



Warszawa, 29 maja 2007 r.

**Stanowisko Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego
do ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu
wielkopowierzchniowych obiektów handlowych**
(w wersji: przekazanej do Senatu)

W dniu 4 kwietnia br. Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, skupiająca największe działające w Polsce instytucje kredytowe, w szczególności kredytodawców hipotecznych przekazała do Przewodniczących właściwych Komisji Sejmowych **krytyczne stanowisko do projektu ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych** (w wersji: sprawozdanie Komisji Gospodarki, Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 1.03.2007 r. – druk nr 1463).

W trakcie prac legislacyjnych **do ustawy zostały wprowadzone zmiany, część naszych uwag została uwzględniona, co przyjmujemy z zadowoleniem. Generalnie zmiany, polegające m.in. na usunięciu obowiązku podawania planowanej rocznej wielkości obrotów WOH we wniosku o wydanie zezwolenia, zmianie zasady, iż zezwolenie wydawane jest na oznaczony czas – 10 lat, zmianie zasady przenoszenia zezwolenia zmniejszają rygor ustawy.**

Jednak nawet w złagodzonej wersji ustawa ingeruje w działające mechanizmy rynkowe; będzie ona miała negatywny wpływ na rozwój i finansowanie rynku nieruchomości handlowych w Polsce. Jej wejście w życie zaburzyłoby proces inwestycyjny na tym rynku, przede wszystkim z uwagi na **proponowane w niej restrykcyjne procedury uniemożliwiające swobodny obrót pierwotny i wtórny obiektami handlowymi.** Brak płynności w tym sektorze ma natomiast wpływ na wartość obiektów, ryzyko finansowania i inne ryzyka, o których niżej mowa, jak również w ostatecznym efekcie na **wysokość czynszów najmu powierzchni handlowych wynajmowanych działającym na polskim rynku przedsiębiorcom.**

Przyjęcie ustawy w powyższym kształcie spowoduje istotne **zwiększenie ryzyka związanego z kredytowaniem inwestycji w nieruchomości komercyjne** objęte zakresem ustawy, w przypadku gdyby takie kredyty były objęte ubezpieczeniem bądź gwarancją spłaty, również istotne **zwiększenie ryzyka ubezpieczeniowego, w przypadku zaś gdy wierzytelności są podstawą emisji papierów wartościowych,** proponowane przepisy ujemnie rzutowałyby na jakość i atrakcyjność, a więc cenę tych papierów.

Wydaje się, iż cel ustawy realizowany jest przez projektodawców **z pominięciem realiów rynkowych, w których istotny jest udział wielu podmiotów w procesie budowy, finansowania, najmu i obrotu powierzchniami handlowymi.** W praktyce w budowę tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych zaangażowane są przynajmniej 3 podmioty: deweloper, który buduje obiekt, inwestor/ właściciel, który nabywa tenże obiekt od dewelopera oraz handlowiec, który jest najemcą w danym obiekcie. Co ważne inwestor – czyli przeważnie fundusz inwestycyjny nie nabywa obiektu handlowego na zawsze, lecz z zasady sprzedaje go po kilku latach, aby upłynnić swoje aktywa. Warunkiem więc rozwoju tego segmentu rynku nieruchomości jest jego płynność - umożliwienie obrotu pierwotnego i wtórnego obiektami handlowymi.



Należy też dodać, iż **warunki i precyzyjne kryteria wydawania zezwoleń na prowadzenie WOH nie zostały w ustawie bliżej określone, a więc należy założyć ryzyko uznaniowości procedury** ze wszelkimi tego konsekwencjami, charakterystycznymi dla złej sławy typów administracji o funkcji reglamentacyjnej, od której Polska wydawałoby się odchodzi. Ponadto nowe zasady oznaczają dublowanie procedur – już istniejący plan miejscowy może zostać zakwestionowany przez podmioty, które go uchwałyły i zatwierdziły.

Ustawa ma bezpośrednie **negatywne przełożenie także na sytuację banków finansujących** tego rodzaju inwestycje. Ze względu na **ryzyko wiążące się z finansowaniem tej kategorii obiektów pod rządami nowej ustawy, banki dostrzegają istotne bariery w finansowaniu budowy oraz zakupu obiektów handlowych, jak również ryzyko efektywnego zarządzania obiektami**, co warunkuje ich dochodowość.

Ustawa nie uwzględnia realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym może przyczynić się do powstania prawnej i gospodarczej niepewności w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu WOH.

Z kolei **dla najemców** skutkiem wejścia w życie ustawy będzie **uszczywnienie podaży**, a co za tym idzie ograniczenie możliwości ekspansji, **wzrost czynszów** oraz utrudnienia związane ze zmianami rodzaju działalności (przeprofilowanie).

Ustawa może nasuwać **wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i ustawą o swobodzie działalności gospodarczej**. Konstytucja w art. 20 i 22 gwarantuje wolność działalności gospodarczej, stwierdzając jednocześnie, że jej ograniczenie dopuszczalne jest w drodze ustawy tylko ze względu na ważny interes publiczny. Powstaje zatem wątpliwość, czy przy reglamentowaniu działalności WOH mamy do czynienia rzeczywiście z ważnym interesem publicznym. Uszczegółowienie zasad przewidzianych w Konstytucji zawarte jest w art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który - zachodzi uzasadniona wątpliwość - zostałby również naruszony. Ponadto wprowadzenie kolejnego rodzaju działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji należałoby uznać za sprzeczne z głoszonymi przez Rząd zapowiedziami usprawnienia procesów gospodarczych i odbiurokratyzowania procesów gospodarczych.

Ustawa ponadto w ogóle pomija zagadnienia budynków wielofunkcyjnych biurowo-usługowo-handlowych lub mieszkalno-handlowych, problematykę firm wynajmujących powierzchnie handlowe, procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla WOH i innych dużych centrów handlowo-usługowych.

Reasumując, ustawę w aktualnym brzmieniu należy ocenić **negatywnie**. Stanowi ona **zbyt dużą i niczym nieuzasadnioną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej na rynku komercyjnych nieruchomości handlowych**.

Projektowane przepisy są sprzeczne z Konstytucją (naruszenie prawa własności, wolności działalności gospodarczej), prawem UE (zasada swobodnego przepływu kapitału) oraz z zasadami dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (tzw. Dyrektywa usługowa), którą Polska powinna wdrożyć do 28 grudnia 2009 r. Sprzeczność projektu z prawem UE została podniesiona w opiniach UKIE. **Ustawa niesie negatywne skutki dla wszystkich podmiotów aktywnych na tym rynku - deweloperów, banków finansujących, inwestorów oraz najemców**. Ustawa wpłynie niekorzystnie na działalność kredytową banków, zarówno co do obiektów



WOH już funkcjonujących, jak i tych które miałyby powstać w przyszłości oraz na działalność przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu WOH.

Mimo zliberalizowania niektórych przepisów, o czym wspomnieliśmy na początku, **ustawę nadal oceniamy krytycznie**. Przytoczone wyżej argumenty dotyczące negatywnych skutków rynkowych, pogorszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców i inwestorów oraz istotne zarzuty prawne wskazują na jej istotne braki.

Ustawa nadal, nawet w obecnej złagodzonej wersji, zaburza proces inwestycyjny na rynku nieruchomości. Jeżeli celem regulacji w tym zakresie ma być poddanie WOH specjalnej procedurze, to powinno odbywać się ono na etapie planowania przestrzennego. Ustawa w art. 12 przewiduje **zmianę ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**. Art. 10 ust. 2 pkt 8 tejże ustawy wprowadza obowiązek gminy w przypadku sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określenia obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m kw. Studium jest podstawą do późniejszego uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca proponuje, aby limit 2.000 m kw powierzchni zastąpić wielkością występującą w ustawie o WOH, czyli 400 m kw. Tym samym **obiekty powyżej tego metrażu musiałyby być uwzględnione w procedurach planowania przestrzennego gmin i przejść całą wymaganą procedurę administracyjno-uzgodnieniową**.

W opinii Fundacji **zmiana ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym byłaby w zupełności wystarczająca; inne zapisy ustawy o WOH są zbędne**; już na etapie procedur planistycznych określa się potrzebę istnienia obiektu handlowego w danym miejscu. Dzięki temu gmina zyskuje ważny instrument kontroli nad lokalizacją obiektów handlowych na jej terenie.

Ustawa o WOH wprowadza system zezwoleń indywidualnych, które przyznawane są ze względu na osobę właściciela/ podmiot inwestujący. Kryterium to jest nie do przyjęcia. Należy ustalić, czy obiekt handlowy o określonej powierzchni (według aktualnej ustawy powyżej 2 tys m kw, według nowej propozycji powyżej 400 m kw.) jest potrzebny na danym obszarze czy nie i uwzględnić jego powstanie w danym miejscu.

Należy wziąć także pod uwagę, iż jeżeli efektem projektowanych zmian ma być niezaburzenie małego handlu, to ustawa nie spełni tego celu. Jest bardzo prawdopodobne, iż wielu inwestorzy unikając procedury koncesyjnej będą budować obiekty tuż poniżej limitu ustawowego, np. 399 mkw., a ponadto będą tworzyć sieci handlowe skupiające obiekty o mniejszym metrażu.

Dlatego opowiadamy się **za ograniczeniem zmian jedynie do zmiany zawartej w art. 12 ustawy tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, która przewiduje zmianę art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**.

Pozwoli to uniknąć podwójnej procedury, jaką wprowadza ustawa o WOH.