust. 1 precyzuje, w związku z jakimi przedsięwzięciami można starać się   
o uzyskanie finansowego wsparcia na przedsięwzięcia infrastrukturalne i kto może być beneficjentem wsparcia.. Dofinansowanie będzie mogło być udzielone gminie albo związkowi międzygminnemu na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie lub przebudowie komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej, które będzie powiązane ze wskazanymi w art. 5b ust. 1 pkt 1-5 przedsięwzięciami lub inwestycjami mieszkaniowymi (w które co do zasady zaangażowana jest również gmina). Celem nowej regulacji jest wsparcie realizacji inwestycji w ramach rządowych programów proinwestycyjnych i mieszkaniowych poprzez umożliwienie dofinasowania infrastruktury towarzyszącej tym inwestycjom (powiązanej z nimi w sposób funkcjonalno-użytkowy), zarówno poprzez dofinansowanie jej budowy, jak i przebudowy. Projektodawca wziął bowiem pod uwagę, że w miejscu tworzenia nowych przedsięwzięć czy inwestycji mieszkaniowych inwestorzy mają często do czynienia z infrastrukturą już istniejącą, która jednak – z uwagi na upływ czasu lub dobudowanie kolejnych budynków mieszkalnych – wymaga przebudowy (choćby w celu zwiększenia jej efektywności czy ulepszeń, które są niezbędne z uwagi na upływ czasu).

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 5b ust. 2 realizacja przedsięwzięcia infrastrukturalnego będzie mogła być też powierzona przez beneficjenta wsparcia (gminę lub związek międzygminny) inwestorowi realizującemu przedsięwzięcie lub inwestycję mieszkaniową, której ma towarzyszyć przedsięwzięcie infrastrukturalne.lub jednoosobowej spółce gminnej, której gmina powierzyła realizację sowich zadań. Zgodnie z modyfikowaną w art. 2 pkt 5 definicją, inwestorem może być podmiot, który w ramach działalności prowadzonej w zakresie budownictwa mieszkaniowego tworzy komunalną infrastrukturę techniczną lub infrastrukturę społeczną. Co istotne, inwestorem w rozumieniu tego przepisu będzie mógł być również powiat, wykonujący swoje zadanie z zakresu pomocy społecznej poprzez tworzenie mieszkań chronionych z udziałem finansowania, o którym mowa w art. 6 ustawy o finansowym wsparciu. Projektodawca docenia bowiem rolę powiatów w zakresie tworzenia mieszkań chronionych, które w założeniu mają pomóc osobom, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w codziennym życiu. Kolejnym podmiotem, któremu gmina lub związek międzygminny może przekazać realizacje przedsięwzięcia infrastrukturalnego, jest jednoosobowa spółka gminna, w uznaniu faktu, że spółka taka działa w imieniu gminy i na jej rzecz, wykonując działania w sferze użyteczności publicznej.

W przypadku, o którym mowa w projektowanym art. 5b ust. 2, przepis art. 5b ust. 3 nakłada na gminę albo związek międzygminny obowiązek zawarcia umowy z inwestorem lub jednoosobową spółką gminną umowy, która określi przede wszystkim udział gminy albo związku międzygminnego w kosztach przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

Proponowany przepis art. 5b ust. 4 wprowadza ograniczenie, zgodnie z którym finansowe wsparcie na przedsięwzięcie infrastrukturalne będzie mogło być udzielone jednokrotnie odnośnie określonych   
w ust. 1 pkt 1-5 inwestycji mieszkaniowych, pod warunkiem że nie upłynęło 5 lat od oddania ich do użytkowania. Oznacza to, że dla jednej inwestycji mieszkaniowej wniosek o wsparcie na przedsięwzięcie infrastrukturalne może być złożony raz. Projektodawca nie przewiduje możliwości złożenia kilku wniosków o dofinansowanie na kilka przedsięwzięć infrastrukturalnych, powiązanych użytkowo z jedną inwestycją mieszkaniową,. Natomiast projektodawca umożliwia powiązanie jednego przedsięwzięcia infrastrukturalnego z kilkoma przedsięwzięciami lub inwestycjami mieszkaniowymi. W takim przypadku, w uznaniu większego zaangażowania gminy w lokalne inwestycje i przedsięwzięcia mieszkaniowe wysokość wsparcia udzielonego na przedsięwzięcie infrastrukturalne będzie odpowiednio wyższa (patrz: uzasadnienie do projektowanego art. 13 ust. 5).

W związku toczącymi się równolegle pracami nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (UD89), który oczekuje obecnie na rozpatrzenie przez Radę Ministrów, w przypadku wcześniejszego uchwalenia ww. projektu, konieczna będzie zmiana jednostki redakcyjnej proponowanego art. 5b na art. 5c.

Mając na uwadze, że nowelizowane przepisy ustawy o finansowym wsparciu…. będą przewidywały bezzwrotne finansowe wsparcie na dwa rodzaje przedsięwzięć (infrastrukturalne w projektowanym art. 5b i mieszkaniowe – w obecnym art. 3,4,5 i 5a oraz art. 6), mając na uwadze ich odmienny charakter, w art. 5b ust. 5 określono regułę, zgodnie z którą przedsięwzięcia te będą przez Bank procedowane oddzielnie.

Projektowany przepis art. 13 ust. 5 określa wysokość bezzwrotnego finansowego wsparcia, jakie może uzyskać gmina albo związek międzygminny w zakresie przedsięwzięcia infrastrukturalnego. Zostało ono określone jako iloczyn 10% kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego oraz liczby przedsięwzięć lub inwestycji mieszkaniowych, o których mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1-5, z którymi powiązane jest przedsięwzięcie infrastrukturalne. Przy czym wprowadzono zastrzeżenie, że udzielone wsparcie nie może przekroczyć, w zależności od danej inwestycji lub przedsięwzięcia mieszkaniowego, wysokości udziału gminy w tej inwestycji lub przedsięwzięciu mieszkaniowym współfinansowanym w ramach *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* lub *ustawy o finansowym wsparciu* albo wskazanych w projektowanych zmianach parametrów dotyczących programu „Mieszkanie na Start” oraz programu „Grunt za Mieszkanie”. Przedsięwzięcie infrastrukturalne będzie mogło zatem dotyczyć kilku przedsięwzięć lub inwestycji mieszkaniowych. Wówczas, zgodnie z projektem ustawy, wysokość wsparcia udzielonego na przedsięwzięcie będzie się zwiększać proporcjonalnie do zaangażowania gminy. Zdaniem projektodawcy umożliwi to gminie albo związkowi międzygminnemu realizację takich przedsięwzięć infrastrukturalnych, które wymagają dużego nakładu finansowego, a mogą służyć jednocześnie kilku inwestycjom mieszkaniowym. Jednocześnie należy zauważyć, że do udziału gminy w inwestycji mieszkaniowej finansowanej na podstawie art. 5 lub 5a ustawy o finansowym wsparciu nie wlicza się środków udzielonych z Funduszu Dopłat. Taki sposób wyliczenia pozwala na określenie rzeczywistego własnego zaangażowania gminy w przedsięwzięcie.

Rozszerzenie art. 14 pkt 1 o przedsięwzięcia infrastrukturalne pozwoli na kwalifikację do finansowania kosztów materiałów i robót budowalnych niezbędnych do realizacji tego typu przedsięwzięcia, kosztów wykonania czynności specjalistycznych (takich jak projektowanie i nadzór nad budową), jak również kosztów przygotowania terenu. W opinii projektodawcy wprowadzenie nowego instrumentu wsparcia w postaci grantu na infrastrukturę nie wymaga dalszych zmian w przedmiotowym przepisie, albowiem dotychczasowe wskazanie, że do kosztów przedsięwzięcia zalicza się: koszty materiałów i robót budowlanych niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, koszty wykonania czynności specjalistycznych oraz koszty przygotowania terenu, jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem, które powoduje objęcie finansowaniem wszystkich materiałów, robotów i innych czynności niezbędnych do zrealizowania również przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

Projektowany przepis art. 14a ust. 1 wyłącza przedsięwzięcia infrastrukturalne spod reżimu stosowania standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięcia, które stosuje się w przypadku przedsięwzięć mieszkaniowych realizowanych na podstawie przepisów *ustawy o finansowym wsparciu*.

Zmiana w art. 16 ust. 4 *ustawy o finansowym wsparciu* określa zakończenie realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego jako sytuację, kiedy można przystąpić do użytkowania komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Projektowany przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 *ustawy o finansowym wsparciu* pozwoli na uruchomienie finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia infrastrukturalnego już po zaangażowaniu środków własnych beneficjenta wsparcia w wysokości 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia. Zmiana wskazana w projektowanym art. 17 ust. 3 wprowadza modyfikację w zakresie aktualnie obowiązującej zasady uruchomienia środków wsparcia, zgodnie z którą grant refinansuje wydatki poniesione już przez gminę w ramach partycypacji w kosztach budowy, co wymaga uprzedniego zapewnienia odpowiednich środków w budżecie beneficjenta. Projektowany przepis przewiduje, że finansowe wsparcie, o którym mowa w art. 5b ust. 2 będzie finansowało partycypację gminy albo związku międzygminnego. Pozwoli to na pokrycie wsparciem z Funduszu Dopłat. już kosztów budowy, co w opinii projektodawcy ułatwi gminom zdecydowanie się na przedsięwzięcie infrastrukturalne. Proponowane rozwiązanie współgra również z zaproponowaną w projekcie *ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa* (nr w wykazie prac Rady Ministrów: UD 89, będącym aktualnie na etapie rozpatrzenia przez Radę Ministrów) zmianą dotyczącą art. 17 ust. 3, zgodnie z którą w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 5 ust. 1, warunkiem uruchomienia finansowego wsparcia oraz jego przekazania na rachunek beneficjenta wsparcia jest zawarcie umowy, o której mowa w art. 5 ust. 2.

Zmiana w art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o finansowym wsparciu* uwzględnia przedsięwzięcia infrastrukturalne w regulacji, która nakazuje rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia finansowanego w ramach *ustawy o finansowym wsparciu* w terminie 60 dni od dnia jego zakończenia.

Na podstawie projektowanego **art. 14** dokonano rozszerzenia dostępu dla inwestorów również do nieruchomości Skarbu Państwa o potencjale inwestycyjnym gospodarowanych przez Krajowy Zasób Nieruchomości na podstawie *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości*(Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, z późn. zm.), polegającego na umożliwieniu zbywania tych nieruchomości   
w trybie projektowanej ustawy.

Zgodnie z **art. 15** projektu dopuszczono natomiast możliwość ubiegania się przez najemców zasobu mieszkaniowego uzyskanego przez gminę w ramach rozliczenia „lokal za grunt” i przekazanego spółce gminnej lub spółce Skarbu Państwa o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start” realizowanego w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa   
w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu*. Włączono tym samym instrument w szeroki pakiet działań wspierających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w Polsce, wdrażanych w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.

W **art. 16, 17 i 18** projektu przewidziano natomiast dodatkowe zachęty dla gmin do angażowania się   
w działania służące realizacji polityki mieszkaniowej państwa w postaci preferencji w ubieganiu się   
o wsparcie ze środków z Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Solidarnościowego lub Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przy łączeniu działalności promieszkaniowej z innymi formami działania na rzecz lokalnej wspólnoty. Zachęty te umożliwią zatem premiowanie zaangażowania gmin np. w realizację instrumentów pakietu „Mieszkanie+” w ramach ubiegania się przez nie o uczestnictwo w innych programach rządowych oferujących środki finansowe na inwestycje istotne z punktu widzenia potrzeb rozwojowych gminy   
(np. środki na budowę dróg, form infrastruktury społecznej itp.). Takie zachęty będą pozytywnie wpływać tym samym nie tylko na działalność inwestycyjną w przestrzeni mieszkaniowej, ale również   
w przestrzeni towarzyszącej rozwojowi mieszkalnictwa. Dla inwestorów współpracujących będą natomiast szansą na ograniczenie problemów związanych z finansowaniem infrastruktury, większy dostęp tworzonych osiedli do infrastruktury społecznej oraz wypracowanie efektywnych   
i wiarygodnych modeli współpracy z gminą, a tym samym na kolejne opłacalne przedsięwzięcia   
w regionie. W **art. 19** projektu wskazano jednak, że trwające procedury dla zachowania ważności podjętych czynności i ich przejrzystości będą kontynuowane na dotychczasowych zasadach.

**Przepis końcowy**

W celu zapewnienia adresatom unormowań odpowiedniego czasu na przygotowanie się na wejście   
w życie projektowanych rozwiązań oraz wdrożenie nowego produktu bankowego finansującego przedsięwzięcia infrastrukturalne do systemów Banku Gospodarstwa Krajowego zgodnie   
z **art. 20** projektu ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Mając na względzie charakter proponowanej regulacji, służącej zwiększeniu dostępu do nieruchomości na cele inwestycyjne, nie jest możliwe podjęcie alternatywnych w stosunku   
do proponowanego środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z *ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców* (Dz. U.   
z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.). Projektowana regulacja będzie wpływać na działalność przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla przedsiębiorców, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych 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. poz. 2039, z późn. zm.). W związku z powyższym nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Stosownie do art. 4 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych   
i programowych Rady Ministrów. Zgodnie z art. 5 tej ustawy oraz § 52 *uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 *uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów*.

1. Zakłada się, że trudności te mogą zostać jeszcze pogłębione wskutek przemian spowodowanych przez pandemię COVID-19, dotyczących zarówno sfery ekonomicznej w ujęciu globalnym, krajowym i jednostkowym, jak i stylu życia. [↑](#footnote-ref-1)